

Organización de los Estados Americanos

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN

I. ANTECEDENTES DEL INFORME

1. La Carta de la Organización de los Estados Americanos establece que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("la CIDH" o "la Comisión") es un órgano principal de la Organización, cuya función primordial es promover la observancia y defensa de los derechos humanos, y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. En cumplimiento de dicho precepto, la CIDH ha venido utilizando diversos mecanismos y prácticas a fin de ejercer sus funciones y mandatos, tales como la realización de visitas *in loco*, la elaboración de informes generales y especiales, la tramitación de denuncias de casos individuales, y la realización de diversas actividades de promoción de los derechos humanos, entre otros.

2. En dicho contexto, la CIDH ha venido analizando la situación general de los derechos humanos en México. La conveniencia de efectuar una visita *in loco*, a fin de apreciar tal situación en el lugar, tomó como base la invitación realizada por el Gobierno de México a través de su Presidente Lic. Ernesto Zedillo Ponce De León, y fue decidida por la Comisión en su 91o. Período de Sesiones. La visita *in loco* a México se efectuó del 15 al 24 de julio de 1996,⁽¹⁾ en el marco jurídico de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la "Convención Americana") de la cual dicho Estado es parte, así como en el marco del Estatuto y del Reglamento de la CIDH, que rigen la materia.

3. El presente informe tiene por objeto hacer una evaluación de la situación de los derechos humanos en México, a la luz de la información y la documentación acopiada y analizada mediante los procedimientos normales de la Comisión, y de las perspectivas y los extensos datos recogidos antes, durante y después de su visita, los cuales han sido actualizados con posterioridad.

II. CONTEXTO INSTITUCIONAL

4. En los últimos años, México ha realizado esfuerzos importantes por reformar sus instituciones y adecuarlas a las necesidades modernas de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Cabe destacar en tal sentido las reformas políticas logradas mediante el mejoramiento del sistema electoral, a través de órganos rectores imparciales y desvinculados de las autoridades gubernamentales. La credencial de electores con fotografía que se introdujo a partir de 1992, también ha representado un gran avance, ya que ha permitido un mayor grado de certeza entre los distintos actores que participan en los procesos electorales y en el universo de electores. Más aún, el hecho de que se haya podido lograr un consenso entre los distintos partidos políticos para aprobar las reformas, indica lo relevante de las mismas, y el innegable clima de confianza y equidad que la misma genera.

5. Este proceso ha sido sometido a prueba en las pasadas elecciones del 6 de julio de 1997, que se caracterizaron por su competitividad, transparencia, alto grado de participación, normalidad, y aceptación de los resultados por la mayoría de los participantes. Cabe mencionar que la oposición obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados, ganó la regencia del Distrito Federal, así como las Gobernaciones de Querétaro y Nuevo León. Independientemente de los resultados, es posible apreciar la importancia de las reformas, y la necesidad que existía en la población de contar con un sistema electoral más abierto y transparente.

6. Dentro de las recientes reformas, el tema de los derechos humanos ha jugado un papel fundamental. En efecto, el 5 de junio de 1990, se creó por decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos ("CNDH") como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. El 29 de junio de 1992, por reforma constitucional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se convirtió en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Dicha reforma constitucional creó igualmente las bases para el establecimiento de organismos de protección de los derechos humanos en los distintos estados.

7. Indudablemente, el establecimiento de estos organismos en México ha repercutido positivamente en la labor de protección y promoción de los derechos humanos. Durante los años que llevan funcionando, la CNDH y las comisiones estatales de derechos humanos han procesado numerosas denuncias, han emitido importantes recomendaciones y han contribuido a aumentar el grado de confianza de la población mediante instituciones especializadas que velan por el respeto de sus derechos fundamentales.

8. La Comisión enfatiza muy especialmente el anuncio reciente de la decisión del Estado mexicano de reconocer la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta decisión fue dada a conocer por la Secretaria de Relaciones Exteriores de México, Emb. Rosario Green, durante el discurso pronunciado en Santafé de Bogotá el 30 de abril de 1998, en ocasión del 50o. aniversario de la creación de la Organización de Estados Americanos. La CIDH seguirá con sumo interés la finalización del proceso interno de ratificación de dicha decisión, que indudablemente tendrá un efecto muy positivo en la dinámica de su relacionamiento con el Estado mexicano, y que ratificará el compromiso del mismo con la vigencia plena y efectiva de los derechos humanos en dicho país.

9. A pesar de los importantes avances institucionales, la situación de los derechos humanos en México es ciertamente compleja. Sin embargo, los ejemplos señalados nos permiten apreciar que existe en el país la voluntad de realizar los cambios necesarios, que permitan avanzar en la búsqueda de una mejor protección y vigencia de los derechos humanos en México.

III. LA VISITA IN LOCO

10. Durante el curso de su visita, la CIDH desarrolló un programa de trabajo en México D.F. y en los Estados de Chiapas, Guerrero y Baja California, lugares a los cuales se trasladó para reunirse con autoridades estatales y con representantes de la sociedad civil. Durante su visita la CIDH gozó de plena libertad, y de las garantías necesarias para desplazarse y reunirse con todos los sectores, personas y grupos.

11. Participaron en dicha visita los miembros de la Comisión en ejercicio de sus funciones durante 1996: Decano Claudio Grossman, (en aquel momento su Presidente); Emb. John S. Donaldson, (en aquel momento su Primer

Vicepresidente); Dr. Carlos Ayala Corao (Relator para México, y en aquel momento su Segundo Vicepresidente); Dr. Oscar Luján Fappiano; Emb. Alvaro Tirado Mejía; Dr. Jean Joseph Exumé y Prof. Robert Kogod Goldman. Los miembros de la CIDH estuvieron igualmente asistidos por el Secretario Ejecutivo de la misma, Emb. Jorge E. Taiana; los Secretarios Ejecutivos Adjuntos, Dr. David Padilla y Dr. Domingo Acevedo; Dr. Osvaldo Kreimer, Abogado Especialista Principal y Lic. Ibrahim García, Abogado a cargo de México en la Comisión, con el apoyo administrativo de las secretarías Tania Hernández, Rosario McIntyre, y Martha Keller.

12. Durante su visita, la CIDH tuvo la oportunidad de reunirse con el Presidente de México, Dr. Ernesto Zedillo, y con otras altas autoridades federales, estatales y distritales, así como con dignatarios eclesiásticos, empresarios, representantes de los medios de comunicación, de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y demás representantes de la sociedad civil.

13. La Comisión conoció aspectos relevantes de la compleja y delicada situación de los derechos humanos en México, y recogió una valiosa información que ha sido muy útil para la elaboración de éste Informe General. Es así como el vasto programa de visitas realizado, permitió a los más diversos sectores de la vida social y política compartir con la CIDH sus visiones sobre la situación de los derechos humanos en México. Esta primera visita efectuada por invitación del gobierno mexicano, le ha permitido a la Comisión profundizar su relación con el Estado y la sociedad civil de ese país, a fin de continuar trabajando conjuntamente en la tarea permanente de protección y promoción de los derechos humanos.

IV. FUENTES

14. Como es la práctica de la CIDH, la documentación y las denuncias individuales recogidas durante la visita *in loco*, han sido y serán debidamente procesadas y tramitadas de conformidad con las disposiciones reglamentarias. La Comisión ha hecho en el informe, referencia a los diferentes tipos de información recibida antes, durante y después de su visita. De esta manera, ha resultado de la mayor importancia la consideración de las informaciones proporcionadas por las autoridades de dicho país, y por las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, quienes han brindado una valiosa cooperación para la elaboración del presente informe. También han sido tomados en consideración los documentos oficiales y las normas legales, todos ellos recogidos durante el desarrollo de las actividades de la Comisión.

15. En virtud de lo establecido en el artículo 62 de su Reglamento, la Comisión transmitió la primera versión de este informe al Estado mexicano con fecha 4 de marzo de 1998, fijando un plazo de dos meses para recibir las observaciones al mismo. Con fecha 11 de mayo de 1998, dicho Estado remitió a la Comisión un documento denominado "Comentarios y observaciones al informe de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en México". Este documento contiene una serie de consideraciones generales acerca del informe de la Comisión, al igual que comentarios valorativos, opiniones, precisiones, sugerencias, y actualización de datos. La información mencionada fue objeto de análisis por parte de la Comisión y, en lo pertinente, incorporada a la versión final del informe aprobado.

V. ESQUEMA DEL INFORME

16. El presente informe sobre la situación de los derechos humanos en México se divide en once capítulos. El capítulo I contiene la descripción de la estructura del Estado mexicano, con base en lo establecido en el ordenamiento constitucional del mismo. Los subsiguientes capítulos de este informe, analizan la vigencia de los

derechos humanos en México, incluyendo referencias específicas a los siguientes derechos: a la vida; a la libertad personal; a la integridad personal; a la justicia; derechos políticos; derechos y situación de los pueblos indígenas; derechos sociales, económicos, y culturales; derechos de la mujer; y finalmente, derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Como último capítulo, el presente informe contiene las conclusiones finales y recomendaciones respectivas.

VI. AGRADECIMIENTOS

17. La CIDH agradece las facilidades brindadas por el Gobierno de México durante la visita in loco, y reconoce la cooperación de sus autoridades mediante la constante información que nos ha suministrado, las cuales han contribuido de manera importante para que la Comisión pudiera llevar a cabo su cometido.

18. Asimismo, la Comisión reconoce el trabajo realizado por las organizaciones no gubernamentales y por personalidades e instituciones de la sociedad civil mexicana, cuyas denuncias e informes permiten a la CIDH efectuar el seguimiento diario de la situación de los derechos humanos en dicho país

CAPÍTULO I

LA ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO

19. La CIDH considera importante efectuar, en primer lugar, un breve análisis de la estructura organizacional del Estado mexicano, a fin de destacar los elementos institucionales más relevantes, que inciden en la situación de los derechos humanos en dicho país.

I. LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

A. El régimen federal

20. Los Estados Unidos Mexicanos, son una República representativa democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental. (art. 40, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo sucesivo C.P.M.)

B. La división de poderes

21. El Poder Público de los Estados Unidos Mexicanos está dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En consecuencia, no pueden reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo por lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se pueden otorgar facultades extraordinarias para legislar. (art. 49, C.P.M.)

a. El Poder Legislativo

22. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, el cual se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. (art. 50, C.P.M.)

23. La Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada propietario, se elige un suplente (art. 51, C.P.M.). Dicha Cámara está integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que son electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (art. 52, C.P.M.).

24. La Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada uno de los 31 Estados y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le es asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establece las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años. (art. 56, C.P.M.)

25. El derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República; a los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y a las legislaturas de los Estados (art. 71, C.P.M.).

26. Las leyes federales son aprobadas por el Congreso de la Unión. Con posterioridad, el Ejecutivo, conforme al artículo 72 constitucional, posee el derecho de veto, el cual es una facultad del Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de Ley. El mismo artículo señala que: una vez aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra; si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente. Prosigue indicando que se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de 10 días útiles. Por último, en caso de que un proyecto de ley o decreto fuera desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

b. El Poder Ejecutivo

27. El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión está asignado al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 80, C.P.M.). La elección del Presidente es directa, y en los términos que dispone la Ley Electoral (art. 81, C.P.M.).

28. El ejercicio del Poder Ejecutivo es unipersonal, pues la responsabilidad del mismo se encuentra depositada en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien cuenta para el desempeño de sus funciones con el auxilio de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (art. 80, C.P.M., y art. 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

29. Entre las facultades del Ejecutivo, se encuentran las de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás

empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes (art. 89, fracción II, C.P.M.).

30. El Presidente inicia el ejercicio de su cargo el 1 de diciembre y dura en él por un período de 6 años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo puede volver a desempeñar este puesto (art. 83, C.P.M.).

31. Entre otras facultades del Ejecutivo se encuentran las de nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado; nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda; nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes; designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República; dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado; y presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado. (art. 89, fracciones III, IV, V, IX, X y XVIII, C.P.M.)

32. El sistema presidencialista de Gobierno ha sido establecido en la mayoría de las constituciones políticas de América Latina. En el caso de México, el carácter acentuado de dicho sistema podría fundarse, inicialmente, en el interés de consolidar los logros de la Revolución Mexicana por medio de un ejecutivo con facultades preponderantes sobre los demás poderes.

33. El Poder Ejecutivo es definitivamente el centro del sistema político y de la vida política del país. En ese sentido, varios autores, incluyendo al Dr. Jorge Carpizo(2), han señalado que las razones de ese predominio del Poder Ejecutivo son, entre otras, las siguientes: el Presidente es el jefe del partido predominante, que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales; el debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros de dicho partido, y son conscientes de que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas, y que seguramente están así frustrando su carrera política; la integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado; la marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, y las amplias facultades que tiene en materia económica; la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; la fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo; las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar al candidato del partido de gobierno, el PRI y a los gobernadores en las entidades federativas; la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado; el gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal(3); y por último, un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin mayor cuestionamiento.

34. Desde el punto de vista socio-político, como lo han descrito diversos analistas y estudiosos del sistema presidencial mexicano, para comprender su realidad debe atenderse al papel histórico del Partido de la Revolución Institucional. En este sentido, Miguel De La Madrid(4) ha señalado que ese partido "reconoce como su

líder máximo al Presidente de la República en ejercicio, lo cual le agrega una investidura de poder adicional al individuo que ocupa la Presidencia, lo cual influye definitivamente en la práctica del sistema constitucional y en el proceso político". Sobre el particular, el mismo autor y ex-presidente mexicano ha concluido, que:

De esta manera, el Presidente de la República es constitucionalmente jefe del Estado y jefe del Gobierno; políticamente es el jefe del partido dominante en el País y el árbitro de los distintos intereses que, organizados o no, presionan al Poder Público para obtener de éste actitudes y medidas benéficas para cada sector. Ello determina no sólo su función de gran líder nacional, sino de árbitro de los distintos intereses, de todo tipo, de la sociedad mexicana. Difícil, extremadamente complicado y agobiante es este cargo, en donde el talento de su titular debe combinar y ponderar las distintas funciones que a esta magistratura atribuyen el régimen constitucional, el proceso político y el estilo de vida mismo de la sociedad mexicana".

35. Como se reseña en el presente informe, la CIDH ha tomado nota y reconoce los importantes cambios institucionales llevados a cabo en México, los cuales han permitido la profundización del pluralismo político-partidista y un fortalecimiento de la democracia, no solo con una mayor participación de otros partidos en la vida política nacional y estatal, sino incluso con la pérdida de la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados, la elección para el nuevo cargo de Regente del Distrito Federal a un dirigente importante del PRD, y la elección como gobernadores de algunos Estados a dirigentes de este último partido y del PAN. Todo ello, independientemente de las connotaciones políticas internas o de su retorno conforme a las reglas del juego político, ha conllevado a un fortalecimiento del sistema democrático institucional en México, cuya relevancia ha sido reconocida nacional e internacionalmente. La evolución lograda en los aspectos señalados, sin embargo, no ha modificado sustancialmente el marcado presidencialismo que ha caracterizado al sistema político mexicano.

36. Al respecto, la CIDH estima que mantener la debida autonomía e independencia de los poderes públicos, en un marco de colaboración, a fin de lograr los fines del Estado, es un elemento esencial para el buen funcionamiento del Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Sin embargo, el predominio histórico de un partido en la vida institucional de un país, ha conllevado a un debilitamiento del sistema de controles y contrapesos al Poder Ejecutivo. En este sentido, es importante señalar que los recientes resultados de las elecciones efectuadas en julio de 1997, deben representar un paso importante en la reversión de dicha tendencia, en un marco de diálogo democrático y estabilidad constructiva, que representan en definitiva un gran reto para el sistema presidencial mexicano y el resto de sus instituciones.

c. El Poder Judicial

37. El ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal. (art. 94, C.P.M.)

38. Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República debe someter una terna a consideración del Senado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, hace la designación del Ministro que deba cubrir la vacante. (art. 96, C.P.M.)

39. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia duran en sus cargos quince años, sólo pueden ser removidos del mismo en los términos del título cuarto de la C.P.M. y, al vencimiento de su período, tienen derecho a un haber por retiro. (penúltimo párrafo del art. 94, C.P.M.)

40. Los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia en México son los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de los derechos políticos y civiles; tener 35 años cumplidos el día de la designación; poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión (salvo que se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, que lo inhabilita para el cargo cualquiera que haya sido la pena); haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y no haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal durante el año previo al día de su nombramiento (art. 95, C.P.M.).

41. Una de las principales críticas que ha tenido el sistema de elección de los ministros de la Suprema Corte en México, deriva del control que ha ejercido por más de 60 años un partido político tanto del poder ejecutivo como del legislativo (Senado), por lo que los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte propuestos por el Presidente de la República al Senado para su aprobación, parecieran no permitir el funcionamiento pleno de un sistema abierto, competitivo, y rodeado de los controles y garantías de selección necesarias.

42. Por su parte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito duran 6 años en el ejercicio de su cargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo pueden ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos establecidos por la ley. (art. 97, C.P.M.)

43. Para ser designado magistrado de circuito, se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años, además de los requisitos previstos en la ley respecto de la carrera judicial (art. 106, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en lo sucesivo L.O.P.J.F.).

44. Asimismo, el ingreso y promoción para las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito, se realiza a través de concurso interno de oposición libre (art. 112, L.O.P.J.F.).

45. Para ser juez de distrito, se exige ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de 30 años, contar con título de licenciado en derecho legalmente expedido, un mínimo de 5 años de ejercicio profesional, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año. (art. 108, L.O.P.J.F.). Por su parte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos establecidos por la ley. (art. 97, C.P.M.)

46. La administración, vigilancia, disciplina y carrera del poder judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establece la C.P.M y el art. 68 de la L.O.P.J.F.

47. La función judicial del fuero común en el Distrito Federal la ejerce el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos establecidos en el estatuto de gobierno. Asimismo, para ser magistrado del Tribunal

Superior, deben reunirse los mismos requisitos que la Constitución ordena para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, con la exigencia de haberse distinguido profesionalmente en el ramo judicial dentro del territorio del Distrito Federal (art. 122, C.P.M.).

48. El Consejo de la Judicatura es el órgano competente para designar a los jueces de primera instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial (base cuarta, fracción II del art. 122, C.P.M.).

49. Por lo que respecta al nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el artículo 122, base cuarta, fracción I, párrafo segundo de la Constitución, establece que para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe someter la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa.

50. En cuanto al Poder Judicial de los Estados, éste se ejerce por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas. Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los poderes judiciales locales son hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficacia y probidad en la administración de justicia, o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica (art. 116, fracción II, C.P.M.).

51. La misma Constitución señala en el artículo anteriormente mencionado, que para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia de cada Estado, se requieren los mismos requisitos que para ser Ministro de la Suprema Corte, señaladas en el artículo 95 de la Constitución.

52. Los magistrados estatales durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, pueden ser reelectos, y si lo fueren, sólo pueden ser privados de sus puestos en los términos establecidos en las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados. (art. 116, fracción III, C.P.M.)

53. El 31 de diciembre de 1994, al inicio del mandato del Presidente Ernesto Zedillo, se propuso la reforma del artículo 100 constitucional, cuya redacción actual aprobada por el Congreso es la siguiente:

...La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo el Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

54. En el artículo al que hace mención el párrafo segundo, se establece:

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución.

55. La CIDH aprecia y valora altamente las modificaciones constitucionales introducidas en México con relación al Poder Judicial, que tienden a lograr la profesionalidad, independencia y autonomía de sus integrantes. La reforma apuntada evidencia una notable voluntad de cambio y perfeccionamiento en relación con una de las instituciones fundamentales del Estado de Derecho,

particularmente para la protección de los derechos humanos en el orden interno. La Comisión considera que reformas de esta naturaleza deben continuar y profundizarse, a fin de garantizar debidamente el funcionamiento adecuado del Poder Judicial y su rol en la protección de los derechos humanos.

56. Asimismo, la Comisión estima que, a pesar de los importantes avances realizados, mientras el Poder Ejecutivo continúe conservando una preponderancia de facultades legales y extralegales sobre el Poder Judicial, se dificultará en México la consolidación de tribunales independientes e imparciales, a pesar de que su sistema constitucional está basado en el equilibrio de poderes, y que los tratados internacionales ratificados por México prevén directamente tal autonomía.

C. Los Estados de la Unión

57. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la C.P.M. y las particulares de los Estados, las que en ningún caso pueden contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (artículo 41, C.P.M.).

58. Los estados deben adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre. (artículo 115, C.P.M.)

59. El poder público de los estados se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no pudiendo reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. (artículo 116, C.P.M.)

60. Los Poderes de los estados se organizan conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a una serie de principios establecidos en el artículo 116 citado. En primer lugar, el Poder Ejecutivo es ejercido por los gobernadores de los estados, por períodos no mayores de seis años. La elección de los mismos, y la de las legislaturas locales es directa y en los términos que disponen las leyes electorales respectivas. Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo pueden volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

61. El Poder Legislativo en dichas entidades se ejerce por las legislaturas estatales. El número de representantes es proporcional al de habitantes de cada estado; en todo caso, no puede ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra. Los diputados a las legislaturas estatales no pueden ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes pueden ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no pueden ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes. Los diputados estatales son elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

62. Por su parte, el Poder Judicial es ejercido en los estados por los tribunales que establecen las constituciones respectivas. La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones debe estar garantizada por las constituciones

y leyes orgánicas de los estados, las cuales establecen las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de tales funcionarios. Los integrantes de los poderes judiciales locales deben reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución. Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los poderes judiciales locales son hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica, y la duración de sus funciones está establecida en las constituciones locales.

63. En el ámbito de los Estados de la Unión y del Distrito Federal, México ha experimentado en los últimos años una alternancia político partidista en algunas de éstas entidades, la cual también ha contribuido al avance y perfeccionamiento de las instituciones democráticas. Cabe mencionar en dicho contexto la victoria obtenida por Ernesto Ruffo Appel, candidato del PAN, en las elecciones para la Gobernación de Baja California en 1989. La importancia de este hecho radica en que se trató de la primera vez que un político de oposición fue declarado ganador de una elección de Gobernador en México, desde que el PRI accedió al poder en 1929. El proceso mencionado se consolida en las elecciones de 1997 (en la cual resultó electo un importante líder de un partido de oposición (PRD) como jefe de gobierno del Distrito Federal), lo cual simboliza el carácter abierto y competitivo de las elecciones mexicanas. Esa evolución ha permitido el inicio del desarrollo de un importante mecanismo de división y control de poderes en México, donde ya no hay un solo partido de gobierno, sino diversos, dependiendo de la entidad político territorial a la que se haga referencia. Ello es, que los partidos de oposición en el ámbito nacional, son partidos de gobierno a nivel distrital o estatal, incluyendo los Estados de Nuevo León y Querétaro. A pesar de ello, ciertos problemas institucionales de carácter estructural, continúan presentes a nivel Estatal (sistema penitenciario, poder judicial, servicios públicos, etc.), por lo que su superación representa un gran reto para el sistema político mexicano en su conjunto.

D. El Ministerio Público

64. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxilia con una policía que está bajo su autoridad y mando inmediato (artículo 21, C.P.M.). Tanto las diligencias de investigación como el ejercicio de la acción penal y la facultad acusatoria, son propias y exclusivas del Ministerio Público, de tal manera que los jueces que conocen de un proceso penal, no pueden oficiosamente allegarse elementos de prueba de un delito o de la responsabilidad del acusado, ni iniciar el juicio sin el previo ejercicio de la mencionada acción, ni continuar el procedimiento si ha habido desistimiento. Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 20 constitucional, en el que se consagran las garantías que tiene el inculpado durante la averiguación previa y durante el ejercicio de la acción penal.

65. Los funcionarios del Ministerio Público de la Federación, son nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación está presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador puede ser removido libremente por el Ejecutivo (artículo 102, C.P.M.). Dicho esquema es seguido en su conjunto, en la organización del Ministerio Público en cada uno de los Estados miembros de la Unión.

66. Con relación a este punto, la CIDH estima conveniente diferir sus comentarios para analizarlos en los capítulos IV y V de este informe, en los cuales se discutirá lo relacionado al derecho a la integridad personal y a la justicia. Sin embargo, a estas alturas desea reiterar lo expresado respecto a este tema en el comunicado emitido al final de la visita in loco realizada a México en julio de 1996, en el sentido que "el monopolio del ejercicio de la acción penal que tiene asignado el Ministerio Público en México exige la conformación de una institución independiente y autónoma, profesionalizada, eficiente e imparcial."

II. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO Y LOS DERECHOS HUMANOS

67. Desde la Constitución de 1917, los derechos del hombre se entienden en México como un conjunto de garantías individuales, sociales y económicas, que el Estado otorga a los habitantes de su territorio. Para llegar a esta definición, se tomaron en cuenta las acepciones que en Derecho Público se tienen del concepto de garantía, entendiéndose ésta como la de protección o seguridad que en favor de las personas se reconocen dentro de un Estado de Derecho.

A. Garantías individuales

68. Las CIDH observa que las garantías individuales se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre los habitantes como persona física y el Estado como entidad jurídica y política. Los sujetos activos de las garantías individuales están constituidos por todo habitante o individuo que viva en el territorio nacional, independientemente de su calidad migratoria, nacionalidad, sexo, condición civil, etc. Así, el artículo 1 constitucional establece que en México "...todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución..."

a. Garantías de igualdad

69. La CIDH estima que la igualdad está dada por la obligación que tienen las autoridades del Estado de considerar a todos los individuos bajo el aspecto de la personalidad humana, dentro de un mismo plano de tratamiento jurídico y fáctico, sin hacer distinciones y diferencias por concepto de raza, religión, nacionalidad, condición económica, cultural o social, u otras. Las garantías de igualdad se encuentran comprendidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes artículos: 1o. ("todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución..."); 2o. (prohibición de la esclavitud); 4o. (igualdad del hombre y la mujer); 12o. ("no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país..."); y 13o. ("nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley").

b. Garantías de libertad

70. La Comisión considera que la libertad es un atributo inseparable de todo individuo, consistente en la capacidad que tiene de conseguir los fines materiales y espirituales legítimos, y de escoger para ello los medios adecuados respectivos. En la Constitución mexicana se consagran las siguientes libertades: de trabajo, que consiste en dedicarse a la profesión que más le acomode con la justa retribución (artículos 5 y 123); de expresión de ideas, que se refiere a la libre manifestación de ideas garantizada por el Estado (artículo 6); de imprenta, en cuanto a que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni coartar la libertad de imprenta (artículo 7); de petición, que debe ser objeto de un acuerdo escrito de la

autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario (artículo 8); de reunión y asociación, con cualquier objeto lícito (artículo 9); de posesión y portación de armas, derecho del que gozan los habitantes en su domicilio, con la excepción de las prohibidas por la ley (artículo 10); de tránsito, en virtud del cual toda persona tiene derecho a entrar, salir y viajar por el territorio mexicano (artículo 11); de religión, en virtud de la cual la persona puede profesar libremente la creencia de su elección (artículo 24); de circulación de correspondencia, cuya inviolabilidad está garantizada (artículo 16, penúltimo párrafo); de libre concurrencia, la cual está garantizada por el castigo que las autoridades impondrán en caso de acaparamiento de artículos de consumo necesario (artículo 28).

c. Garantías de seguridad jurídica

71. En el concepto de la Comisión, la seguridad jurídica es el conjunto de circunstancias jurídicas y fácticas a que tienen que sujetarse los actos de cualquier autoridad para producir validamente efectos en los derechos de las personas, en circunstancias de certeza, transparencia y predecibilidad. En el artículo 14 constitucional concurren cuatro garantías individuales relativas a la seguridad jurídica: irretroactividad legal, audiencia, legalidad en materia judicial civil y judicial administrativa, y legalidad en materia judicial penal.

d. Garantías de legalidad

72. La CIDH considera que en un Estado de Derecho, las potestades y competencias del poder público tienen su origen en la Constitución y la ley. La eficacia jurídica de estas garantías en un país determinado reside en el hecho de que todo acto del poder público debe sujetarse al principio de legalidad.

73. El principio de legalidad tiene su garantía en el control judicial de la legalidad. En los juicios del orden civil en México, la sentencia definitiva debe ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se debe fundar en los principios generales del derecho (art. 14, C.P.M.).

74. Asimismo, nadie puede ser molestado en su persona, familia, papeles, posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento (art. 16, C.P.M.).

e. Garantías de propiedad

75. La propiedad es concebida por la Comisión como un modo de afectación jurídica de bienes a un sujeto, ya sea físico o moral, privado o público, por virtud de la cual éste tiene facultad jurídica de usar, gozar y disponer de ella, dentro de los límites, restricciones, obligaciones y contribuciones establecidas por la Constitución, en virtud de su función social.

76. Esta garantía se contempla en el artículo 27 constitucional, que en su primer párrafo establece:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

B. Garantías sociales

77. Las garantías sociales, incorporadas al constitucionalismo mexicano desde 1917, están referidas a las materias laboral, agraria, educativa, salud y otras.

78. Estas garantías sociales se consagran en materia agraria, donde la relación jurídica se establece entre sujetos activos, que en su conjunto constituyen el sector campesino, y por sus miembros particulares en lo singular.

79. En materia laboral, estas garantías se encuentran contempladas en los artículos 4, 27 y 123 de la C.P.M., y están enfocados a la educación, los indígenas, mujeres, niños, a la salud, vivienda y a la propiedad con sus modalidades y al trabajo y previsión social.

C. Los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, y las reservas formuladas

80. A la fecha de elaboración del presente informe, el Estado mexicano ratificó un total de 38 instrumentos internacionales de carácter convencional sobre derechos humanos, varios de los cuales serán objeto de análisis y referencia en las respectivas secciones del presente informe. Cabe destacar que ocho de los instrumentos mencionados han sido objeto de una o varias reservas o declaraciones interpretativas: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre Condición de los Extranjeros, la Convención sobre Nacionalidad, la Convención sobre Nacionalidad de la Mujer, y la Convención sobre Asilo Territorial.⁽⁵⁾

81. La Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia especializada sobre derechos humanos, fue ratificada por México, y presentado el instrumento de adhesión en la OEA el 24 de marzo de 1981, con dos declaraciones interpretativas y una reserva. Tal reserva formulada por México fue suscrita el 23 de mayo de 1969 y el plazo de 12 meses desde la notificación de la misma se cumplió el 2 de abril de 1982, sin objeciones de los demás Estados partes de la Convención Americana. Sin embargo, la Comisión aún no se ha pronunciado acerca de la compatibilidad de la reserva y declaraciones interpretativas con el objeto y propósito de la Convención Americana, conforme a las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El texto de las declaraciones y reserva es el siguiente:

Declaraciones interpretativas

Con respecto al párrafo 1 del artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, considera que la expresión "en general", usada en el citado párrafo no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida "a partir del momento de la concepción" ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Por otra parte, en concepto del gobierno de México, la limitación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del artículo 12.

Reserva

El Gobierno de México hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130,

dispone que los Ministros de Culto no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

82. A pesar de ello, la reforma efectuada con posterioridad a la Constitución mexicana, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de enero de 1992 reconoció la personalidad jurídica de las iglesias y agrupaciones religiosas. En efecto, el artículo 130 inciso "d" dispuso lo siguiente:

En los términos de la Ley Reglamentaria, los ministros de culto no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de culto con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

83. En el sistema de las Naciones Unidas, cabe destacar que el instrumento de ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue depositado por México el 23 de marzo de 1981. En dicha oportunidad, el Estado mexicano formuló "declaraciones interpretativas" al artículo 9.5 y al 18, e interpuso reservas a los artículos 13 y 25.b. El texto de las mismas es el siguiente:

Artículo 9, párrafo 5. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, todo individuo goza de las garantías que en materia penal se consagran, y en consecuencia, ninguna persona podrá ser ilegalmente detenida o presa; sin embargo, si por falsedad en la denuncia o querrela, cualquier individuo sufre un menoscabo de este derecho esencial, tiene, entre otras cosas, según lo disponen las propias leyes, la facultad de obtener una reparación efectiva y justa.

Artículo 13. El Gobierno de México hace reserva de este artículo, visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.[\(6\)](#)

Artículo 18. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, con la limitación, respecto de los actos religiosos de culto público, de que deberán celebrarse precisamente en los templos y, respecto de la enseñanza, de que no se reconoce validez oficial a los estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. El gobierno de México considera que estas limitaciones están comprendidas dentro de las que establece el párrafo 3 de este artículo.

Artículo 25, inciso b). El Gobierno de México hace igualmente reserva de esta disposición en virtud de que el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los ministros de Culto no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

84. La Comisión ha tenido conocimiento de que determinadas limitaciones o restricciones a los derechos humanos han sido suprimidas mediante modificaciones adoptadas con posterioridad a las reservas formuladas por dicho país a los instrumentos internacionales citados *supra*, en virtud de lo cual tales reservas resultan innecesarias o injustificadas. En tal sentido, la CNDH ha efectuado un estudio en el que concluye que deberían retirarse las reservas formuladas en relación con los artículos 5 y 6 de la Convención sobre Nacionalidad; el artículo 1 de la Convención sobre Nacionalidad de la Mujer, el artículo X de la Convención sobre Asilo Territorial, el artículo 18 del Pacto Internacional de derechos Civiles y

Políticos, y el artículo 12.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁽⁷⁾

85. Entre los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por México, igualmente resalta la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, suscrita en Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985, firmada por México el 10 de febrero de 1986 en la Secretaría General de la OEA, fue ratificada el 22 de junio de 1987. Asimismo, el 23 de enero de 1985 fue depositado el instrumento de ratificación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 10 de diciembre de 1984.

86. Por otra parte, México depositó el instrumento de ratificación del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", en fecha 16 de abril de 1996.

87. Por su importancia, cabe reiterar en esta sección el reciente anuncio de la decisión del Estado mexicano de aceptar la jurisdicción obligatoria (contenciosa) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Conforme a los datos con que cuenta la Comisión, a la fecha de aprobación de este informe se hallaban adelantados los trámites de derecho interno tendientes a la ratificación parlamentaria de tal decisión. En este sentido, la CIDH hace votos para que dicho trámite sea prontamente culminado, y en consecuencia sea depositado el correspondiente instrumento ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, a los efectos de la inmediata entrada en vigencia de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana respecto a México. La Comisión valora y reconoce altamente dicha decisión, que contribuye a fortalecer los derechos humanos de los habitantes de México y el sistema interamericano de derechos humanos en su conjunto.

D. La jerarquía de los tratados internacionales conforme al derecho constitucional mexicano

88. El artículo 133 constitucional dispone:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, 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.

89. De acuerdo al ordenamiento constitucional, los tratados son la "Ley Suprema" del Estado. Con ello el sistema mexicano otorga formalmente a los tratados un rango al menos equivalente a la ley en su ordenamiento jurídico interno.

90. El artículo 133 de la Constitución mexicana fue invocado ante la CIDH en una denuncia presentada por cuatro diputados del estado de Nuevo León por el Partido Acción Nacional (PAN), para quienes la ley electoral de dicho Estado de mayo de 1987, vulneraba el ejercicio de los derechos políticos reconocidos por la Convención Americana. Entre otras consideraciones, la CIDH sostuvo en la decisión de ese caso y otros similares en esa materia, la aplicación directa de las normas de la Convención y su aplicación a los estados integrantes de la Federación (dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), y concluyó que:

El Estado mexicano debe cumplir con su obligación de adecuar la legislación interna a fin de que ella garantice de manera efectiva el ejercicio de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 de la Convención Americana, y garantice un recurso sencillo, rápido y efectivo, de conformidad con el artículo 25 de la Convención, ante tribunales imparciales e independientes, según el artículo 8 de la Convención.

91. Cabe destacar que en las elecciones de 1997, la ciudadanía de Nuevo León optó por autoridades estatales del PAN, sin que fuera impugnado dicho acto comicial. Por otra parte, en los casos sobre México tramitados por la Comisión en los últimos años, dicho argumento no ha sido opuesto por el Estado, reconociéndose como principio general, la vigencia y aplicabilidad directa de la Convención Americana en el ordenamiento jurídico mexicano.

III. LOS SISTEMAS DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

92. De acuerdo a la Convención Americana, los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción (artículo 1.1). Así mismo, los Estados se comprometen a adoptar las medidas que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos (artículo 2). En particular, la Convención reconoce un "derecho de amparo" mediante un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo, para la protección de los derechos fundamentales (artículo 25).

A. El juicio de amparo

93. El amparo es una institución procesal originada en México en el siglo XIX, que tiene por objeto proteger a las personas contra cualquier acto de autoridad (*lato sensu*) que le cause un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a los derechos consagrados en la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine. La legitimación para interponer el amparo está dada a las personas que han sufrido o temen sufrir inminentemente, un agravio en su esfera jurídica, por cualquier acto de autoridad que se manifieste en contravención de alguna garantía individual o en la infracción de la garantía de legalidad instituida primordialmente en los artículos 14 y 16 constitucionales, así como en la interferencia al sistema competencial existente entre las autoridades federales y las locales (controversia constitucional).

94. Los Tribunales de la Federación conocen de toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal (art. 103, C.P.M.).

95. El juicio de amparo se sigue siempre a instancia de parte agraviada, y la sentencia puede disponer las medidas de protección a los individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versee la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. (art. 107, C.P.M.)

96. El constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela⁽⁸⁾ considera al amparo como un sistema de control constitucional que presenta ciertos atributos que serán mencionados a continuación. En primer lugar, conocen del mismo los órganos judiciales federales del Estado, o sea los Tribunales de la Federación (artículo 103

constitucional), y su promoción sólo incumbe al gobernado que ha sufrido o teme sufrir inminentemente un agravio en su esfera jurídica. Desde sus orígenes, el amparo siempre se ha traducido en un juicio, es decir, en un proceso en el que órgano de control debe dirimir la controversia jurídica que consiste en determinar si el acto de autoridad impugnado es o no violatorio de la Constitución.

97. Las sentencias que en tal juicio o proceso dicta el órgano de control impartiendo la protección al gobernado contra el acto estricto sensu o la ley inconstitucional, únicamente tienen eficacia en el caso concreto de que se trate.

98. El juicio de amparo, según el constitucionalista mexicano Héctor Fix Zamudio,⁽⁹⁾ es una figura jurídica dentro del derecho positivo mexicano que permite a los particulares la defensa de sus garantías constitucionales y derechos humanos, cuando éstas fueren violadas o vulneradas por alguna controversia que se suscite en materia civil, penal, administrativa y laboral, ya sea del orden federal o local. El amparo se da también en materia agraria, cuando se afectan los derechos colectivos de algún núcleo ejidal o comunal. En definitiva, se trata del amparo casación (sentencia), amparo contra leyes, amparo contra actos administrativos, y amparo agrario.

99. El autor arriba mencionado destaca el hecho de que el Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público que él designe, es parte en todos los juicios de amparo, con excepción de aquellos que no sean de interés público. En cuanto a su efectividad, la CIDH.

100. La Comisión es consciente de la eficacia que ha tenido este recurso, en más de cien años de vigencia en México, para la protección de las garantías individuales de toda persona frente a los actos de la autoridad. También ha recibido información referente a las limitaciones que sufre el amparo en la práctica.⁽¹⁰⁾ Igualmente, toma nota de la siguiente observación hecha por el Estado mexicano:

...existe la posibilidad de que los derechos consagrados en los tratados internacionales tengan aplicación judicial, pues la inobservancia de tales derechos implicaría la violación de los artículos 16 y 133 constitucionales que establecen el principio de legalidad y el de jerarquía normativa de los tratados en el orden jurídico mexicano, respectivamente.

Por otra parte, la denominada "fórmula Otero" de relatividad de las sentencias de amparo se ve atenuada en sus efectos gracias a la posibilidad que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, de que sus criterios formen jurisprudencia y se conviertan en pautas vinculatorias de decisión para el resto de los jueces y tribunales del país, por lo que si en virtud de un caso concreto la Suprema Corte determina la inconstitucionalidad de una norma jurídica, quienes se consideren afectados por dicha norma podrán invocar en su beneficio el criterio emitido por la Corte en el juicio de amparo correspondiente...

101. En definitiva, la importante y compleja institución del amparo mexicano, representa un medio judicial en los términos del artículo 25 de la Convención Americana, para la protección de los derechos fundamentales. La Comisión observará el proceso de desarrollo de esta institución en México, de manera que permita la plena y efectiva protección de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana.

B. Las controversias constitucionales

102. A partir de la modificación del artículo 105 de la Constitución mexicana, (publicada el 31 de diciembre de 1994) se facultó a la Suprema Corte de Justicia de dicho país para conocer sobre las controversias entre la Federación, estados, municipios y poderes federales. Asimismo, mediante la reforma del 22 de agosto de 1996, se suprimió la imposibilidad de la Suprema Corte para conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. Asimismo, se facultó a los partidos políticos para ejercer las acciones de inconstitucionalidad.

103. El mencionado artículo establece los asuntos que conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación: de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral se susciten entre la Federación y un estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquel y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; un estado y otro; un estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

104. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos que se refieren los incisos "c", "h", y "k" del artículo 105 citado, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

C. Las acciones de inconstitucionalidad

105. La mencionada reforma al artículo 105 constitucional tiene gran importancia, por lo que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad. La fracción segunda tiene el título "De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución". Dichas acciones se ejercen de manera concentrada ante la Suprema Corte de Justicia.

106. Las acciones de inconstitucionalidad pueden ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; el equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de Tratados Internacionales celebrados por el Estado mexicano; el Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal, y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea; y por los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigentes nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro

estatal, a través de sus dirigencias exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro.

107. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo pueden declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos de once de sus integrantes.

108. La CIDH destaca el importante avance ocurrido en el ordenamiento constitucional mexicano, el cual permite que algunos órganos taxativamente establecidos, así como los partidos políticos, puedan ejercer acciones ante la Suprema Corte con el fin de controlar la constitucionalidad de las leyes. Sin embargo, la CIDH estima que el logro obtenido con esta reforma constitucional podría llegarse a completar con un sistema en donde se permita la acción popular, es decir, en donde cualquier ciudadano tenga la legitimación activa de acudir ante los órganos competentes para controlar la constitucionalidad de las leyes que violen sus derechos humanos. Asimismo, la Comisión estima que la mayoría calificada de 8 magistrados para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, es excesivamente amplia bajo los estándares universales de derecho comparado, lo cual dificulta un control efectivo de dichas materias.[\(11\)](#)

D. La Comisión Nacional de Derechos Humanos

109. En el capítulo primero del título primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son reconocidos implícitamente los derechos humanos, mediante el otorgamiento de un conjunto de garantías. Igualmente, se protegen los derechos humanos a través de los tratados, pactos y convenciones internacionales, los cuales según lo que establece el artículo 133 constitucional, forman parte de la "Ley Suprema" de México.

110. La protección de los derechos humanos en México implica la aplicación de la legislación penal, administrativa, civil, y procesal; y muy especialmente la relativa al juicio de amparo, a los recursos administrativos y al contencioso administrativo. Asimismo, participan con especial importancia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

111. El primer antecedente del "ombudsman" en México está en la "Procuraduría de Pobres" creada en San Luis Potosí en 1847. Esta institución se ha estructurado de acuerdo a un esquema federal en dos ámbitos: el de las entidades federativas y el nacional.

112. Existen dos instancias, la primera ante organismos públicos creados por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados; y la segunda, ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuando se trate de quejas presentadas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa de alguna autoridad o servidor público, con excepción de las del Poder Judicial de la Federación.[\(12\)](#)

113. La institución del ombudsman comienza a configurarse en México en el ámbito nacional como una dependencia de la administración pública descentralizada, a través de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, creada el 13 de febrero de 1989. Según lo afirmado por el Estado mexicano, tal iniciativa fue concretada en el marco de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos.

114. El 5 de junio de 1990 se creó, por decreto presidencial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

115. El 29 de junio de 1992, en cumplimiento con la reforma que adicionó el apartado B al artículo 102 constitucional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se convirtió en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Entre los considerandos de la creación de la CNDH, resalta el siguiente:

La defensa de los derechos del hombre es uno de los principios que ha guiado nuestra vida independiente y que se ha extendido hoy en la comunidad de Naciones.

116. El apartado B del artículo 102 constitucional establece que:

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

117. La Comisión Nacional de Derechos Humanos está estructurada con las características de un ombudsman, por lo que de ninguna manera es sustitutiva de los órganos jurisdiccionales (tribunales) encargados de la procuración e impartición de justicia. La CNDH es un órgano autónomo de vigilancia del poder público, con la facultad de recibir quejas populares contra el poder público, excepto en materia política (por lo que no tiene competencia para conocer de conflictos electorales). Sus decisiones carecen de carácter vinculante, pues son emitidas en forma de recomendaciones, con fuerza no coactiva sino moral. De acuerdo a su normativa, la CNDH tiene acceso a toda documentación e información oficial, y contempla requisitos procesales mínimos.

118. La Comisión Nacional es un organismo descentralizado, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previsto en el orden jurídico mexicano (artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en lo sucesivo L.C.N.D.H.).

119. La CNDH está integrada por un presidente, una secretaría ejecutiva, hasta 5 visitadores generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. La Comisión, para el mejor desempeño de sus responsabilidades, cuenta con un Consejo (art. 5, L.C.N.D.H.). El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es realizado por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (art. 10, L.C.N.D.H.).

120. La competencia de la CNDH se extiende a todo el territorio mexicano, para conocer de las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando las mismas son imputadas a autoridades y servidores públicos de dicho Estado.

121. Tratándose de presuntas violaciones que se imputan exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocen los organismos de protección de los derechos humanos de la entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de la ley.

122. La CIDH destaca la importante labor cumplida por la CNDH en la protección y promoción de los derechos humanos de los mexicanos en 8 años de funcionamiento, lo que se ha traducido en una mayor educación y conciencia del pueblo mexicano con relación a los derechos de que gozan, así como la existencia de un clima positivo en referencia a la posibilidad de acudir a un órgano capaz de velar por los mismos. En este sentido, el comunicado emitido el 24 de julio de 1996 al final de la visita in loco a México expresa:

la CIDH aprecia el proceso de instituciones y normas dirigidas a promover y proteger los derechos humanos. La CIDH ha observado el trabajo valioso que realiza la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La CIDH encuentra muy significativo que más del 60% de las recomendaciones de dicha Comisión sean cumplidas y que haya un debate público de las mismas.

123. La CIDH ha sido informada de las observaciones y críticas formuladas por algunos representantes de organizaciones no gubernamentales, acerca del trabajo y actividades realizadas recientemente por la CNDH. La CIDH reitera la importancia institucional que tiene la CNDH en la promoción y protección de los derechos humanos en México.

124. Sin embargo, la CIDH considera oportuno que se estudie una reforma de la norma vigente para el nombramiento del Presidente y los Consejeros de la CNDH. En el sistema actual, el titular de la CNDH es designado por el Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso, si aquélla se encontrara en receso. Teniendo en cuenta que el partido político del Presidente de la República ha sido el mismo que ha contado con una clara mayoría en el Senado durante las últimas seis décadas, la voluntad del titular del Poder Ejecutivo resulta decisiva en dicho nombramiento. Este desequilibrio podría afectar la autonomía e independencia de aquel órgano en el ejercicio de las delicadas funciones que le son propias. En tal sentido, la CIDH toma nota de la siguiente información suministrada por el Estado mexicano:

En la actualidad se están llevando a cabo foros de consulta y discusión nacional, respecto a la eventual reforma a la ley que regula las actividades de la CNDH, con el fin de fortalecer su actuación, ampliar sus facultades y modificar la designación de su titular.

E. Las comisiones estatales de derechos humanos

125. El artículo 20 transitorio del decreto que adiciona el apartado B del artículo 102 de la Constitución establece:

Las legislaturas de los Estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este decreto para establecer los organismos de protección de los Derechos Humanos.

126. Dicha disposición se ha cumplido, ya que en cada entidad federativa existen en la actualidad organismos de protección de los derechos humanos, denominados en algunas de ellas comisiones y en otras, procuradurías.

127. Durante la visita in loco realizada a México en julio de 1996, la CIDH percibió una diferencia marcada entre las comisiones estatales de derechos humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en cuestiones tales como el presupuesto asignado, la infraestructura existente y los recursos humanos con que cuenta cada una de ellas, las cuales difieren en forma significativa.

128. Igualmente, la CIDH ha constatado en el curso de sus entrevistas celebradas en ocasión de dicha visita, que existe desconfianza en México respecto a la efectividad del trabajo cumplido por dichas comisiones estatales, así como en cuanto a la autonomía e independencia política de sus miembros. Ello se refleja en el gran número de casos en los cuales los ciudadanos solicitan que la CNDH ejerza su facultad de atracción y de revisión. Debe considerarse que las comisiones estatales son las competentes para conocer en primer término de las denuncias presentadas en contra de las autoridades de su Estado, por lo cual aquéllas deberían cumplir un papel principal en la promoción y protección de los derechos humanos dentro de su ámbito de competencia. En caso contrario, si deben esperar a que otro órgano resuelva el problema, ello resultaría en una demora innecesaria para la solución a las violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos y habitantes.

129. Teniendo en cuenta lo expresado anteriormente, la CIDH considera necesario, tal como ha sido señalado por diversos sectores de la sociedad y el Estado mexicano, fortalecer el trabajo de las comisiones estatales de derechos humanos, para que su estructura, organización y gestión logren consolidarse de manera decisiva, a fin de que las recomendaciones emanadas de las mismas generen confianza entre los habitantes de dichas entidades.

CAPÍTULO II

EL DERECHO A LA VIDA

INTRODUCCIÓN

130. Uno de los problemas fundamentales que consideró la CIDH durante la visita in loco realizada a México en julio de 1996, fue el relativo a las violaciones al derecho a la vida. Reiteradas denuncias en tal sentido han alertado a la CIDH sobre la necesidad de que las autoridades competentes adopten medidas adecuadas y efectivas para combatir este problema. Con particular importancia se evidencia el problema en algunos Estados del Sur del país, fundamentalmente en Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo. El derecho a la vida es el presupuesto esencial para la existencia de los demás derechos, por lo que en consideración a su importancia y a la realidad mexicana, justifican y motivan la necesidad de que la CIDH realice un análisis especial sobre su vigencia en ese país.

I. EL MARCO JURÍDICO

131. En el sistema jurídico mexicano el derecho a la vida está consagrado en las siguientes normas:

A. Normativa internacional

132. La Convención Americana sobre Derechos Humanos garantiza el derecho a la vida en su artículo 4, que establece lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la Ley y en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.[\(13\)](#)

B. Normativa interna

133. El artículo 14 de la Constitución señala que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos. El artículo 22 prohíbe la pena de muerte por delitos políticos y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía y premeditación o ventaja, al plagiario al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar. El Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 22 dispone que la capacidad civil de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte, pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en dicho código.

134. No obstante estas consagraciones normativas, las principales violaciones del derecho a la vida en México, tienen origen en los casos de ejecuciones extrajudiciales, y las desapariciones forzadas.

II. LAS EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES

135. En los últimos años, el aumento de homicidios en algunas zonas de México, ha puesto de manifiesto la gravedad de la situación frente a las autoridades gubernamentales y a las organizaciones de derechos humanos, y la necesidad de adoptar medidas para evitar que sigan sucediendo este tipo de situaciones.

136. Un ejemplo grave lo constituye el asesinato de la defensora de derechos humanos, Norma Corona Sapien, realizado con todas las características que conllevan las ejecuciones extrajudiciales. Días antes de su muerte, la maestra Norma Corona se encontraba realizando una investigación sobre la tortura y asesinato cometidos por policías judiciales federales en perjuicio de personas defendidas por ella, que fueron acusadas de narcotráfico. El descubrimiento del móvil de estas violaciones perjudicaría, según se indicó, a altas autoridades involucradas en dichos crímenes. Ello introduce *-prima facie-* una serie de hipótesis y presunciones sobre las causas y autores de su muerte. Otro caso notorio por su gravedad es el de los integrantes de la familia Quijano, quienes fueron víctimas del poder abusivo que ejercen agentes de la policía judicial federal, actuando en no pocos casos bajo órdenes de sus superiores jerárquicos. De las torturas y ejecuciones extrajudiciales de la familia Quijano sólo quedó una sobreviviente, la cual sigue gravemente afectada por las terribles secuelas que dejó tan insólita conducta.

137. Asimismo, se han cometido homicidios de importantes figuras públicas, cuyo esclarecimiento pleno aún se encuentra pendiente. Algunos de ellos son los del Cardenal Juan Jesús Posadas, muerto de disparos de bala en el aeropuerto de Guadalajara, Jalisco, en mayo de 1993; el del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio Murrieta, ocurrido en marzo de 1994; y el del Secretario General del PRI, Francisco Ruíz Massieu, en setiembre de 1994. Estos crímenes degradantes, de carácter emblemático en la opinión pública, han contribuido a disminuir la credibilidad de la ciudadanía hacia las instituciones de procuración y administración de justicia.

138. La Comisión sigue recibiendo denuncias de distintas fuentes que indican que la oprobiosa práctica de la ejecución extrajudicial, seguida de la impunidad de los perpetradores, continúa en México. En tal sentido, el informe de 19 de diciembre de 1997 del Relator Especial de las Naciones Unidas para Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, contiene una lista de personas que --conforme a denuncias recibidas por dicho funcionario internacional-- habrían sido ejecutadas extrajudicialmente por policías en México:

Celerino Jiménez Almaraz, muerto el 24 de abril de 1997 en San Mateo Río Hondo, poco después de haber sido detenido por policías judiciales de Oaxaca; Adrián Sebastián Antonio, muerto en diciembre de 1996 en San Agustín Loxicha; Fernando González Pérez, Carmen González Gómez, Juan N. y Miguel Gómez Hernández, muertos el 14 de marzo de 1997 en San Pedro Nixtalucum; Misael Tovar Rodríguez, muerto el 19 de febrero de 1997 en Conejos, municipio de Tula de Allende; Erick Cárdenas Esqueda, de 16 años, muerto el 4 de enero de 1997 en las celdas de la policía municipal de Laredo, Tamaulipas, como consecuencia de malos tratos; Sixto de la Rosa Martínez, cuyo cadáver fue encontrado supuestamente el 2 de mayo de 1997 en Calero de Cofrados, poco después de su detención por policías judiciales del estado de Nayarit; Reyes Penagos, muerto el 17 de diciembre de 1995 en Jaltenango, Chiapas; José López Reyes y Ricardo Rico López, quienes murieron el 24 de octubre de 1996 en Córdoba, Veracruz; Antonio Torres Estrada, muerto en noviembre de 1996 en León, Guanajuato, luego de ser golpeado; Alejandro Herrera Flores, muerto en octubre de 1996 en Morelia, Michoacán, poco después de su detención; Belisario Villegas Perrelleza, Silvestre Bernal y José Mario Payán Beltrán, miembros del PRD, quienes murieron el 3 de diciembre de 1996 en León Fonseca, municipio de Sinaloa de Leyva.[\(14\)](#)

139. El informe referido del Relator Especial señala igualmente denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales a cargo de integrantes de las fuerzas armadas, específicamente el asesinato de Marcial Oribe Zarco el 7 de noviembre de 1996 en Agua Fría, a cargo de seis hombres con uniformes e insignias del Ejército mexicano, que portaban armas de tipo AK-47; de Valentín Carrillo Saldaña, el 12 de octubre de 1996 en San Juan Nepomuceno; y de Juan Aceves Cruz, en noviembre de 1996 en Oaxaca. También hace referencia a otras serias denuncias, incluyendo ejecuciones de políticos del opositor PRD, cometidas por simpatizantes del PRI, o bajo las órdenes de autoridades locales de este último partido. Todas las denuncias mencionadas fueron puestas en conocimiento del Estado mexicano por dicho Relator. Luego de analizar la respuesta de dicho Estado, la CIDH observa que, en su gran mayoría, los casos no han sido esclarecidos, y en consecuencia los responsables siguen en la impunidad.

140. La grave situación descrita por el alto funcionario internacional coincide con datos recibidos por la CIDH de organizaciones no gubernamentales mexicanas e internacionales. Por ejemplo, la Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos ha señalado su preocupación por el crecimiento de las ejecuciones extrajudiciales en los últimos años, especialmente a partir de la rebelión zapatista de enero de 1994. Solamente en 1997, dicha entidad ha recibido 27 denuncias de ejecuciones extrajudiciales asociadas con el combate a la insurgencia y con los operativos de seguridad pública.[\(15\)](#)

141. A pesar de esto, la Comisión pudo apreciar durante su visita *in loco* a México, las medidas adoptadas por distintos organismos del Estado, con miras a controlar la creciente situación de violencia desatada en el país. En efecto, los programas estructurados por la CNDH y la Procuraduría General de Justicia del D.F., dirigidos a educar y prevenir situaciones de violencia, son claros ejemplos de ello.

142. Igualmente, cabe mencionar la disposición mostrada inicialmente por el Presidente Zedillo de negociar un acuerdo de paz con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), con miras a solucionar por la vía pacífica ese problema interno de violencia en México. Lamentablemente, la reciente disolución de la Comisión Nacional de Intermediación (Conai) --seguida de los violentos sucesos de junio de 1998 en localidades de Chiapas-- ofrece un panorama poco alentador para la paz a corto plazo. Esta delicada situación será tratada con mayor profundidad más adelante en el presente informe.

143. Por último, es preciso hacer referencia a las graves denuncias formuladas respecto a un reciente operativo de las fuerzas de seguridad en la localidad de El Charco, estado de Guerrero. Dicho operativo tuvo lugar el 7 de junio de 1998, cuando --de acuerdo a la información oficial-- fuerzas militares y policiales fueron atacadas luego de rodear una escuela en la que se hallaban durmiendo varios integrantes del ERPI (Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente, grupo escindido del EPR). Según los datos preliminares, el saldo fue de once muertos, cinco heridos y 22 detenidos. La Comisión tuvo acceso a información de carácter público basada en los dichos de testigos presenciales que habían sido detenidos en el lugar de los hechos y posteriormente liberados:

Atrincherados en el salón, donde apilaron pupitres, los milicianos del ERPI esporádicamente disparaban contra los soldados. Cerca de las 9 de la mañana gritaron que se rendían. Los soldados entraron al salón, mientras los civiles eran arrastrados hacia los vehículos militares. Se escuchó que un guerrillero pidió perdón, antes de ser ejecutado con varios disparos. Varios de los indígenas pudieron observar cómo algunos milicianos eran sacados de la escuela sin armas y con las manos en alto. También los condujeron a la cancha, donde los soldados los tendieron boca abajo y dispararon. Después los volvieron boca arriba y volvieron a disparar. Otros milicianos, al parecer Martín Macario Salazar, Francisco Cristino Crescencio y Eugenio Edudosiso Trinidad permanecían heridos dentro del salón.

Las evidencias sobre la acción del Ejército se esfumaron apenas 72 horas después. El albañil Sergio Ramos Aguilar, con tres ayudantes, resanó con yeso las paredes de los salones, horadadas por centenares de disparos; desmontó las ventanas rotas y las sustituyó con nuevas, de aluminio y hierro. Y con pintura blanca ocultó la sangre que manchaba las paredes.[\(16\)](#)

144. El Estado mexicano desmintió las denuncias por intermedio del Subprocurador General de la República, José Luis Ramos Rivera. Dicho funcionario manifestó en una conferencia de prensa que fue "un enfrentamiento en donde el Ejército Mexicano fue circunstancialmente agredido...no se trató de ninguna masacre, ni hubo siembra de armas ni se torturó a los detenidos para que se declararan integrantes del EPR". Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de México inició una investigación sobre estos hechos. El titular de dicha Comisión, Benito Mirón Lince, informó públicamente, luego de una visita a la comunidad, que hay evidencias de que lo que ocurrió el 7 de junio fue una masacre y no un enfrentamiento. Por lo tanto, dicho legislador federal y otro integrante de la referida Comisión, expresaron que exigirán la investigación de los delitos cometidos por los militares y el castigo a los responsables de la operación.[\(17\)](#)

La CIDH seguirá el desarrollo de tales investigaciones, y las acciones que pudiera adoptar el Estado mexicano para el pleno esclarecimiento de los hechos de El Charco.

III. LAS DESAPARICIONES FORZADAS

145. El fenómeno de la desaparición forzada de personas registra antecedentes en México desde fines de los años sesenta, principalmente en el estado de Guerrero, donde los movimientos insurgentes tuvieron mucha fuerza. Tales actos fueron cometidos en algunos casos por particulares bajo la tolerancia del Estado, y en otros, directamente por agentes del Estado.

146. En los últimos años, a pesar de las acciones tomadas por el Estado mexicano para erradicar este tipo de prácticas, que incluye la creación por parte de la CNDH de un programa de presuntos desaparecidos, y de diversas iniciativas del Estado para educar y depurar las fuerzas de seguridad, en México siguen presentándose casos de desaparición forzada. Los organismos mexicanos de derechos humanos y la CIDH tienen información de desapariciones forzadas, ocurridas en el marco de la lucha contra la guerrilla o el narcotráfico, e incluso contra la delincuencia común. Durante 1997, por ejemplo, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos tuvo conocimiento directo de 65 presuntas desapariciones, ocurridas principalmente en Guerrero, Oaxaca, Chiapas y el Distrito Federal. La citada organización aclara lo siguiente:

Las autoridades que más frecuentemente han sido señaladas como probables responsables son las procuradurías estatales de justicia, elementos del Ejército Mexicano, las corporaciones policíacas estatales y la Procuraduría General de la República.[\(18\)](#)

147. Las denuncias recibidas por la CIDH señalan que las personas sospechosas de colaborar con los movimientos armados, son detenidas arbitrariamente por miembros del Ejército, por lo general, en coordinación con otras fuerzas de seguridad como policías judiciales o elementos de Seguridad Pública, y en ocasiones acompañados por grupos de naturaleza paramilitar llamados "guardias blancas".

148. Por otra parte, la CIDH tiene conocimiento de los serios problemas existentes en México a causa del narcotráfico, y de los esfuerzos del Estado para combatir este flagelo contra la salud de la población. Asimismo, la Comisión entiende lo complejo de estas operaciones policiales, y el particular carácter reservado que tienen las mismas, a fin de lograr sus objetivos. Sin embargo, la Comisión sigue recibiendo denuncias en las cuales se ha vinculado a agentes del Estado encargados de estas operaciones, con la desaparición forzada de personas. Al respecto, la Comisión manifiesta, sin prejuzgar sobre la veracidad de las denuncias, que cualquier tipo de acción que se tome dentro de las instituciones del Estado para combatir al narcotráfico, debe ceñirse estrictamente a la normativa legal consagrada en el ordenamiento jurídico, y a los tratados internacionales debidamente ratificados por México, entre los cuales se encuentra la Convención Americana.

149. La CIDH también está en conocimiento del grave problema que constituye la delincuencia común en el Distrito Federal y en varios estados de México. Respecto a la lucha contra este tipo de crimen, la Comisión igualmente ha sido informada de casos de desaparición forzada. Se ha indicado que militares al mando de la policía preventiva, han coordinado operativos que tienden a culminar con la detención ilegal de personas, y su posterior desaparición.[\(19\)](#) En este sentido la CIDH reitera que, independientemente de la gravedad del delito cometido por una persona, los agentes del Estado deben en todo momento respetar sus derechos humanos, especialmente los derechos a la vida, a la integridad personal, y a la libertad personal.

150. Lamentablemente, la legislación interna de México no ha contemplado --hasta la fecha-- tipo penal alguno que describa dentro de su supuesto de hecho, la

tipificación de la desaparición forzada de personas. Si bien existe el tipo penal de privación ilegal de la libertad, resulta claro para la CIDH que éste no es el más adecuado para prevenir y sancionar la práctica de las desapariciones forzadas. La Comisión tuvo conocimiento de la iniciativa de la CNDH de proponer a las Cámaras legislativas un proyecto de reforma del Código Penal Federal, a efectos de incluir el delito de desaparición forzada. La CIDH valora esta iniciativa, y observará con interés el proceso de discusión de dicho proyecto en el Congreso, pues considera que su aprobación otorgará una valiosa herramienta al Estado para erradicar definitivamente este grave problema, a fin de terminar con la impunidad de los responsables de tales delitos.

151. La Comisión ha recibido varias denuncias en las que se ha alegado la violación del derecho a la vida de personas por parte de agentes de la policía o del ejército mexicano.⁽²⁰⁾ Particularmente, de la información recabada y de la experiencia adquirida por la CIDH y en el marco de su visita a México, se considera de especial importancia los problemas de violación del derecho a la vida, existentes en algunas de las zonas del sur de México, y en particular de los Estados de Chiapas, Veracruz, Hidalgo, Guerrero y Oaxaca, las cuales pasa a analizar en más detalle.

A. El Estado de Chiapas

152. Son notables las condiciones de atraso y marginalidad de la mayoría de la población del estado de Chiapas. De los 111 municipios en que se compone, 94 arrojan niveles de alta marginalidad, que colocan a dicho estado en el primer lugar nacional de pobreza.

153. Chiapas es uno de los estados mexicanos con mayor desigualdad en la propiedad agraria y, al mismo tiempo, con mayor fragmentación en la propiedad. Ello explica en gran parte que la mayoría de los conflictos chiapanecos giren en torno a la tierra. Los conflictos agrarios son distintos en cada una de las regiones del Estado. En los municipios de las zonas selváticas abundan las denuncias de despojo por pequeños propietarios, así como los conflictos por límites y demandas de ejecución de resoluciones presidenciales. En los municipios del norte de la entidad hay muchos despojos. En los municipios de la frontera con Guatemala predominan conflictos por linderos, causados por la superposición de planos; y finalmente, en los Altos de Chiapas, existen problemas por los conflictos internos de las comunidades y ejidos.

154. La región enfrenta numerosas contradicciones sociales, religiosas y culturales. En Chiapas conviven indígenas y ladinos; el sistema político tradicional con la miseria de la mayoría de los habitantes; la propiedad de grandes extensiones junto con la tierra escasa y la fuerte presión demográfica; las tradiciones y la modernidad; las religiones tradicionales, las Iglesias protestantes y la católica; las autoridades indígenas tradicionales y las municipales; el enfrentamiento entre el dominante partido oficialista PRI, y el opositor PRD. Debe sumarse a todo lo anterior la presencia en Chiapas de un grupo armado disidente, el EZLN, desde inicios de 1994 hasta la fecha. En los últimos cuatro años, el Estado mexicano ha aportado una gran cantidad de recursos a Chiapas, por lo que el mismo afirma que "las regiones fuera del conflicto han alcanzado estándares de bienestar similares a la media nacional". De acuerdo al Estado, "la negativa del EZLN y de sus simpatizantes para recibir ayuda gubernamental ha sido el único factor que ha motivado que en las zonas de conflicto no llegue asistencia y que las condiciones sean cada vez más graves".

155. Durante décadas, campesinos e indígenas de diversos municipios de la zona norte, se han visto inmersos en una intensa lucha por la posesión de tierras,

enfrentando a propietarios --mayoritariamente no indígenas--, apoyados por las llamadas "guardias blancas". Junto a esta situación, en repetidas ocasiones los indígenas de la región han venido denunciando la existencia de grupos paramilitares, dedicados a hostigar, amenazar, agredir y en casos extremos causando la muerte a quienes consideran opositores. Las mismas denuncias indican que la reacción de las autoridades locales ante estos graves delitos es en muchos casos de indiferencia y tolerancia; y en otros, incluso de apoyo y participación directa de miembros de las fuerzas de seguridad.

156. La CIDH tuvo conocimiento que, durante la etapa previa a las elecciones municipales de octubre de 1995, se incrementó de manera considerable la actuación de los "guardias blancas", quienes se dedicaron a realizar agresiones, actos intimidatorios e inclusive asesinatos contra militantes y simpatizantes de partidos políticos.

157. El delicado e importante proceso de diálogo, iniciado para resolver por la vía de las negociaciones las demandas de los indígenas y campesinos, ha sufrido numerosos obstáculos. Durante 1997, continuó la espiral de violencia en contra de los miembros de organizaciones sociales, la cual incluyó los lamentables hechos ocurridos a finales de año en la localidad de Acteal, donde presuntos paramilitares ejecutaron a 45 indígenas, incluyendo mujeres y niños. En junio de 1998 se disolvió la Comisión Nacional de Intermediación (Conai), y a los pocos días se produjo un enfrentamiento armado en el municipio chiapaneco de El Bosque, con un saldo de nueve muertos, varios heridos en ambos bandos, y más de 50 indígenas detenidos. Ambos sucesos serán analizados en mayor detalle en el presente capítulo.

a. Fuerzas de seguridad del estado

158. Docenas de líderes campesinos y activistas han sido asesinados desde 1994. Tanto la Policía Federal como la estatal han sido frecuentemente acusados de haber cometido ejecuciones arbitrarias. En un caso específico, las muertes ocurrieron a causa de la fuerza excesiva utilizada por la policía durante un operativo cuyo fin era controlar una manifestación campesina relacionada con disputas territoriales con los propietarios de tierras locales. En efecto, según la coordinación de organizaciones no gubernamentales, siete campesinos fueron asesinados en enero de 1995 en Chicomuselo, Chiapas, durante una manifestación campesina. Dicha coordinación hizo un recuento de los hechos:

Aproximadamente a la 1:00 p.m., en una operación dirigida por el Fiscal del Estado, Jorge Enrique Hernández Aguilar, la Policía municipal, de seguridad pública y judicial del Estado atacaron violentamente a campesinos de la organización campesina OCEZ-CNPA, de Chicomuselo. Los campesinos pedían que el gobierno estatal respondiera a sus demandas. Durante la manifestación, la Policía arrojó gases lacrimógenos y disparó contra los campesinos y la población en general. Cerca de las 12:00 m se reportó la presencia de civiles armados (personas conocidas como "guardias blancas"), que podían identificarse por las bandas rojas que llevaban en sus brazos y porque trabajaban conjuntamente con la Policía. Al mismo tiempo, dos helicópteros del Ejército Federal volaron sobre la zona a una baja altura, produciendo pánico dentro de la población. Dos camionetas con personal armado patrullaron la ciudad amenazando a la población civil con sus armas. Los disparos se prolongaron por catorce horas más. Siete campesinos fueron asesinados.[\(21\)](#)

159. En noviembre de 1996, se denunció el asesinato de tres campesinos en una operación policial en contra de manifestantes en la localidad de Venustiano Carranza, estado de Chiapas.

160. A lo largo de los últimos dos años, el Ejército mexicano también ha sido acusado del asesinato de civiles desarmados. Durante el levantamiento armado en Chiapas, en enero de 1994, se denunció al Ejército de asesinar 11 civiles, quienes fueron sacados del hospital en Ocosingo y sus restos enterrados en un basurero. Según se señaló, los cuerpos de otros seis hombres fueron tirados en la plaza principal con las manos amarradas atrás y con heridas de bala en la parte trasera de sus cabezas. Al mismo tiempo tres personas de edad avanzada de la vecina comunidad indígena de Morelia fueron detenidas y al parecer torturadas. Dichas personas fueron transportadas en un vehículo militar, marcado con la insignia de la Cruz Roja, y sus restos identificados meses después por expertos forenses.(22)

161. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas señaló que, en 1995, la mayoría de los 21 casos denunciados se refieren a desapariciones ocurridas en el Estado de Chiapas. La mayoría de las víctimas eran indígenas, campesinos y miembros de organizaciones políticas.(23)

162. También se han denunciado diversos casos de desaparición forzada. La CIDH recibió información acerca de catorce indígenas tzeltales que desaparecieron luego de ser secuestrados por miembros del ejército durante sus operaciones en Chiapas en enero de 1994. De acuerdo a la denuncia, las víctimas son: Juan Mendoza Lorenzo, Eliseo Pérez Santis, Leonardo Méndez Sánchez, Vicente López Hernández, Manuel Sánchez González, Enrique González García, Marcelo Pérez Jiménez, Nicolás Cortéz Hernández, Alejandro Sánchez López, Doroteo Ruiz Hernández, Marcos Guzmán Pérez, Diego Aguilar Hernández, Fernando Ruiz Guzmán, y Antonio Guzmán González. La denuncia indica que las autoridades mexicanas se han negado a suministrar información acerca del paradero de estas personas.(24)

b. Escuadrones de la muerte y "guardias blancas"

163. Un gran número de asesinatos son adjudicados a personas no identificadas o a grupos paramilitares llamados "guardias blancas", en ocasiones relacionados con propietarios de tierras y jefes políticos. De acuerdo con información suministrada a la CIDH, 292 de los activistas del PRD fueron asesinados entre julio de 1988 y enero de 1995. Sobre el particular Amnistía Internacional comenta: "En enero de 1994, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) confirmó oficialmente su responsabilidad en 60 de los 140 casos de asesinatos de miembros del PRD reportados a dicha Comisión. En la mayoría de los casos, los responsables por los ataques, incluyendo los guardias blancas, actuaron con la aprobación de autoridades locales y aun no han recibido su castigo."(25)

c. La masacre de Acteal

164. Otro lamentable hechos ocurrido recientemente en el estado de Chiapas, que refleja la gravedad de la situación a la que ha llegado el conflicto en esa zona, fue la masacre perpetrada en la comunidad de Acteal, Municipio de Chenalhó, el día 22 de diciembre de 1997. En esa oportunidad, un grupo de individuos fuertemente armados dio muerte a 45 personas (incluyendo un bebé, niños y mujeres), quienes se encontraban en situación de desplazamiento. Gran parte de esas personas murieron mientras se encontraban refugiadas en el interior de una iglesia, que fue ametrallada indiscriminadamente. Se ha señalado en las denuncias formuladas, que los autores de dicha matanza pertenecen a grupos paramilitares presuntamente relacionados con integrantes locales del Partido Revolucionario Institucional (PRI), incluyendo a quien fuera el Presidente Municipal de Chenalhó en la fecha de la masacre.

165. Este hecho, que ha producido el justificado repudio nacional e internacional, evidencia los inusitados parámetros a los que puede llegar el conflicto en Chiapas, si no se toman acciones urgentes para combatir la tolerancia de tales actos, que conducen a la impunidad. No menos importantes son los objetivos a largo plazo (de orden social, económico, jurídico, entre otros) tendientes al logro de una solución pacífica al conflicto. Específicamente, el Estado tiene la obligación que le impone el artículo 1.1 de la Convención Americana, de "respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción". Como parte de dicha obligación, el Estado tiene el deber de evitar que vuelvan a suceder hechos de esta naturaleza; de investigar de manera seria, completa y exhaustiva lo acontecido, a fin de identificar, desarmar y arrestar a los responsables; y de reparar los daños producidos por la violación de los derechos humanos de las víctimas y sus familiares.[\(26\)](#)

166. El 24 de diciembre de 1997, la Comisión solicitó a México la adopción inmediata de medidas cautelares relacionadas con la protección de la vida, integridad física y la salud, tanto de los sobrevivientes inmediatos de la referida matanza como de las demás personas en situación de desplazamiento que se encuentran en el Municipio de Chenalhó; la realización de una investigación inmediata, seria y exhaustiva, sobre los hechos denunciados; la sanción a los responsables y las medidas necesarias para prevenir la repetición de hechos semejantes en la zona. El 31 de diciembre de 1997, México informó a la Comisión sobre determinadas acciones tomadas respecto a la masacre de Acteal, relativas a las medidas cautelares solicitadas. Dichas acciones incluyeron una serie de medidas adoptadas por la Procuraduría General de la República para la investigación de los hechos, además de la atención médica a las víctimas heridas, la protección a las personas desplazadas, el establecimiento de 20 grupos de labor social integrados por numerosos profesionales de la salud y otros, así como la aplicación estricta de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. La Comisión recibió observaciones e información adicional de los peticionarios y del Estado, con quienes celebró una audiencia durante su 98º período de sesiones.

167. A fines de marzo de 1998, la Procuraduría General de la República había ejercitado acción penal por los hechos de Acteal en contra de 124 personas; 97 de ellas estaban en esa fecha sometidas a proceso penal, privadas de su libertad y acusadas principalmente de los delitos de homicidio, lesiones, portación y uso de arma de fuego prohibidos o para uso exclusivo de las Fuerzas Armadas, y asociación delictuosa. Cabe destacar muy especialmente que entre los individuos sujetos a procedimiento penal, se encuentra quien fuera el Presidente Municipal de Chenalhó el día de los hechos. Dicho funcionario está siendo juzgado como instigador en los delitos de homicidio calificado y lesiones graves, así como de asociación delictuosa y portación de arma de fuego sin licencia y de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas. Igualmente, se encuentran sometidos a procedimiento penal y presos en una cárcel de Chiapas once ex policías de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado de Chiapas; los mismos están acusados de permitir el transporte de armas de fuego cuyo uso está reservado a las Fuerzas Armadas, y por no haber impedido que los homicidios se perpetraran, a pesar de haber estado en el lugar y momento de los hechos.

168. En principio, la CIDH no cuenta con información que tienda a establecer la participación directa de las fuerzas públicas en la ejecución de la masacre de Acteal. Sin embargo, la Comisión destaca que los datos oficiales apuntan a la responsabilidad de agentes estatales en las etapas previas y en el encubrimiento de los hechos. En efecto, de las investigaciones practicadas por la Procuraduría General de la República, surge de manera evidente que los cuerpos de seguridad pública no solamente toleraron, sino auspiciaron el tráfico ilícito de armas en favor de los grupos simpatizantes de las autoridades constituidas, con la pretendida

justificación de que eran para la defensa de sus personas y bienes. Está demostrado en la investigación de los hechos de Acteal, realizada por las autoridades del Estado mexicano, que desde el mes de septiembre de 1997 varios de los inculpados se organizaron con el pretexto de velar por la seguridad de los habitantes de la comunidad de Miguel Utrilla, Los Chorros, en el Municipio de Chenalhó. Los dirigentes de la comunidad proporcionaron a este grupo de supuestos vigilantes armas de fuego, las que con el paso del tiempo se fueron volviendo más sofisticadas y de mayor potencia, como lo demuestra la adquisición de armas AK 47 y rifles R-15, cuyo uso por civiles está estrictamente prohibido en México.

169. Entre otras recientes acciones realizadas por la Procuraduría General de la República, fue creada una Fiscalía Especial para el Municipio de Chenalhó, que se encargará de concluir la investigación de los referidos hechos; de efectuar el seguimiento de los procesos penales, las investigaciones y averiguaciones vinculadas al caso; de investigar a los grupos civiles armados, y el tráfico de armas en Chiapas. Igualmente, se establecieron tres agencias del Ministerio Público de la Federación en los municipios de Pantelhó, Tila y Ocosingo, cuya población es 95% indígena. De acuerdo con la información oficial, tales agencias estarán integradas con personal ministerial bilingüe y originarios de las zonas mencionadas, a efectos de lograr la mejor atención a los pobladores.

170. La Comisión reconoce la importancia de las medidas que han sido adoptadas hasta la fecha por el Estado en la investigación de la masacre de Acteal, pero se reserva la facultad de pronunciarse en detalle acerca de la efectividad de las mismas, pues podría ser llamada a hacerlo eventualmente en un caso individual. En el marco de las medidas cautelares, la Comisión espera seguir recibiendo periódicamente información del Estado mexicano, para así transmitirla a los peticionarios para que los mismos formulen las observaciones del caso. La CIDH seguirá observando de cerca la evolución de la situación en Acteal y las poblaciones afectadas por la situación descripta.

d. Hechos de El Bosque

171. El 10 de junio de 1998, el Gobierno llevó a cabo un operativo policial-militar en el municipio de El Bosque, estado de Chiapas. De acuerdo a la información oficial, el objetivo consistía en recuperar el edificio donde despachaba el ayuntamiento autónomo de San Juan de la Libertad, y ejecutar 15 órdenes de aprehensión en las localidades Unión Progreso y Chavajeval de dicho municipio. La movilización de más de mil soldados y policías culminó, de acuerdo a datos preliminares, con siete campesinos y un policía muertos, nueve heridos de ambos bandos, 57 indígenas detenidos, y un helicóptero de la PGR averiado. La información recibida indica que se trató del primer enfrentamiento armado desde el cese del fuego acordado por el Gobierno y el EZLN en enero de 1994.[\(27\)](#)

172. De acuerdo a la versión oficial, el enfrentamiento se habría iniciado cuando los policías fueron emboscados y atacados con disparos de armas de fuego, aproximadamente a las siete de la mañana del 10 de junio de 1998, en un sitio cercano a Chavajeval. El Secretario de Gobernación de México, Francisco Labastida Ochoa, afirmó que la agresión no fue iniciada por el Ejército mexicano, ni por las fuerzas de seguridad pública del estado de Chiapas, sino que "fueron recibidos con agresiones cuando hicieron una intervención para detener a varias gentes que tenían orden de aprehensión por homicidios y delitos graves contra la salud."[\(28\)](#) En contraposición, el Concejo Autónomo "San Juan de la Libertad" y representantes de la comunidad Unión Progreso aseguraron que se trató de una agresión gubernamental.

173. Los hechos de El Bosque han sido objeto de denuncias y comunicados de diversas organizaciones, incluyendo a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La señora Mary Robinson, titular de dicha oficina --en sus primeras palabras sobre Chiapas desde que ocupó el cargo-- expresó:

La muerte de nueve personas, en lo que ha sido informado oficialmente como una acción llevada a cabo esta semana por fuerzas gubernamentales en el pueblo de San Juan de la Libertad, fue sólo el más reciente de varios incidentes en una región ya afectada por un amplio desplazamiento, desposesión y pobreza severa. (29)

174. La Sra. Robinson manifestó igualmente que los informes acerca de la situación en dicho estado ofrecen una imagen desalentadora "...de un clima de temor entre el pueblo indígena de Chiapas, atrapado entre fuerzas gubernamentales apoyadas por milicias oficialmente financiadas por un lado, y grupos armados de resistencia por el otro. Tal conflicto no beneficia a los intereses de nadie".

175. La CIDH seguirá analizando cuidadosamente esta grave situación. Por el momento, la Comisión deja sentada su preocupación por la escalada de violencia en la región, y observa que esta última coincide con el fracaso de las instancias de negociación, y la expulsión de observadores internacionales de derechos humanos.

B. Las Huastecas de Veracruz e Hidalgo

176. La región de las Huastecas está localizada entre la llanura costera del Golfo de México y la vertiente oriental de la Sierra Madre Oriental, en los estados de Veracruz e Hidalgo. Esta región está habitada principalmente por indígenas nahuas, totonacas, otomíes, huastecos y tepehuas, aunque los mestizos ocupan los espacios en las principales poblaciones. Las condiciones económicas precarias en que viven los indígenas, junto a la fuerte competencia de los ganaderos y agricultores, han sido factores desencadenantes de los duros conflictos sociales por la tierra en las Huastecas. Los campesinos han promovido acciones de resistencia formando distintas organizaciones para la defensa de sus derechos y, en primer lugar, de su derecho a la tierra. La violencia ha recrudecido en los últimos años a manos de policías, autoridades y caciques, sumando factores políticos y militares al problema agrario.

177. El Gobierno Federal ha mostrado preocupación en los últimos años con relación a esta zona del país, y ha llevado a cabo distintos programas a los fines de evitar que se sigan pronunciando las diferencias sociales entre sus pobladores y se restablezca el orden jurídico y político. No obstante ello, los datos de los últimos años muestran una sucesión de hechos violentos en los cuales no es siempre fácil distinguir cuáles son los papeles de los distintos actores. En la Huasteca veracruzana las víctimas son en su mayoría campesinos indígenas, a menudo miembros de la OIPUH-FDOMEZ(30) (agrupación que incluye a la Organización Independiente de Pueblos Unidos de la Huasteca y el Frente Democrático Organizado de México Emiliano Zapata) o de la Organización de Pueblos Étnicos de las Huastecas, y sus dirigentes. Los agresores son identificados, por lo general, con cuerpos de seguridad pública, el Ejército, y pistoleros relacionados con autoridades y caciques locales.

178. En las Huastecas, la confrontación tiene un trasfondo agrario y político. La lucha por la tierra no ha acabado, y la represión contra los campesinos se sigue ejerciendo a través de personas conocidas como "caciques regionales". Estos dirigentes generalmente son terratenientes con influencia política local, que recurren para la defensa de sus intereses a grupos armados ilegales, conocidos

como "pistoleros". En este territorio, la situación apuntada, unida a la presunta acción de grupos armados y el accionar de los narcotraficantes, ha producido un agravamiento del conflicto. Dicho conflicto se ha reactivado después de la rebelión del EZLN en Chiapas y, con el pretexto de buscar armas o narcotraficantes, la acción combinada del Ejército y la Policía ha golpeado fuertemente las comunidades indígenas, cuyos habitantes denuncian en la actualidad un clima de terror y hostilidad.

179. En el Estado de Hidalgo se observa un patrón similar. Allí también las víctimas son principalmente campesinos indígenas. Sin embargo, los conflictos agrarios no han tenido aparentemente la misma importancia que en la Huasteca veracruzana. La violencia, de tipo político-militar, se incrementó durante 1995, particularmente en los municipios de Atlapexco y Huatla.

180. En un comunicado enviado al presidente Zedillo, el FDOMEX denunció que "caciques y terratenientes simulados como pequeños propietarios" han asesinado a numerosos campesinos indígenas en los municipios de Yahualica, Tianguistengo, Huazalingo, Atlapexco y Huejutla, en Hidalgo; y en los de Tantoyuca, Chalma, Benito Juárez e Ixhuatlán, en Veracruz, con el apoyo de "bandas paramilitares, policías y el propio Ejército Mexicano para despojarlos de sus tierras, detenerlos y encarcelarlos injustamente, cuando no desaparecerlos y ultimarlos". El comunicado agrega: "no somos delincuentes, invasores y menos asesinos, somos legítimos campesinos que nos dedicamos a trabajar nuestras tierras pacíficamente".[\(31\)](#)

181. Igualmente, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, destacó en su último informe, el importante número de desaparecidos ocurridos en el Estado de Veracruz durante 1995.[\(32\)](#)

182. La CIDH ha recibido denuncias relacionadas con los hechos antes descritos. El 11 de agosto de 1995 se denunció la tortura y asesinato de Rolando y Atanasio Hernández Hernández. Según alegan los peticionarios, policías judiciales del estado de Veracruz y pistoleros al servicio del ex-Presidente Municipal de Ixhuatlán de Madero, agredieron y desalojaron a la comunidad indígena nahua y otomí de Plan del Encinal, Municipio Madero del Estado de Veracruz, hiriendo con armas de fuego a las personas antes nombradas a quienes se llevaron amarrados cuando los policías se retiraron de la comunidad. A los cuatro días de acontecidos los hechos, fueron encontrados los restos de Rolando y Atanasio Hernández Hernández, presentando los mismos claras muestras de torturas.

183. La CIDH aprobó la publicación del Informe 1/98 sobre el caso Hernández Hernández durante su 99º período extraordinario de sesiones. En dicho informe, la Comisión concluyó que el Estado había violado los artículos 4, 5, 7, 8, y 25 de la Convención Americana, y reiteró sus recomendaciones al Estado mexicano en el sentido de: completar una investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos denunciados, y ejercer las acciones penales contra quienes resulten responsables; reparar las consecuencias de dichas violaciones; y reglamentar por ley el artículo 21 constitucional para hacer efectivos los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

C. El Estado de Guerrero

184. Guerrero es el estado de la República mexicana en donde se han denunciado algunos de los casos más graves de violación del derecho a la vida en la historia reciente de México. El atraso económico, social y cultural de la mayoría de las comunidades que lo conforman es identificado como el resultado de políticas públicas inadecuadas, provenientes de gobiernos denunciados como arbitrarios. Los

hechos de violencia ocurridos en ese Estado lo ubican en el centro del acontecer nacional. Las noticias que se conocen al respecto corroboran el infortunio cotidiano de los guerrerenses: intimidación oficial a líderes sociales de oposición, militarización del Estado bajo la justificación del combate al narcotráfico y de grupos rebeldes, asesinatos perpetrados por elementos de los cuerpos de seguridad estatal, y conflictos electorales.

185. El patrón que ha prevalecido y aumentado al paso del tiempo, tiende a involucrar la mayoría de las veces a miembros de los cuerpos estatales de Policía. Tortura, homicidios, detenciones y procesos judiciales fuera de la ley, desapariciones, violencia electoral y por conflictos de tierra, retenes e intimidación militar, conforme a denuncias recibidas, representan atentados a las garantías individuales de los guerrerenses.

186. En efecto, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas informó que entre 1974 y 1981 se denunciaron 98 casos de desaparecidos en el Estado de Guerrero, y que en 1996, de 5 nuevos casos, 4 corresponden al Estado de Guerrero.[\(33\)](#)

187. Las condiciones de vida contrastantes han provocado asimismo, una inconformidad social y han polarizado la lucha política, lo que ha desembocado en una represión oficial, colocando a ese Estado en el primer lugar en este rubro a escala nacional.

188. Durante los últimos años, a la par del movimiento político posterior a las elecciones de 1988, en el estado de Guerrero se han denunciado una serie de atropellos a las garantías individuales consagradas en la Convención. Esta situación se generó a partir de la creación del opositor PRD, resultando en varios conflictos violentos entre sus simpatizantes y los del oficialista PRI, contando estos últimos con la tolerancia o apoyo de las fuerzas de seguridad y de las autoridades de dicho estado.

189. En ocasiones, las denuncias han involucrado a las fuerzas de seguridad del Estado en ejecuciones extrajudiciales a gran escala, tal como en el asesinato de 17 campesinos que se dirigían a una manifestación en honor del desaparecido líder campesino, Gilberto Romero Vásquez en 1995. En efecto, según denuncia presentada ante la CIDH, el 28 de junio de 1995 salieron varios miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS) en el Estado de Guerrero a bordo de un camión rojo, con el objeto de exigir la presentación con vida de su compañero desaparecido. Asimismo salió una camioneta color azul transportando 50 pasajeros. Aproximadamente a las 10:30 de la mañana, en el vado de Aguas Blancas, fue detenido el camión rojo, con 70 campesinos a bordo, por elementos de la Policía motorizada del Estado de Guerrero. Al momento de ser interceptados, los policías obligaron a los campesinos a descender del camión, haciéndolos tirarse en el piso boca abajo. Unos diez minutos después llegó al lugar de los hechos la camioneta azul. También los obligaron a bajar de la camioneta, pero en el momento de descender, los policías comenzaron a dispararles indiscriminadamente por espacio de diez minutos, causando la muerte de 17 personas. Durante los meses anteriores, se habían producido varios enfrentamientos entre las comunidades indígenas y autoridades gubernamentales. Más de tres docenas de personas, incluyendo activistas políticos, campesinos y policías, fueron asesinados durante estos meses por personas no identificadas.

190. En relación con esta denuncia, la Comisión inició el trámite del Caso 11.520 (Tomás Porfirio Rondín y otros). La CIDH concluyó al respecto que el Estado mexicano es responsable por la violación a los artículos 4, 5, 7, 8 y 25 de la

Convención Americana. Por lo tanto, en su informe final 49/97, formuló las siguientes recomendaciones a dicho Estado:

A. Completar una investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos descritos en el presente Informe, ocurridos en fecha 28 de junio de 1995, en el vado de Aguas Blancas, con base en la decisión emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 23 de abril de 1996.

B. Ejercer las acciones penales correspondientes, a fin de que se establezcan las responsabilidades individuales de los altos funcionarios del Gobierno del Estado de Guerrero, identificados en la decisión emitida por la Suprema Corte de la Nación; y en consecuencia, se les impongan las sanciones penales correspondientes a quienes resulten responsables.

C. Otorgar una indemnización adecuada a los familiares de las personas ejecutadas, y a las víctimas sobrevivientes de los hechos de Aguas Blancas; y prestar la debida atención médica a aquellas víctimas que lo necesiten, como consecuencia de las heridas recibidas en los referidos hechos de Aguas Blancas.

D. Adoptar las medidas que sean necesarias, para que se dicte a la brevedad posible la legislación reglamentaria del artículo 21 de la Constitución mexicana, a fin de hacer efectivas las garantías judiciales y de protección judicial consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.[\(34\)](#)

191. En las conclusiones finales sobre el informe final 49/97, la CIDH decidió --con base en la información suministrada por ambas partes-- que el Estado no dio cumplimiento a las recomendaciones mencionadas. En efecto, el Estado no completó una investigación seria o imparcial de los hechos que motivaron el informe. Ello adquiere mayor gravedad teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde que la Suprema Corte de Justicia estableció la responsabilidad en los hechos de altos funcionarios del estado de Guerrero, incluyendo al propio Gobernador. La falta de efectividad de las investigaciones en curso resulta más que evidente, por la ausencia de resultados concretos, y por la consecuente impunidad para los autores materiales e intelectuales de los hechos. La indemnización otorgada por el Estado tampoco se consideró adecuada, pues no se basó en las circunstancias individuales de las víctimas. En cuanto a la reglamentación del artículo 21 constitucional, la Comisión tomó en cuenta el avance que representa la tesis jurisprudencial CLXVI/97 emitida el 11 de noviembre de 1997 por la Suprema Corte de Justicia de dicho país, que determina la procedencia del juicio de amparo contra las abstenciones o demoras del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal. Sin embargo, la CIDH decidió reiterar la recomendación adoptada al efecto, en interés de la mayor certeza jurídica, y teniendo en cuenta además que la misma no había sido aplicada al caso en cuestión. En consecuencia de todo lo anterior la CIDH decidió, durante su 98º período ordinario de sesiones, la publicación del Informe No. 49/97 y la inclusión del mismo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

192. La Policía también fue denunciada como responsable de la ejecución de 12 campesinos en una población cercana, identificados unos días después de la matanza por el único sobreviviente del ataque, un niño de catorce años de edad.

193. El 28 de junio de 1996, en la ceremonia del primer aniversario de la masacre de Aguas Blancas, hizo su aparición un grupo de personas armadas, con los rostros cubiertos y vestidos al estilo militar. El grupo se presentó a sí mismo --sin acción violenta de por medio-- como el Ejército Popular Revolucionario (EPR), y dio lectura

a lo que llamó "Manifiesto de Aguas Blancas", a través del cual expresó los motivos por los que se ha constituido como organización armada de oposición.

194. Al día siguiente de este hecho, el Estado de Guerrero fue prácticamente ocupado por agentes del Ejército Mexicano y la Marina Nacional. Las denuncias sobre detenciones arbitrarias también comenzaron casi de inmediato, particularmente en contra de militantes de la OCSS ya que, a esta organización se le han atribuido nexos con grupos armados. Según testigos, durante ese operativo, los detenidos fueron golpeados y posteriormente incomunicados.

195. En sus observaciones al presente informe, el Estado mexicano manifestó que el EPR "es un grupo terrorista que ha atacado instalaciones militares, lesionado e inclusive privado de la vida a personal del Instituto Armado, respecto del cual el Estado ha actuado con la firmeza que exige el mantenimiento de la paz social". La CIDH reconoce y respeta la obligación y atribución de un Estado, de defenderse frente a la lucha armada guerrillera, y a llegar a utilizar la fuerza. Sin embargo, la Comisión considera necesario enfatizar que la "firmeza" reivindicada por el Estado mexicano debe ejercitarse --en todos los casos-- dentro de los límites jurídicos que imponen el derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos. La Comisión considera oportuna la presente aclaración, teniendo en cuenta que la presencia del EPR ha provocado no solo el recrudecimiento de prácticas de control, sino además el sometimiento indiscriminado de organizaciones y dirigentes sociales. Actualmente, la militarización se extiende a varios Estados, en los cuales la justificación oficial de la presencia militar consiste en el combate a las drogas y la delincuencia. Lo cierto es que a medida que aumenta la presencia militar en determinadas comunidades, también aumentan las denuncias de violaciones al derecho a la vida de sus habitantes.[\(35\)](#)

D. El Estado de Oaxaca

196. Oaxaca es un estado que tradicionalmente ha padecido la violencia de un sistema político-económico. Su pobreza y características geográficas han contribuido a mantener muchas comunidades en el aislamiento y la indefensión. Una buena parte de la población indígena no habla castellano, lo cual la coloca en una situación aún más vulnerable, y facilita su explotación y el control por parte de los caciques.

197. Desde 1989 la mayor parte de la represión política y los asesinatos que se han cometido en Oaxaca han tenido como víctimas a dirigentes locales con una trayectoria de años de luchar contra el sistema, dentro de sus organizaciones regionales. Otros han sido asesinados, según se denuncia, como consecuencia de las protestas contra el fraude electoral.

198. Según datos proporcionados por la Secretaría de DDHH del PRD, se pueden citar, a modo de ejemplo, los siguientes casos ocurridos durante el año 1994:

- El líder del PRD de Tlalistac de Cabrera, Pánfilo Lorenzo Hernández, fue acibillado a balazos en las inmediaciones de San Sebastián Tutla. La muerte puede tratarse de una "venganza política" por haber encabezado la recuperación de tierras a favor de campesinos de dicha población.

- Eliseo Alfonso Cruz Sandoval, campesino de 66 años de edad, fue asesinado a balazos cuando caminaba acompañado de su hijo hacia la comunidad de Las Trancas donde iban a reunirse con el arzobispo.

- Cándido Robles Ruiz y Crisóforo Herrera fueron asesinados al término de una reunión, cuando se dirigían a una cantina donde ya los estaban esperando.

a. Tierra y violencia

199. Los problemas generados por la tenencia de tierras, todavía persisten en México. En Oaxaca, estas disputas producen tensiones entre las comunidades indígenas y dentro de ellas, entre grandes terratenientes y pequeños propietarios de tierra, así como entre diferentes sectas religiosas, partidos políticos y organizaciones campesinas.

200. Las disputas territoriales contabilizadas en el estado suman más de 300, resultando en una grave situación de violencia. Conforme a las informaciones suministradas a la Comisión, en algunas ocasiones las fuerzas gubernamentales participan en actos violentos; en otras, la violencia permanece activa al interior de las comunidades. Sin embargo, es una creencia generalizada el hecho de que el Gobierno utiliza los conflictos territoriales como un medio de control social, para mantener a los disidentes apartados del poder. La opinión generalizada dentro de los habitantes de la región es que el Gobierno favorece las demandas de los unos sobre los otros, y en ocasiones permite con intención que la violencia continúe sin ser controlada.

b. Violencia contra líderes de derechos humanos, indígenas y otros líderes de la sociedad civil

201. En los últimos años se ha desarrollado en la entidad un amplio proceso de desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, tales como organizaciones campesinas indígenas, grupos de educadores, promotores sociales, defensores de derechos humanos. Este proceso ha modificado la dinámica social tradicional, generando reacciones a veces violentas por parte de los "caciques" y autoridades del partido gobernante. Como resultado, la sociedad civil en Oaxaca está siendo sometida a graves ataques y amenazas. La forma en que se presentan estos ataques varía: algunos consisten en campañas de descrédito que apuntan a los integrantes de tales organizaciones sociales; en otros casos, se efectúan ataques físicos en contra de los mismos, produciéndoles heridas e inclusive la muerte; también se utilizan métodos legales para intimidar a los actores no gubernamentales. En todas las modalidades, el objetivo común consiste en atemorizar a tales actores para que abandonen sus tareas en busca del cambio social.

202. A menudo, estos actores plantean ideas referentes a temas tales como democracia, corrupción, justicia y derechos humanos, los cuales son percibidos como un reto para el *status quo*, en las cientos de pequeñas y aisladas comunidades a lo largo de Oaxaca. Pero como se mencionó anteriormente, el Estado tiene una larga tradición "caciquil", por medio de la cual los poderosos jefes políticos locales ejercen una influencia significativa sobre aspectos importantes de la vida de los residentes de la comunidad. No es sorprendente el que individuos desafiantes de este modelo de estructura social --incluyendo individuos que provienen de comunidades diferentes a aquellas en donde prestan sus servicios-- sufran ataques y en casos extremos sean asesinados como resultado de sus actividades en la región. La CIDH analiza en mayor detalle este tipo de situación en el Capítulo X del presente informe, bajo el derecho a la libertad de expresión.

IV. RECOMENDACIONES

203. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

204. Que adopte las medidas necesarias para reformar la legislación penal mexicana, a los fines de que se consagre dentro de ella el delito de desaparición forzada.

205. Que realice investigaciones serias, rápidas e imparciales en todos los casos de desapariciones que queden pendientes por resolver, y sancione a los responsables.

206. Que actúe de una manera seria, rápida y eficiente, para asegurar que las denuncias sobre violaciones del derecho a la vida por parte de miembros de la policía o de las fuerzas armadas mexicanas, sean investigadas de manera inmediata y en forma exhaustiva, y en consecuencia sean debidamente sancionados sus responsables.

207. Que adopte las medidas necesarias para garantizar la suspensión preventiva de sus agentes de seguridad, mientras se resuelve definitivamente la denuncia de aquellos que se encuentren bajo investigación por presuntas violaciones al derecho a la vida.

208. Que desarrolle estrategias integrales a los fines de combatir efectivamente la proliferación de "guardias blancas" organizados por propietarios de tierras, desarticular a dichas bandas, desarmar a sus miembros, investigar los hechos violatorios, y sancionar a quienes resulten responsables de los mismos.

209. Que brinde una mejor capacitación a los funcionarios policiales, tratando a profundidad los excesos cometidos por éstos en los operativos, principalmente en los que afectan a campesinos; e informando con claridad a dichos funcionarios acerca de sus deberes y obligaciones, y de la responsabilidad penal a la que pueden ser sujetos de no atenerse a lo establecido por la ley.

210. Que repare e indemnice a los familiares de las víctimas de violación del derecho a la vida atribuible a agentes del Estado.

211. Que promueva y desarrolle las iniciativas de paz en las zonas de violencia armada, particularmente en los Estados de Chiapas y Guerrero, acompañadas de las reformas necesarias para lograr la vigencia plena de los derechos humano.

CAPÍTULO III

EL DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL

INTRODUCCIÓN

212. La CIDH analizó cuestiones vinculadas con el derecho a la libertad personal durante su visita *in loco* a México, y siguió recibiendo información de distintas fuentes con posterioridad a la misma. En particular, la Comisión recibió durante la visita, diversas denuncias sobre detenciones arbitrarias y las malas condiciones de los establecimientos carcelarios. La problemática de los centros penitenciarios es de especial preocupación para la CIDH, teniendo en cuenta la incidencia sobre derechos fundamentales de la persona humana. Aunque la Comisión no pudo llevar a cabo visitas a las prisiones, fundamentalmente por razones de tiempo, la situación de las mismas será analizada en el presente capítulo, con base en las

denuncias recibidas y la información suministrada por organismos y organizaciones especializadas.

I. EL MARCO JURÍDICO

A. Normativa internacional

213. La Convención Americana protege el derecho a la libertad personal en sus artículos 6, 7 y 22. El artículo 6 prohíbe la esclavitud y servidumbre, estableciendo que nadie puede ser obligado a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. Por su parte, el artículo 7 consagra el derecho a la libertad personal, estableciendo que nadie puede ser privado de libertad sino por las causas y las condiciones fijadas por las leyes; prevé asimismo los derechos de que goza una persona que es privada de libertad. Finalmente, el artículo 22 de la Convención Americana consagra el derecho de circulación y residencia, estableciendo que toda persona tiene derecho a circular y abandonar libremente cualquier país.

B. Normativa interna

214. La Constitución mexicana garantiza el derecho a la libertad personal en sus artículos 1, 14, 16, 17, 18 y 20. En el capítulo anterior del presente informe se ha analizado los derechos reconocidos por estos artículos, excepto el 1 y el 18.

215. En el artículo 1 de la Constitución mexicana se señala que todo individuo gozará de las garantías que ella otorga, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

216. Las excepciones relevantes a esta disposición se encuentran previstas en los artículos 33 y 29 constitucionales. Este último establece que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el Presidente, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar cuando el Congreso esté reunido, le concederán las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación, pero si está en receso, se convocará al Congreso para que las acuerde.

217. Esta norma ha sido interpretada en el sentido de que la Comisión Permanente puede aprobar la suspensión de garantías, pero no puede conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias, en este caso solamente el Congreso puede hacerlo.⁽³⁶⁾ En todo caso, dicha norma debe interpretarse utilizando los parámetros establecidos por la Convención Americana en su artículo 27.⁽³⁷⁾

218. Con relación a las limitaciones a la libertad personal y restricciones, el artículo 18 constitucional establece que sólo por delitos que merezcan pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. En este sentido, sólo podrá privarse a un individuo de su libertad personal, cuando se le impute alguno de los delitos que merezcan pena corporal.

II. LAS DETENCIONES ILEGALES

219. La práctica de las detenciones ilegales en México constituye una seria situación violatoria de los derechos humanos, por su carácter sistemático. Las denuncias sobre este tipo de abusos son comunes en México, e involucran directamente a agentes de las distintas policías del país: judicial federal o estatal, preventiva, y otras. Sin embargo, lo más preocupante del problema es que, en muchos casos, las detenciones ilegales marcan el inicio de una cadena de violaciones a otros derechos, que generalmente incluye los derechos a la integridad personal y a las garantías judiciales. La relación entre la detención ilegal, y la violación a la integridad personal y a las garantías judiciales, no es circunstancial, ya que obedece a una actuación lógica de dependencia que surge en no pocos casos entre las autoridades administrativas y las jurisdiccionales.

220. En este sentido, la Comisión ha percibido la gran preocupación que existe dentro de la sociedad civil mexicana por el carácter reiterado de estos hechos. Tal percepción surge de las denuncias sobre tales abusos, que se reciben en la CIDH con una frecuencia cada vez mayor, así como de los relatos ofrecidos por víctimas y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos durante la visita in loco realizada a México en julio de 1996. Así por ejemplo, la CIDH ha recibido denuncias en las que se acusa al Estado mexicano de realizar detenciones arbitrarias en contra de Evaristo Dorado Almanza y Blas Dorado Almanza por la Policía Judicial de San Luis Potosí. Igualmente, recibió una denuncia según la cual agentes de la Policía Judicial del D.F. detuvieron ilegalmente al indígena otomí Manuel Manríquez San Agustín.(38)

221. La CIDH destaca la importancia de la responsabilidad del Estado en la lucha efectiva contra la delincuencia, como un derecho ciudadano. Sin embargo, dicha labor debe llevarse a cabo dentro del marco de respeto a los derechos humanos. Asimismo, quiere expresar su profunda preocupación por las prácticas abusivas adoptadas por algunas autoridades de las policías judiciales mexicanas, razón por la cual recomienda al Estado mexicano revise las formas utilizadas para que toda actividad tendiente a combatir la delincuencia se realice de conformidad con la ley, para así garantizar la tranquilidad del ciudadano mexicano. En este sentido, sólo mediante una reestructuración y una reeducación adecuadas de los funcionarios de policías, podrá rescatarse la necesaria pero ausente confianza ciudadana en sus cuerpos de seguridad. Al referirse a "las policías mexicanas", el Estado indicó que "se ha emprendido un conjunto de acciones para la preparación y capacitación de las mismas, con un énfasis especial en el tema del respeto a los derechos humanos". La CIDH valora tal iniciativa, y analizará con sumo interés los resultados e incidencia de la misma sobre los problemas arriba apuntados.

III. LA SITUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO

A. Superpoblación o hacinamiento

222. El problema de la superpoblación carcelaria pareciera ser un virus que afecta a todos los países del llamado tercer mundo, y México no es la excepción. En México la población carcelaria asciende en la actualidad a 116.000 reclusos, sin existir un número suficiente de establecimientos penitenciarios que puedan albergar en forma adecuada a los mismos. En las observaciones del Estado al presente informe se consigna lo siguiente:

La superpoblación es del 16%. Debe mencionarse que existen cárceles que enfrentan graves problemas de hacinamiento, no obstante, tal situación dista mucho de representar una situación general en las 442 cárceles que existen en el país. El Gobierno mexicano ha reconocido tales carencias y, pese a las restricciones

presupuestarias derivadas de la crisis financiera de 1994, ha llevado a cabo un programa de construcción de centros de reclusión.

223. El hacinamiento produce efectos perniciosos en las personas reclusas. La convivencia se vuelve difícil si el individuo no dispone de mínimos espacios vitales. Estas observaciones válidas para todo el conglomerado, adquieren especial justeza en el cerrado universo penitenciario. Privado del bien fundamental de la libertad lo que de suyo es una pena intensa, la persona requiere de condiciones elementales que hagan tolerable su cautiverio.

224. La promiscuidad resultante de la falta de espacio y la acumulación excesiva de reclusos, imposibilita una existencia digna. Hacinados, los internos no disponen de una cama para cada uno, carecen de áreas para la recreación y el esparcimiento y de sitios convenientes para tomar sus alimentos, viven en ambientes insalubres y no tienen oportunidad para su privacidad.

225. La superpoblación en las prisiones puede interpretarse, por un lado, como consecuencia de la inoperancia de las sanciones sustitutivas a la privación de libertad, a pesar de estar contempladas en la legislación penal. Por otro, la ausencia de una justicia pronta y expedita, redundando en que la mayoría de la población deba pasar en promedio, según datos de la CNDH, un año y 10 meses para recibir una sentencia de primera instancia.

226. La superpoblación penitenciaria se provoca por tres factores fundamentales: el exceso en el empleo de la prisión preventiva y de la prisión como pena; el rezago judicial; y la insuficiencia de la capacidad instalada.

227. El derecho penal es la más drástica reacción del Estado, sobre todo en lo que se refiere a la pena privativa de libertad la cual, además de afectar (justificadamente) uno de los bienes más preciados del hombre, suele dejar secuelas imborrables. Por ende, su empleo debe someterse a pautas rigurosas. Se trata de un imperativo de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

228. La CIDH ha notado en México una orientación deformada del derecho penal: Existen figuras delictivas injustificables y penas exageradas o no idóneas, lo que se traduce en insufribles reproducciones de la desigualdad social y en sobrepoblación carcelaria proveniente en su abrumadora mayoría de las clases sociales más desfavorecidas. A modo de ejemplo, cabe citar las figuras de vagancia y malvivencia en virtud de las cuales se sanciona a desempleados y mendigos. Se convierte en delincuentes a quienes en realidad son víctimas de una situación social indeseable. Subyace aquí la postura que la doctrina denomina "derecho penal de autor" o "delitos de autor", el cual castiga, no por lo que se hace, sino por lo que se es, lo que resulta violatorio del principio de legalidad penal.

229. Más de la mitad de los internos en México son presos sin sentencia, procesados en prisión preventiva. No obstante que las nuevas reformas penales beneficiarían a un gran número de presos, uno de los mayores problemas en el sistema penitenciario mexicano son los procesados sin condena.

230. La CNDH ha señalado que el tiempo promedio en prisión de los procesados es de un año y diez meses, para quienes están siendo juzgados en primera instancia, concluyendo que no solamente se está dando una violación generalizada al principio de la legalidad, sino que los reclusos son prisiones para quienes todavía no han sido reconocidos como delincuentes. Este último aserto lo confirma la CNDH, con el tiempo promedio de prisión entre quienes esperan la sentencia de segunda instancia: dos años cinco meses.

231. Además, la CIDH observa que el número de jueces penales no ha crecido al ritmo en que lo ha hecho la población. Por su parte, los procesados pobres han carecido, casi siempre, de una defensa jurídica eficaz y expedita. Si bien a todo el que no pueda pagar un defensor particular se le nombra indefectiblemente uno de oficio, éste suele ser una figura de escasa acción, en virtud de falta de preparación adecuada, salario exiguo y trabajo abrumador.

232. La insuficiente capacidad de las instalaciones penitenciarias es un problema serio y complejo en México. Se requiere que los sitios en los que se ejecutan las penas privativas de libertad, muchos de ellos hoy en estado deplorable, sean los idóneos. La idoneidad ha de fundarse en la idea de la dignidad humana de los internos. Un lugar digno implica que se cuente con el espacio vital indispensable para la privacidad, las relaciones afectivas, la recreación, el deporte, el trabajo, la higiene, la educación, y demás aspectos esenciales de la vida humana.

B. Detención o prisión preventiva

233. 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.⁽³⁹⁾ Por ello, no resulta alentador ni protector el actual régimen jurídico constitucional (art. 18), que restringe la prisión preventiva a los casos de delitos sancionados con pena corporal. La prisión preventiva debe restringirse a los casos particulares donde así lo aconsejen las condiciones individualizadas, junto con la amenaza fundada contra la sociedad y el orden público. En todo caso, debe tenderse a la agilización de los procesos penales, al mejoramiento de las condiciones de los centros de detención, y una revisión periódica de la detención. En ese sentido, el Dr. Sergio García Ramírez, citando a Beccaria, ha señalado:

...siendo la privación de la libertad una pena, no puede preceder a la sentencia, sino cuando la necesidad lo pide. La cárcel, por tanto, es la simple custodia de un ciudadano mientras al reo se le juzga; y esta custodia, siendo, como es, esencialmente penosa, debe durar el menor tiempo posible y, además, debe ser lo menos dura que se pueda.⁽⁴⁰⁾

234. La aplicación efectiva de los beneficios de libertad condicional consagrados en la legislación mexicana, es una medida importante para lograr la disminución del alto porcentaje de presos preventivos que existen en México. Al respecto, el artículo 20 Constitucional, establece como garantía del acusado la libertad provisional bajo caución, y para fijarla, el juzgador debe tomar en cuenta las circunstancias personales del mismo y la gravedad del delito.

235. Al referirse la Constitución a las "circunstancias personales" del acusado, como garantía individual para que se fije la caución, busca protegerlo y espera del juez que su monto esté en relación directamente proporcional con la pobreza, riqueza y con la mayor o menor gravedad del delito. Protección que se da para que el ciudadano no permanezca más de 72 horas en una institución de reclusión preventiva (art. 19 Constitucional).

C. Tratamiento

236. El artículo 18 de la Constitución mexicana dispone que el sistema penal se organice para la readaptación social del delincuente, sobre la base del trabajo, la capacitación laboral y la educación. Ello implica que, no solo hay que desarraigar

los abusos y maltratos de las cárceles, sino que hay que seguir la pauta marcada por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente "el fin y la justificación de las penas privativas de libertad son, en definitiva, proteger a la sociedad contra el crimen". Este fin sólo se alcanzará, si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr que el delincuente, una vez liberado, respete la ley. Este objetivo no se logra sino mediante el tratamiento penitenciario adecuado, lo cual presupone erradicar el hacinamiento.

237. Habida cuenta de que cada interno es un ser único y diferente, resulta imprescindible individualizar en lo posible su tratamiento. Ello requiere de la clasificación que atienda a un diagnóstico clínico criminológico. Para obtenerlo lógicamente han de realizarse estudios médicos, psicológicos, psiquiátricos, pedagógicos, etc.

238. La CIDH considera importante destacar de manera especial, la importante labor realizada por la tercera Visitaduría de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que tiene un programa específico para la situación del sistema penitenciario y los centros de internamiento. De acuerdo a la información aportada por el Estado mexicano en sus observaciones, dicho programa ha tenido los siguientes resultados durante el período de mayo de 1996 a mayo de 1997:

...se emitieron 21 recomendaciones en materia penitenciaria dirigidas a diversas autoridades de los distintos niveles de gobierno y se realizaron 30 visitas de supervisión a 27 centros de reclusión para adultos, en 15 Entidades Federativas, así como 45 visitas de seguimiento de Recomendaciones sobre aspectos penitenciarios o psiquiátricos, a centros de reclusión o a oficinas de prevención y readaptación social, en 17 Entidades Federativas.

239. No obstante la importancia de las recomendaciones efectuadas por la CNDH, la CIDH no cuenta con información acerca del cumplimiento de las mismas, o de sus resultados en concreto.

D. Trabajo

240. La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha expresado en sus diversos informes, que el trabajo y las actividades útiles son algunos de los puntos débiles del sistema penitenciario mexicano, con la sola excepción de unos cuantos centros en los que las actividades laborales se desarrollan suficiente y satisfactoriamente.

241. Conforme a la CNDH, en los centros en donde existe la posibilidad de trabajar, no obstante que conforme a la ley debe pagarse el salario mínimo a los internos que lo hagan, varios internos han denunciado, en forma reiterada, que este precepto no se cumple.

E. Salud

242. En virtud de la severa restricción a la libertad de desplazamiento de que son objeto los reclusos, en las prisiones debe de existir un servicio médico adecuado e ininterrumpido, para hacer frente a cualquier necesidad que pueda presentarse. Ello requiere de instalaciones clínicas idóneas, medicamentos que por lo menos abarquen el cuadro básico, médicos y enfermeras, y otros elementos indispensables para el cuidado de la salud.

243. De los informes presentados por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y de la misma CNDH, se constata la saturación de los servicios

médicos, psicológicos y de trabajo social --en el caso de haberlos--. Su inexistencia en algunos casos y la superpoblación en otros, hace que esta situación sea una violación sistemática a los derechos de los internos. En algunos casos la falta de atención médica ha tenido consecuencias tan graves, como es la pérdida de la vida.

244. Conforme al estudio de la CNDH "Aspectos Reales de los Centros de Reclusión en México", en el 75% de los reclusorios se observaron algunos internos que aparentemente eran enfermos mentales. En 8 centros no se proporcionaba tratamiento especializado a estos internos, en 13 convivían con la población, y en 9 no había psiquiatra.

F. Régimen disciplinario

245. En el sistema penitenciario mexicano, el aislamiento temporal de los reclusos es impuesto como medida disciplinaria. Con relación a esa medida, las anomalías más frecuentes que se han detectado son en relación con el procedimiento para aplicar la segregación, en cuanto a las condiciones del área de castigo, y a la duración del mismo.

246. Sobre el procedimiento para la aplicación de la medida disciplinaria, la CIDH ha sido informada que las autoridades de los centros incurren en diversas violaciones a los derechos humanos. Las mismas consistirían en que dichas autoridades no convocan al Consejo Técnico Interdisciplinario para estudiar el caso y determinar el tiempo de aislamiento, no informan claramente al castigado acerca de los motivos de la segregación ni el tiempo que durará ésta, no permiten al recluso inconformarse por la medida impuesta y recurrirla, ni autorizan al segregado las visitas familiares o íntimas. Según las mismas denuncias, en ocasiones no se proporcionan a los confinados los tres alimentos diarios, no se les permite salir al baño o a tomar el sol, y tampoco se les brinda el servicio médico. También se ha denunciado que existen centros donde a los segregados se les mantiene desnudos.

247. En cuanto al confinamiento, resalta que el Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 115 establece, tanto para las penitenciarias como para los preventivos, la reclusión en instalaciones de módulos de alta seguridad, para "aquellos internos que requieran de la aplicación de tratamientos de readaptación especializados", sin que en ningún momento se especifique que debe entenderse por "tratamientos de readaptación especializados".

248. El artículo 156 de dicho Reglamento señala, que estos módulos de alta seguridad también estarán destinados a albergar a internos de alto riesgo, que alteren el orden o pongan en peligro la seguridad del reclusorio.

249. No obstante que el artículo 157 indica que en dichos módulos habrá atención médica, psicológica, psiquiátrica, pedagógico-educativa, cultural, deportiva recreativa, y trabajo social, que incidan en la readaptación social, todavía no existen estos servicios en estos módulos.

250. La existencia de módulos de alta seguridad, independientemente de sus condiciones, no tiene razón de ser en los reclusorios preventivos, donde debe tratarse al interno de manera consecuente con el respeto a su presunción de inocencia. De los mismos datos proporcionados por la CNDH se observa que se abusa de esta medida disciplinaria.

251. El mismo Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social para el Distrito Federal, establece en sus artículos 147 y 148 las infracciones y correcciones disciplinarias, resultando sorprendente que exista una gran desproporción entre algunas infracciones y la corrección disciplinaria aplicable, agravado por la circunstancia de que en algunos casos una infracción puede tener más de una corrección disciplinaria desproporcionadas entre sí. Así por ejemplo, por causar molestias o palabras soeces o injurias a los familiares o visitantes de los internos o en presencia de menores que visiten la institución, o el proferir palabras soeces u ofensivas en contra de sus compañeros o del personal de la institución (fracciones IX y X del artículo 147) se puede ser sancionado con amonestación, suspensión de actividades deportivas no superior al período de treinta días, suspensión de visitas excepto la de su abogado, traslado a otro dormitorio hasta el traslado a otro reclusorio, o el aislamiento temporal hasta por quince días, esto en caso de la expresión de palabras soeces a compañeros o personal de la institución. Similares son las sanciones para el caso de las molestias a las visitas de los internos, las cuales pueden ser: suspensión de estímulos hasta por treinta días, suspensión de actividades deportivas hasta por treinta días, suspensión de visitas excepto la de su abogado hasta por cuatro semanas, y aislamiento temporal hasta quince días.

252. Estas medidas contrastan con la sanción del intento de fuga, que también recibe la corrección disciplinaria de aislamiento temporal. Sin embargo, el poner en peligro su propia seguridad o la de los otros internos o la institución, recibe la corrección de amonestación y la suspensión de actividades deportivas. El hecho de que las correcciones disciplinarias sean tomadas sin cumplir con los requisitos de los artículos 149, 150, 151, 152, que establecen que las correcciones disciplinarias no pueden imponerse sino hasta después de un dictamen del consejo técnico interdisciplinario posterior a haber escuchado al interno en su defensa, aumenta nuestra preocupación. Además de ello, pareciera ser letra muerta el artículo 152 que dispone el derecho del interno, su familia o abogado a inconformarse con la medida impuesta.

253. La Comisión Nacional de Derechos Humanos indica en su "Propuesta y Reporte Sobre el Sistema Penitenciario Mexicano", que el 40% de los presos considera que si se queja con las autoridades por maltrato, consigue que se le insulte, golpee o confine, o bien no se le hace caso.

254. La CIDH estima que la imposición de las penas que afecten la libertad personal es propia y exclusiva de la autoridad judicial, lo cual la propia Constitución mexicana establece en su artículo 50. Por tal motivo, el ejercicio de la facultad de las autoridades penitenciarias para imponer como medida disciplinaria el confinamiento del interno hasta por treinta días puede --en las circunstancias de un caso específico-- constituir una violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. En todo caso, los procedimientos disciplinarios aplicables a los internos deben estar previstos en la ley, y regirse por las pautas del debido proceso; igualmente, debe consagrarse en una norma legal la posibilidad de someter las decisiones sancionatorias al control judicial.[\(41\)](#)

255. Cabe referirse además a las llamadas "cárceles de máxima seguridad", reguladas en el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social. No obstante que los centros federales existentes son cárceles de máxima seguridad, en el reglamento no se refiere de manera específica a este hecho. En cambio, sí hace referencia a los manuales e instructivos de organización y procedimientos para el debido funcionamiento de estos centros[\(42\)](#), los cuales hasta la fecha son desconocidos por las personas en general. Ello a pesar de que el artículo segundo transitorio del mismo reglamento señala que la Secretaría de Gobernación --a través de la Dirección de Prevención y Readaptación Social-- debe expedir los respectivos manuales e instructivos de organización y funcionamiento en un plazo

no mayor de un mes a partir de la fecha de publicación del reglamento (30 de agosto de 1991), y que no podrán contravenirlo.

G. Régimen de reclusión

256. La promiscuidad entre sentenciados y procesados, adultos y menores, hombres y mujeres, es un dato que puede ser constatado en muchos de los establecimientos penitenciarios mexicanos. Ante la falta de presupuesto y la generalizada aplicación de la pena privativa de libertad, los centros penitenciarios se encuentran sobrepoblados e imposibilitados en la mayoría de los casos a clasificar la población penal de acuerdo a sus características.

257. Cabe destacar que la propia Constitución mexicana en su artículo 18, ordena la completa separación de procesados y sentenciados. En las cárceles federales de alta seguridad hay procesados. Aún más, conforme a las declaraciones de la Subsecretaría de Protección Civil y Readaptación Social, se han trasladado a dichos centros, reclusos que simplemente han resultado molestos por participar en protestas en las cárceles.

258. Conforme al artículo 14 del Reglamento de Centros Federales de Readaptación Social, la selección de las personas para que ingresen como internos a estos centros, se llevará a cabo sobre la base de los estudios de personalidad que les practique el Consejo Técnico Interdisciplinario, de conformidad al instructivo correspondiente.[\(43\)](#)

259. Asimismo, el artículo 18 constitucional señala que el lugar para la prisión de las mujeres debe de ser separado del destinado a los hombres. Sin embargo, esto no se ha llevado a la práctica eficazmente, constatándose la presencia de mujeres en varios establecimientos masculinos. Ello, como ha sido denunciado, es fuente de abusos y consecuencias indeseables.

H. Contacto con el exterior

260. Los principios aplicables al tratamiento penitenciario, reconocen como indispensable para la readaptación del interno el derecho de mantener contacto con el mundo exterior. No obstante, en los Centros Federales de Readaptación, los presos se quejan del abuso y maltrato de que son objeto sus visitas y las restricciones que tienen al respecto. Se ha llegado a prohibir la entrada de personas que no son familiares o abogados de la persona interna, además de que no se les permitiría la entrada si no están registrados en la "lista de visitas" del interno. Ello a pesar de que el artículo 79 del reglamento respectivo, establece que "los internos tienen el derecho a conservar, fortalecer y en su caso, restablecer sus relaciones familiares, de amistad y de compañerismo; para tal efecto, se dijo, las autoridades de los establecimientos dictarán las medidas apropiadas, según las necesidades del tratamiento".[\(44\)](#)

261. Igualmente, la CNDH en su estudio "Aspectos reales de los centros de reclusión en México", observó que en el 35% de los reclusorios no había siquiera teléfonos para uso común.

I. Grupos ilegales de poder

262. La corrupción, la insuficiencia de recursos o el proceder irreflexivo, han propiciado que, en muchos casos, grupos de internos asuman indebidamente decisiones de administración y mando. Es lo que se conoce como el "autogobierno carcelario". Tal situación rompe el principio de autoridad necesario, y con las

condiciones de igualdad que deben prevalecer entre los internos, propiciando abusos ilimitados.

263. Estos grupos de poder se conforman por aquellas personas (reclusos) con posibilidades económicas o con apoyo de algunos funcionarios, que contratan a otros internos que ante la imposibilidad de contar con un trabajo bien remunerado por el Centro Penitenciario, optan por trabajar para otro interno, sin importar que se trate de actividades ilícitas (venta de droga, prostitución, etc.)

J. Corrupción y abuso de poder

264. Los fenómenos de la corrupción y el abuso de poder, no están ausentes en el ámbito penitenciario mexicano. Con frecuencia los internos o sus familias se ven compelidos a pagar por servicios elementales, que debieran ser gratuitos: visita íntima, alimentación, aseo, comunicación con el exterior, etc. Ello propicia una situación de injusticia extrema, en donde hay presos privilegiados que todo lo compran, inclusive la servidumbre de otros internos y aun de custodios y autoridades.

265. Una situación de corrupción y tráfico de influencias se detecta específicamente en ciertos casos, por el manejo de venta de drogas y alcohol muchas veces denunciadas ante las autoridades, sin resultados concretos.

IV. EL ESTUDIO DE LA PERSONALIDAD Y LA PRESUNCIÓN DE PELIGROSIDAD

266. En este apartado se examinará el aspecto común que existe tanto en el Código Penal como en la Ley de los Consejos Tutelares, para reprimir a los adultos y a los menores. En ambas legislaciones están reguladas la "presunción de peligrosidad social" de aquellas personas que caen bajo su competencia, "tranquilizando", así, la conciencia del resto de la población que no ha sido aprehendida.

A. Adultos

267. La presunción de peligrosidad se califica en una escala en la que se contempla la categoría de peligroso y que tiene tres niveles: "alta, media o baja", a través de un grupo de exámenes multidisciplinarios sobre el presunto autor del delito, llamado "estudio de personalidad".

268. De acuerdo con los postulados de la "criminología clínica", esos exámenes deben ir dirigidos a establecer la personalidad del autor del delito en el momento mismo en que el hecho ilícito ocurrió. Pero, para ello, primero se debe establecer con certeza, a través de un proceso penal, quién fue el autor, para luego estudiar las circunstancias exógenas y endógenas que actuaban sobre él, al momento del delito. En México, el estudio de personalidad se hace a las personas que están apenas en proceso.

269. La Constitución Política Mexicana exige que los "procesos se sigan forzosamente por el delito o delitos en el auto de formal prisión" (art. 19, segundo inciso), excluyendo claramente que se sigan con base en otros motivos y menos aún en función de la "personalidad" de los ciudadanos. Por ello, el "estudio de la personalidad" como medio para incriminar o para agravar la incriminación penal, viola el principio de legalidad penal consagrado en el artículo 9 de la Convención Americana. No obstante, las definiciones legales han llegado a un extremo tal, que el Código Penal para el Distrito Federal (art. 256), y la Ley para los Consejos

Tutelares para Menores para el Distrito Federal (art. 2), someten también a sus reglas a todos aquellos que son menores de 18 años por el hecho de "ser menores". En estos casos, basta que se les presuma la inclinación para causar daño, aunque no hayan tenido ningún comportamiento de esta naturaleza.

270. El artículo 18 de la Carta Magna establece que "los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, como medios para la readaptación social de los delincuentes".

271. Al decir "sistema penal" y "readaptación social de los delincuentes", la Constitución conforme a los estándares universales, se está refiriendo a las cárceles de ejecución de penas y a las personas que ya han sido sentenciadas condenatoriamente, y a las cuales se les llama "delincuentes". Las otras personas recluidas pero no sentenciadas se llaman "procesados, presuntos responsables o imputados", a quienes no se está refiriendo el artículo 18 en mención.

272. No puede, por tanto, aplicarse el "estudio de personalidad" tendiente a justificar seudocientíficamente, la peligrosidad social de un procesado, para sacarlo del grupo social de los "buenos", aplicarle la etiqueta y entregarlo desnudo al juez, para que tenga más elementos de condena y para justificar aún más la decisión judicial. Ello resulta contrario a los derechos humanos, y en particular a los principios de legalidad penal, presunción de inocencia, y garantías judiciales.

273. Es así como la Ley de "Normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados" publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1971, establece, que el tratamiento basado en el estudio de la personalidad podía agravar la incriminación, procurándose iniciar el mismo desde que la persona quede sujeta a proceso, en cuyo caso se turnará copia de dicho estudio a la autoridad jurisdiccional de la que el procesado dependa.

274. En esta norma que viola el principio de la presunción de inocencia, por cuanto aún no se ha comprobado la responsabilidad del indiciado, no se tuvo en cuenta la técnica jurídica, pues la ley se llama de "Readaptación Social de sentenciados" y, sin embargo, se aplica también a los procesados.

275. Pero además, el artículo 52 del Código Penal vigente en el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, señala:

Para todos los efectos de este artículo, el juez requerirá los dictámenes periciales tendientes a conocer la personalidad del sujeto y los demás elementos conducentes en su caso, a la aplicación de las sanciones.

276. Dicha norma hace obligatorio el estudio de personalidad de los procesados, para que el juez tenga elementos, para aplicar las sanciones que correspondan en la sentencia. Esto repercute igualmente en la institución de la reclusión preventiva, ya que debe hacerse en ésta el estudio de personalidad y no en la penitenciaría de ejecución de penas, como lo exige el título de la ley, que se refiere a sentenciados.

277. De esa manera, se trata de legitimar el estudio de personalidad para justificar con elementos seudo técnicos la atribución de la etiqueta de "peligroso social", a toda persona que por cualquier motivo ingrese a las instituciones mal llamadas, por su práctica, de "readaptación social", aunque no sea responsable ni tenga nada que ver con los hechos que se le imputan. Sin embargo como se dijo, la aplicación de la técnica de "peligrosidad social" resulta abiertamente contraria a la Convención Americana.

B. Menores de 18 años

278. La presunción de peligrosidad social del menor, se expresa en la ley de los Consejos tutelares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1984, así:

Art. 2o. El Consejo Tutelar intervendrá en los términos de la ley, cuando los menores infrinjan las leyes penales o los reglamentos de policía y buen gobierno, o **manifiesten otra forma de conducta que haga presumir, fundadamente, una inclinación a causar daño**, a sí mismo, a su familia o a la sociedad, y ameriten por lo tanto, la actuación preventiva del Consejo (énfasis agregado).

279. La Comisión considera que el hecho que los menores puedan ser sometidos al Consejo Tutelar por el motivo señalado en el párrafo anterior, constituye un elemento sumamente grave, que pone al menor en situación de inseguridad jurídica e inferioridad de condiciones ante la ley, y lo estigmatiza desde el momento mismo en que se considera potencialmente peligroso.

280. Toda persona puede ser potencialmente peligrosa y manifestar conductas que hagan presumir que denotan alguna temibilidad, pero ello no indica que necesariamente se pase al terreno de los actos. El derecho penal debe sancionar los delitos o acaso su tentativa frustrada, pero no las actitudes o presunciones de ellas.[\(45\)](#)

281. La peligrosidad es un concepto subjetivo de quien la valora y no es efectivamente mensurable ni pronosticable; queda siempre en el campo de la hipótesis y no debe ser éticamente atribuida a una persona. En tales casos, no se requiere incurrir en conducta alguna para ser incriminado, lo cual resulta contrario al principio de legalidad penal, y constituye una violación a los derechos a la presunción de inocencia, a las garantías judiciales y la propia libertad individual, consagrados en la Convención Americana.

V. RECOMENDACIONES

282. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

283. Que revise los procedimientos utilizados por los órganos policiales, a fin de que la actividad tendiente a combatir la delincuencia se cumpla de manera profesional y efectiva, en conformidad con la ley.

284. Que regule adecuadamente el principio de la libertad del imputado durante el proceso, reglamentándose taxativamente los casos de excepción, conforme a las directrices establecidas por la CIDH.

285. Que amplíe el ámbito de aplicación de las penas alternativas a la de prisión, se adopten las medidas necesarias con el fin de acelerar los procesos, y se aumente la capacidad locativa de los centros carcelarios.

286. Que elimine como medida disciplinaria el confinamiento del interno hasta por 30 días; y que las medidas disciplinarias estén sujetas al principio de legalidad y garantías suficientes de debido proceso.

287. Que haga efectivas las disposiciones tendientes a separar a los procesados de los sentenciados, así como a los menores de los adultos, y a las mujeres de los hombres.

288. Que adopte medidas con el objeto de garantizar las condiciones de los establecimientos penitenciarios y los sistemas de tratamiento de los internos, incluyendo el derecho del recluso a mantener contacto con el mundo exterior.

289. Que investigue debidamente las denuncias de corrupción y tráfico de influencias presuntamente ocurridos dentro de las prisiones, se sancione a los responsables, y se adopten las medidas necesarias para corregir dichos males.

290. Que elimine el sistema de estudios tendientes a determinar el índice de peligrosidad de un individuo y los llamados "estudios de personalidad", por ser contrarios a la Convención Americana.

CAPÍTULO IV

EL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL

INTRODUCCIÓN

291. La CIDH sigue preocupada por la práctica de la tortura en México por agentes del Estado. Durante su visita *in loco*, la Comisión pudo analizar información de numerosas fuentes, acerca de dicha práctica cometida con diferentes fines. Por la gravedad que revisten estos aberrantes actos, la CIDH considera oportuno analizar en el presente informe la situación del derecho a la integridad personal en México, específicamente en cuanto a la tortura. Numerosas denuncias han sido presentadas por organismos no gubernamentales y particulares, en las cuales se señala que la tortura se sigue practicando no solo en escenarios extrajudiciales, sino incluso en el marco de las investigaciones judiciales, con el fin de intimidar a los detenidos, autoincriminarlos y obtener sus confesiones.⁽⁴⁶⁾ Esta situación ha sido constatada igualmente por otras organizaciones internacionales.⁽⁴⁷⁾

I. EL MARCO JURÍDICO

292. En México existe una serie de instrumentos jurídicos de naturaleza internacional e interna, que prohíben la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes.

A. Normativa internacional

293. La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 5 reconoce el derecho de toda persona "a que se respete su integridad física, psíquica y moral"; y a su vez prohíbe expresamente "el uso de la tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes en contra de las personas".⁽⁴⁸⁾

294. Asimismo, México ha ratificado instrumentos específicos en materia de tortura como son la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas y, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. A través de ambos instrumentos, México se obligó internacionalmente, entre otras cosas, a prevenir y sancionar la tortura y a tomar todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole, eficaces para impedirla dentro de su jurisdicción.⁽⁴⁹⁾ La Convención

Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura define a ésta en los siguientes términos:

...todo acto realizado intencionalmente por el cual se infrinja a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo.[\(50\)](#)

B. Normativa interna

295. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 20 y 22, prohíbe toda "incomunicación, intimidación o tortura" y las "penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie...y cualquiera otras penas inusitadas y trascendentales."

296. La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura fue puesta en vigencia el 27 de mayo de 1986 mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación. La referida ley fue reformada en 1991, entrando en vigor dicha reforma a fines de diciembre de ese mismo año.

297. Se destacan como los principales avances de la reforma de la Ley contra la tortura, los siguientes: a) la confesión sólo es válida si se rinde ante el Ministerio Público o el Juez de la causa y en presencia del defensor o persona de confianza del declarante; b) se consagra el principio de invalidez de las pruebas obtenidas por medios ilícitos; c) se aumenta la punibilidad, ajustándola a la gravedad de la conducta delictiva; y d) se establecen criterios para la reparación del daño.[\(51\)](#) Asimismo, como una forma de procurar una mejor regulación en materia de tortura, se propuso que en todas las Entidades Federativas se legislara en materia de prevención y sanción contra la tortura. De esta manera, la CNDH y las respectivas Comisiones locales han promovido ante los gobiernos estatales, que se cuente con una legislación especial. El resultado ha sido positivo, pues hasta la fecha, sólo los Estados de Puebla y Tlaxcala no cuentan con una legislación específica o con un tipo penal correspondiente en sus códigos.[\(52\)](#)

298. El artículo 3 de la referida ley señala que comete delito de tortura:

...el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, infrinja a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido...

299. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, como otras autoridades mexicanas, ha señalado que a partir de la reforma de la ley federal sobre tortura, estos casos han disminuido considerablemente dentro del universo de los hechos violatorios de los derechos humanos, toda vez que las quejas recibidas por tortura han decrecido.[\(53\)](#) Por su parte, el Estado mexicano ha señalado lo siguiente a la CIDH:

En relación con las personas involucradas en la comisión del delito de tortura, partir de la creación de la CNDH y hasta la fecha, a nivel federal la Procuraduría General de la República ha consignado con base en las recomendaciones de dicha Comisión a 54 personas, de las cuales por ese delito se ha condenado a 6 de ellas. Adicionalmente, como parte de la lucha contra la impunidad, la Contraloría Interna en la Procuraduría General de la República, en el mismo período, ha sancionado administrativamente a 1202 servidores públicos y ha ejercitado acción penal en 246 casos.

300. Diversas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México no comparten la afirmación de las autoridades de gobierno, en el sentido que los hechos de tortura han disminuido considerablemente en México. Al respecto, un destacado grupo de ONGs que trabaja sobre el tema, ha indicado que:

...no debemos dejar de tomar en cuenta que la disminución de los casos registrados por la CNDH se debe, en parte, a que desde 1992 se crearon formalmente en el país 32 comisiones locales de derechos humanos, una para cada Estado de la República y el Distrito Federal. Este evento provocó un decrecimiento real del número total de quejas presentadas a dicha Comisión Nacional y, por tanto, del universo de quejas recibidas por tortura.(54)

301. Por consiguiente, se señala que para tener un universo total deberían sumarse a las recomendaciones que emite la CNDH y las que emiten las 32 comisiones estatales de derechos humanos. Asimismo, deberían sumarse aquellas denuncias por tortura que se presentan ante el Ministerio Público y que no son presentadas a la CNDH, como aquellas declaraciones presentadas directamente ante el juez, en donde los inculpados se retractan de sus declaraciones hechas ante el Ministerio Público, alegando haber sido arrancadas bajo tortura. De igual manera, señalan que las recomendaciones emitidas por la CNDH, sólo toman en cuenta la queja pero no el número de víctimas, "por ejemplo en 1992, de las 30 recomendaciones en las que la CNDH acreditó tortura, según esas mismas recomendaciones, los afectados serían 50 y no 30".(55)

302. Por último, las organizaciones no gubernamentales señalan que muchas denuncias de tortura se cambian al momento de la recomendación por algún otro delito:

...la recomendación se presenta como lesiones, abusos de autoridad, o en el caso de que la denuncia haya sido hecha dentro de una penitenciaría la CNDH clasifica su recomendación como violación a los derechos de los reclusos. Con lo que la práctica de la tortura se ve minimizada, desvirtuando el hecho real y en consecuencia el castigo de los responsables.(56)

II. EL MINISTERIO PÚBLICO, LA TORTURA Y EL PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN

303. A pesar de que en México existe un amplio marco legal para prevenir, eliminar y sancionar los actos de tortura, ésta y la impunidad para los responsables, siguen siendo un serio problema en ese país.(57)

304. La CIDH ha recibido diversas denuncias por hechos de tortura ocurridos en México, y a la fecha tiene en tramitación formal varios casos sobre este tipo de violaciones.(58) A modo ilustrativo, se hará referencia en extenso a un caso de tortura ocurrido recientemente en México, el cual fue objeto de una recomendación por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

El 18 de octubre de 1996, mientras María de los Angeles Plancarte Costilla circulaba sobre la Avenida Churubusco, en compañía de su amigo David, fueron interceptados por agentes de la Policía Judicial del Distrito Federal, a David lo bajaron del coche y a ella la trasladaron a las oficinas de dicha Unidad. En el trayecto a dicho recinto policial, le preguntaban dónde se encontraba la mercancía y la amenazaron con ponerle cocaína y remitirla al reclusorio si no cooperaba. En entrevista con la víctima, ésta manifestó:

Llegaron a un lugar que no conocía y, acto seguido, la subieron por unas escaleras como en círculo y de metas, y la metieron en una oficina donde la tuvieron hincada. Le seguían preguntando por la bodega donde estaba la mercancía. Repentinamente agitaron un tehuacán y se lo echaron en la nariz. Sentía como se ahogaba, pues le tocaban la boca y le echaban el "tehuacán". La segunda ocasión que le echaron tehuacán se cayó sobre un costado y se mantuvo así durante un rato. Mientras la interrogaban, le pegaron en diversas partes del cuerpo. La golpearon con sus propios zapatos en la cabeza y con el puño cerrado en el costado derecho, y la patearon. También le pellizaron los senos. Le pusieron una bolsa de plástico en la cabeza con el suéter puesto. Luego le quitaron el suéter y le volvieron a poner la bolsa en la cabeza. Se le nubló la vista y se desmayó. Cuando despertó la estaban cacheteando para que reaccionara. Se percató de que, otra vez, tenía puesto el suéter. Le insistieron para que dijera dónde están guardados los trajes y como no les pudo contestar nada, le volvieron a quitar el suéter y le pusieron la bolsa de plástico, por lo que se volvió a desmayar. Cuando reaccionó, le estaban jalando los cabellos, le aplicaron una llave al cuello y le dieron unos toques eléctricos en la cabeza. Esto lo repitieron en cuatro ocasiones. Mientras seguía hincada, le jalaban de los tobillos y le abrieron las piernas, diciéndole que la iban a violar. También le dijeron que iban a llamar a los del ejército para que le quitaran la ropa y le arrancaran, uno por uno, los vellos de la panocha. Le dijeron que tenían ahí a su mamá y a sus dos niños. Que su mamá se había puesto mal por los golpes que se le habían dado y que a uno de sus hijos lo iban a tener que llevar al hospital porque le habían lastimado los testículos. Después le quitaron el suéter, le pidieron que se volteara y le tomaron dos fotografías de frente y dos de perfil. Luego le volvieron a poner el suéter y la hincaron en un rincón. Una de las personas que se encontraba ahí prendió un cigarro y le quemó las manos.

Posteriormente indicó, que un hombre y una mujer, que no formaban parte de ese grupo de cuatro, vestidos de negro, la bajaron dos pisos por el elevador hasta el piso 10, donde la metieron en un cuarto y luego le llevaron unos papeles para que los firmara, pero no se los dejaron leer. Los firmó por miedo a lo que le pudieran hacer. Ambos la trataron muy bien. Cuando por fin le permitieron realizar una llamada, le habló a uno de sus hermanos. Para poder informarle dónde estaba, se lo preguntó al policía que la custodiaba, quien le contestó que en el edificio de Arcos de Belén, junto al Metro Salto del Agua. Como a las doce le bajaron al doctor que está en la planta baja, quién le preguntó si la habían golpeado los judiciales, pero como tenía miedo, le dijo que se había caído de un microbús. El doctor insistió hasta que ella le contó lo que le había ocurrido. Finalmente la trasladaron a la Procuraduría General de la República, donde el agente del Ministerio Público le indicó que estaba relacionada con la investigación de unos billetes falsos de 50 pesos, que ella traía en su bolsa. Sin embargo, desde el principio ella aclaró que no traía billetes de cincuenta, sino uno de cien pesos.[\(59\)](#)

305. Acorde con la información recibida por la CIDH, la mayoría de los casos de tortura y de tratos crueles, inhumanos y degradantes, se producen en el contexto de la procuración de justicia, principalmente durante la etapa que dice relación a la investigación previa de los delitos.[\(60\)](#) De esta manera los agentes que son generalmente responsables de los hechos de tortura son las policías judiciales tanto federales como estatales, el Ministerio Público y miembros de las fuerzas armadas.

En este sentido, cabe citar el reciente informe del Relator Especial de Naciones Unidas, Nigel Rodley, acerca de la práctica de la tortura en México:

La tortura se inflige sobre todo para obtener confesiones o información. En ocasiones, acompaña a detenciones practicadas con brutalidad. Sus autores pueden ser agentes de la policía federal o estatal, de la policía preventiva o judicial y personal militar, cuando éste interviene en actividades de aplicación de la ley. Las víctimas pueden ser sospechosas de delitos comunes o de crímenes violentos por motivos políticos, las cuales quizás participen también en delitos relacionados con las drogas o sean tratadas como si hubieran participado en ellos.[\(61\)](#)

306. Esta etapa de investigación previa, como ha sido señalado en capítulos anteriores del presente informe, se encuentra bajo la responsabilidad exclusiva del Ministerio Público. Antes de la reforma constitucional de 1993, ni el Ministerio Público ni los agentes oficiales podían realizar detenciones sin autorización judicial, con excepción de que existiera "flagrancia" o caso urgente respecto de delitos perseguibles de oficio. A diferencia de lo que se esperaba, la reforma aumentó la posibilidad de abuso, concediendo al Ministerio Público una autoridad casi absoluta de realizar detenciones sin previa autorización judicial, en caso que, a juicio de dicho Ministerio Público, se trate de un caso "urgente" en los términos del artículo 16 de la Constitución. El presunto inculcado puede ser retenido por el Ministerio Público por plazos de hasta 48 o 96 horas, según el caso,[\(62\)](#) antes de ponerlo a disposición del juez competente.

307. Esta facultad de interpretación extensiva que tiene el Ministerio Público para determinar cuáles casos son "urgentes", impide proteger adecuadamente al ciudadano de las intromisiones ilegales en las esferas de su libertad individual con graves consecuencias en no pocos casos para su integridad personal.[\(63\)](#) En el curso de su larga experiencia la CIDH ha podido constatar que, en la mayoría de los casos, la tortura ocurre durante los primeros días de custodia del detenido. El detenido se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad durante la incomunicación, es decir cuando las fuerzas de seguridad tienen el control total sobre su suerte de dicha persona, ya que se niega el acceso a sus familiares, a un abogado o a un médico independiente. Por tal motivo, la Comisión considera importante que se reduzca al máximo el plazo dentro del cual un detenido debe ser puesto a disposición del juez competente.

308. A pesar de que el artículo 5 de la Convención Americana señala que "...toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano", la tortura y los tratamientos crueles, inhumanos y degradantes son usados en repetidas ocasiones por miembros de la policía judicial mexicana durante la etapa de investigación previa, como método para obtener confesiones de los presuntos inculcados y/o intimidación.

309. La práctica de la tortura como método de investigación policíaca, se ve aumentada por la fuerza jurídica que el sistema jurídico mexicano otorga a la primera declaración del presunto inculcado, la cual como ya se ha dicho en el presente informe, no es recabada por el juez, sino por el Ministerio Público. Sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia mexicana incluso ha establecido que ante dos declaraciones de un inculcado en diverso sentido, debía prevalecer la declaración inicial:

Confesión. Primeras declaraciones del reo. De acuerdo con el principio de intermediación procesal, y salvo la legal procedencia de la retractación confesional, las primeras declaraciones del acusado, producidas sin tiempo suficiente de

aleccionamiento o reflexiones defensivas, deben prevalecer sobre las posteriores.(64)

310. Esta tesis ha sido calificada erradamente en México, como la de la "inmediación procesal"; sin embargo ésta solo tiene lugar jurídicamente, cuando el propio juez presencia los actos procesales. En tal sentido, el tratadista argentino Julio B.J. Maier se refiere al control de la prueba que será valorada por el tribunal en su sentencia en los siguientes términos:

Esta es la principal razón de ser del debate oral y público, regulado por las leyes procesales modernas que reformaron el modelo inquisitivo, instituyéndolo como culminación del procedimiento y para que proporcione la base de la sentencia. Este debate se cumple con la *presencia ininterrumpida* de todos los sujetos procesales (*inmediación*), inclusive el imputado y su defensor, y en él son incorporados los únicos elementos de prueba idóneos para fundar la sentencia, forma de proceder que asegura el control probatorio por parte de todas las personas interesadas en la decisión...(65)

311. La experiencia histórica ha demostrado fehacientemente, que al otorgar efectos probatorios a las declaraciones extrajudiciales, o realizadas durante la etapa de investigación del proceso, se ofrece un aliciente a las practicas de tortura, en cuanto la policía prefiere ahorrar esfuerzos de investigación, y obtener del propio inculpado la confesión de su crimen. Al respecto, el informe antes mencionado del Relator Especial de Naciones Unidas expresa lo siguiente:

...por regla general, tanto los jueces como los abogados, Ministerio Público y la propia policía judicial están abrumados de trabajo, con lo que puede existir la tendencia a recurrir a la confesión como una manera rápida de resolver los casos. Otras fuentes señalaron igualmente problemas de corrupción y tráfico de influencias entre el ministerio Público, los jueces y los abogados de oficio, en el sentido de que el Ministerio Público y los jueces acumulan condenas como una manera de obtener más fácilmente promociones. (66)

312. El análisis comparativo de las diversas garantías judiciales en el continente, muestran claramente que el proceso debe ser conducido directa e inmediatamente por el juez, poniendo especial énfasis en la relación directa entre éste y la persona del imputado. Tanto el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, como la Convención Americana, establecen que el imputado debe ser llevado "sin demora ante un juez".(67)

313. La lógica de las garantías del proceso penal se basan en la intervención personal del juez concebido como el órgano adecuado para su cautela. El objetivo que se busca con el principio de inmediación procesal es tratar de evitar un distanciamiento de la persona del juez, de los elementos del proceso y en especial de la persona del imputado.(68) Asimismo, "lo que se busca con el principio de inmediación es asegurar a los ciudadanos que los asuntos más graves que los puedan afectar en la vida social - entre los que están los de carácter penal - serán examinados por un órgano dotado de una serie de resguardos que garantizan principalmente su independencia e imparcialidad."(69)

314. En materia penal, el principio de inmediación procesal cobra fundamental importancia, dado que los problemas a ser resueltos por el tribunal afectan las facultades básicas de la persona humana, ante la posibilidad de ser afectadas por el poder penal del Estado.(70) Por ello, en todo caso, la "inmediación procesal" debe ser concebida únicamente entre el juez y el procesado, por lo que deben desecharse las indebidas y erradas interpretaciones que incluyen dentro de aquélla

las declaraciones en sede policial o del ministerio público, por no responder al propio juez.

315. El Estado mexicano está concibiendo el principio de intermediación 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.⁽⁷¹⁾ En muchas oportunidades, dichos policías usan la coacción y tortura para extraer testimonios autoincriminatorias en contra de los inculpados.⁽⁷²⁾ Sobre el particular, la CIDH destaca que no ha tenido conocimiento de hechos de tortura ocurridos mientras los inculpados de delitos están a disposición del juez competente; en cambio, sí conoce de diversos casos de tortura ocurridos cuando los inculpados se encuentran bajo la responsabilidad de las policías judiciales, ya sean federales o estatales.

316. Durante su visita, la CIDH trató con diversas autoridades estatales, como la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, y la Suprema Corte de Justicia, el problema de la tortura como método de investigación que -- aunque es clara su ilegalidad-- sigue utilizando la policía. A fin de combatir esta práctica vejatoria, la Comisión insistió acerca de la importancia de negar cualquier tipo de validez en los procesos judiciales, a las declaraciones que fueron obtenidas bajo tortura. El Estado mexicano presentó a la Comisión diversas decisiones judiciales en las cuales se desestima el valor probatorio de la confesión por haber sido extraída mediante tortura. Al respecto, la CIDH valora tales antecedentes, pero destaca que conoce de numerosas decisiones judiciales en las cuales las declaraciones obtenidas bajo tortura han sido aceptas por los tribunales mexicanos.

317. De acuerdo a lo arriba mencionado, el Estado cita un caso en el que se estableció que "conforme al principio de intermediación procesal, las primeras declaraciones del acusado ordinariamente producen mayor convicción que las posteriores" pero que la eficacia de dichas declaraciones es mayor si "están corroboradas con otros elementos probatorios."⁽⁷³⁾ En otros casos citados por el Estado, los órganos jurisdiccionales mexicanos han determinado lo siguiente:

Carecen de valor probatorio, por sí solas, las confesiones obtenidas tras prolongada e injustificada detención por autoridades en funciones policíacas, así como el dicho de agentes de la autoridad que proceden arbitrariamente con violación de garantías individuales, pues es razonable suponer que con los cargos contra los detenidos pretendan justificar su proceder arbitrario.⁽⁷⁴⁾

La detención del inculpadado llevada a cabo por los agentes de policía antes de presentarse la denuncia, implica coacción sobre la persona y consecuentemente la inverosimilitud de su confesión⁽⁷⁵⁾

318. Basado en lo anteriormente dicho sobre el principio de intermediación procesal y las garantías del debido proceso, la CIDH concluye que las únicas confesiones que deberían aceptarse como prueba incriminatoria son las judiciales, es decir las prestadas ante juez competente y en pleno ejercicio de las garantías correspondientes. En tal sentido, la CIDH coincide con el Relator Especial de las Naciones Unidas, cuyo reciente informe sobre la práctica de la tortura en México, recomienda a dicho Estado que "no debe considerarse que las declaraciones hechas por los detenidos tengan un valor probatorio a menos que se hagan ante un juez".⁽⁷⁶⁾

319. La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura señala que "ninguna confesión o información obtenida a través de tortura puede ser usada como evidencia."[\(77\)](#) Sin embargo, en la práctica el torturado tiene la carga de la prueba, pues es él quien tiene que probar que fue torturado, siendo para él muchas veces muy difícil de probar los hechos de tortura.[\(78\)](#) [\(79\)](#) Procesalmente, a su declaración ante la autoridad policial se le otorga pleno valor jurídico, si no prueba que fue sometido a tortura.[\(80\)](#) En efecto, la propia Suprema Corte mexicana ha señalado que:

Confesión coaccionada, prueba de la 1a. Cuando el confesante no aporta ninguna prueba para justificar su aserto de que fue objeto de violencia por parte de alguno de los órganos del Estado, su declaración es insuficiente para hacer perder a su confesión inicial el requisito de espontaneidad necesaria a su validez legal.[\(81\)](#)

320. Sobre el particular, la CIDH señala que, ante una declaración o testimonio en que exista algún indicio o presunción fundada, de que la misma fue obtenida por algún tipo de coacción, ya sea física o psicológica, los órganos jurisdiccionales mexicanos deben determinar si existió tal coacción. En caso de admitir una declaración o testimonio obtenido en tales circunstancias, y de utilizarlo en el proceso como elemento de evidencia o prueba, podrían generar responsabilidad internacional para dicho Estado.

321. Como forma de disminuir los hechos de tortura, la reforma constitucional estableció que se considerará en el proceso sólo aquella confesión prestada ante el Ministerio Público o Juez de la causa, y en presencia de abogado o persona de confianza del declarante.[\(82\)](#) A pesar del avance de la reforma en los términos señalados, los inculcados o sospechosos de delitos siguen padeciendo actos de tortura, que generalmente ocurren en momentos previos a la llegada de sus defensores. En algunos casos, conforme ha sido informada la CIDH, los defensores de oficio, omiten denunciar los hechos de tortura a las autoridades correspondientes. Asimismo, la CIDH tuvo conocimiento durante su visita *in loco* a México, que muchas veces la persona de confianza de que habla la Constitución es nombrada por el mismo Ministerio Público, o se pone a un defensor de oficio que no está presente pero firma el acta luego para convalidar el acto. De esta manera, se está desvirtuando la norma constitucional mencionada.

322. Coincidentemente con lo arriba señalado, el Relator Especial de las Naciones Unidas se refirió a la problemática de los defensores oficiales ante casos de tortura:

En ausencia de un abogado privado, el defensor de oficio sólo parece hallarse obligado a estar presente en el momento de hacer la declaración y no parece tener (o ejercer) el derecho de seguir a la persona si ésta es devuelta a la institución policial. Además, se reconoció en general que los defensores de oficio no reúnen las calificaciones necesarias, están muy mal pagados y no tienen prácticamente ninguna posición establecida con respecto a los demás participantes en el proceso. A menudo, las víctimas no sabían que una de las personas en torno a ellas era de hecho un defensor, que, según se suponía, estaba de su parte. En resumen, no cabe contar con el defensor de oficio para la defensa.[\(83\)](#)

III. LA IMPUNIDAD DE LOS TORTURADORES

323. La CIDH ha recibido diversas denuncias que indican que las víctimas de torturas encuentran innumerables obstáculos para iniciar acciones legales en contra de los presuntos torturadores, y que cuando dichas acciones son iniciadas no llegan a término. Uno de los mayores obstáculos es que la tortura en su calidad de delito

federal, debe ser investigado y perseguido por el Ministerio Público, que recurre para tal efecto a las policías judiciales federales.(84)

Esto lleva consigo una falta de independencia en la investigación, toda vez que es frecuente que quien investiga simultáneamente (Ministerio Público) y coadyuva en la investigación (Policía Judicial), conoce y encubre a quienes investiga (policías judiciales y otros), produciéndose consecuentemente un clima con efectos de impunidad para los torturadores.

324. Cabe referirse al artículo 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura que señala: "los Estados partes garantizarán a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente." Por su parte, el artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura señala que "Todo Estado Parte velará por que toda persona que alegue haber sido sometida a tortura, tenga derecho a presentar una queja y a que su caso sea pronta e imparcialmente examinado por sus autoridades competentes..."

325. Asimismo, se ha señalado que el Poder Judicial en México ha sido muchas veces cómplice de la impunidad de los torturadores, toda vez que no ha demostrado una real voluntad para sancionar a los responsables de actos de tortura:(85)

En esta etapa de lucha contra la tortura todavía falta la sintonía del Poder Judicial, ya que solo en cuatro casos se ha dictado sentencia condenatoria y, en cambio, en catorce de los casos se ha negado el libramiento de la orden de aprehensión; en cinco se ha cancelado y en dos se dictó auto de libertad... Los datos por supuesto son más, pero lo que quiero dejar claro es que todavía falta mucho para sensibilizar a las distintas autoridades de la importancia de que la tortura sea castigada de forma severa y apegada a derecho...(86)

326. La falta de aplicación de sanciones correspondientes a personas o funcionarios que rehusan colaborar con la actividad jurisdiccional, ha de tomarse como una manifestación de negligencia judicial, que propicia el encubrimiento de los responsables de los hechos de tortura. Esto conlleva adicionalmente, a un incumplimiento por parte de México, de sus obligaciones de garantizar el libre y pleno ejercicio a las garantías judiciales y de protección judicial de las personas sometidas a su jurisdicción.(87)

327. La Comisión señala asimismo que, una vez ocurrido un hecho de tortura, el Estado tiene la obligación internacional de tomar medidas efectivas para investigar y sancionar a los responsables de dichos actos, así como de los tratos crueles, inhumanos o degradantes ocurridos en el ámbito de su jurisdicción.(88) El hecho de tener un Estado una ley que sancione severamente los actos de tortura, no constituye *per se* garantía suficiente para cumplir con su obligación internacional de tomar medidas efectivas para sancionar dichos actos, si es que los órganos del referido Estado encargados de aplicar y ejecutar dicha ley lo hacen parcialmente o en contados casos.(89) Por consiguiente es necesario que el Estado asegure el castigo de los responsables de hechos de tortura. De igual manera, dentro de las medidas efectivas que debe tomar el Estado está el asegurar a las víctimas de tortura una reparación y el derecho a indemnización justa y adecuada, como una rehabilitación lo más completa posible.(90) A la fecha, la Comisión no tiene conocimiento de casos en México, en los cuales se haya otorgado a las víctimas de tortura una reparación, que incluya indemnización y rehabilitación.

328. De igual manera, México tiene el deber jurídico de prevenir los hechos de tortura. Para ello debe tomar todas aquellas medidas tanto de carácter jurídico, político, administrativo y educativo, que promuevan la salvaguarda de la integridad personal de las personas que se encuentran dentro de su jurisdicción. En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

...el sometimiento de detenidos a cuerpos represivos oficiales que impunemente practiquen la tortura y el asesinato representa, por sí mismo, una infracción al deber de prevención de violaciones a los derechos a la integridad física y a la vida, aun en el supuesto de que una persona dada no haya sufrido torturas o no haya sido ultimada, o si esos hechos no pueden demostrarse en el caso concreto.⁽⁹¹⁾

IV. LA TORTURA EN LAS ZONAS DE CONFLICTO

329. Como se señala en el presente informe, en el capítulo relativo al derecho a la vida, la CIDH ha constatado que, en respuesta a la aparición de grupos armados disidentes --el EZLN en Chiapas, enero de 1994, y el EPR en Guerrero y Oaxaca, mediados de 1996--, las fuerzas armadas y de seguridad han efectuado, principalmente en los estados mencionados, un amplio despliegue territorial, han incrementado el control sobre la población, y realizado numerosos operativos contrainsurgentes.

330. La CIDH ha reconocido reiteradamente el deber de los Estados de proveer los medios necesarios que garanticen la seguridad de sus ciudadanos y la defensa de su territorio, dentro del marco de una sociedad democrática. No obstante ello, en el caso de México, la CIDH ha recibido diversas denuncias e informaciones, desde el inicio de los conflictos armados, que documentan violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en las referidas zonas.⁽⁹²⁾ Según testimonios recibidos por la Comisión, se señala que bajo el pretexto de perseguir supuestos grupos armados disidentes, la población civil se ha visto sometida constantemente a rastreos y hostigamientos por parte de las fuerzas armadas.

331. Estos operativos conjuntos, realizados en diversas localidades de México, especialmente en zonas en las que hay fuertes protestas sociales y políticas, o donde se presume la presencia de grupos armados, se han caracterizado --según diversas denuncias recibidas por la CIDH-- por conllevar detenciones arbitrarias, torturas, y amenazas, así como por la intimidación ejercida en contra de campesinos y demás ciudadanos de diversas organizaciones sociales y políticas. La Comisión ha recibido información de acuerdo a la cual integrantes del Ejército han cometido actos de tortura contra campesinos detenidos --en particular en los estados de Guerrero y Oaxaca--, con el fin de obtener información sobre el EPR u obligar a dichos campesinos a hacer declaraciones que vinculen a sus líderes con el grupo guerrillero.⁽⁹³⁾

332. Tal como se señaló en el presente informe, la CIDH fue informada durante su visita *in loco* que muchas de las detenciones a presuntos miembros del EPR, fueron realizadas por miembros del ejército mexicano, y que algunos de los presuntos disidentes armados fueron efectivamente torturados para que confesaran su responsabilidad. Al trasladarse durante la visita *in loco* al Centro de Reclusión Social de la ciudad de Acapulco, la CIDH conversó y examinó a ocho presuntos rebeldes, constatando directamente que dichas personas presentaban en su cuerpo signos visibles de tortura por medios eléctricos, así como de haber recibido fuertes golpes.

333. Asimismo, se ha reportado, entre otros, el caso de la comunidad indígena Zapoteca de San Agustín Loxicha, del Estado de Oaxaca, que ha sido testigo de

desapariciones, detenciones arbitrarias sin órdenes de aprehensión, cateos domiciliarios ilegales, torturas, golpes y malos tratos llevados a cabo tanto por la Policía Judicial como por los Miembros del Ejército.(94)

334. Otro ejemplo lo brindan los familiares de Domingo Jiménez Sonora, de 25 años, quien fue capturado el 1 de julio de 1996 por el Ejército, acusado de posesión de arma de fuego, y presentado al Ministerio Público siete días después de su captura. Los denunciantes alegan que durante el lapso que estuvo desaparecido fue torturado de diferentes formas: fue amarrado de pies y manos y todo el tiempo permaneció a la intemperie, fue golpeado con regularidad, no se le dio de comer ni de beber, por lo que sólo tomaba el agua de la lluvia. Antes de ser llevado a la cárcel, fue subido a un helicóptero militar y se le colgó por los pies sobre el mar simulando una ejecución para que confesara todo lo que supiera del EPR. Por lo menos se tiene conocimiento de otros dos testimonios en el mismo sentido, aunque fueron capturados en distinto momento y lugar: sus nombres son Lorenzo y Jerónimo Adame del Rosario, ambos del poblado de Tepetitla, Guerrero.(95)

335. Cabe referirse igualmente a los hechos vinculados con el operativo de las fuerzas de seguridad mexicanas en la localidad de El Charco, el 7 de junio de 1998, mencionadas en el capítulo del presente informe referente al derecho a la vida. Una de las detenidas al finalizar dicho operativo, Erika Zamora Pardo, formuló graves acusaciones:

...denuncio al ejército federal por obligarme a firmar una declaración militar utilizando tortura física y psicológica...me vendaron los ojos, me desnudaron totalmente y me pusieron toques eléctricos en los pies. La declaración ante el Ministerio Público federal fue bajo presión de agentes de gobernación, quienes me obligaron a declarar y a involucrar a personas, amenazando con desaparecerme y también a mi familia.(96)

336. La Comisión seguirá evaluando dicha denuncia, a la luz de la información disponible y de las actuaciones que adopte el Estado mexicano para el esclarecimiento pleno de los hechos.

337. A la luz de la información precedente, la CIDH considera que el Estado mexicano debe prestar una especial atención y fiscalización sobre sus agentes en las zonas de conflicto armado, toda vez que las condiciones de estos conflictos pueden propiciar el uso de la tortura por parte de algunos miembros de las Fuerzas Armadas, como método para obtener información, atemorizar a simpatizantes y colaboradores, y aislar a los grupos armados de sus posibles bases de reclutamiento y apoyo.(97) Con sustento en normas claras y expresas de derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario, la CIDH enfatiza que la existencia de circunstancias fácticas o jurídicas tales como el estado de guerra, amenaza de guerra, estado de sitio o de emergencia, conmoción o conflicto interior, inestabilidad política interna u otras emergencias, la peligrosidad del detenido u otros parecidos, no justifican de manera alguna hechos de tortura ni otras violaciones de derechos humanos.(98)

V. RECOMENDACIONES

338. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

339. Que otorgue a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales respectivas, el apoyo necesario para que sigan vigilando y denunciando los hechos de tortura ante las autoridades correspondientes; y que adopte las

medidas necesarias para que las recomendaciones de dichas Comisiones sean cumplidas.

340. Que adopte las medidas necesarias para asegurar que los hechos de tortura sean calificados y sancionados como tales por los órganos jurisdiccionales competentes, acorde con la definición internacional de dicha violación al derecho a la integridad personal.

341. Que adopte las medidas necesarias para ejercer una efectiva supervisión judicial de la detención y de los órganos encargados de ejecutarla, dado que la fase de arresto y detención es una de las más críticas de todo proceso, en la cual el detenido queda bajo control exclusivo de la policía.

342. Que imparta las instrucciones pertinentes, a efectos de que los agentes públicos que llevan a cabo detenciones, informen a los detenidos al momento de realizarlas, de los motivos de la privación de libertad, y de sus derechos y garantías en términos que le sean comprensibles, de acuerdo a su formación, nivel cultural e idioma, de los derechos que le asisten.

343. Que adopte iniciativas concretas para educar y formar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, sobre la prohibición absoluta de los actos de tortura, o de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

344. Que garantice en forma efectiva el derecho de los detenidos a una comunicación inmediata con un abogado de su elección.

345. Que tome las medidas necesarias para que los Estados de Puebla y Tlaxcala puedan contar con una legislación específica sobre la tortura.

346. Que adopte las medidas legislativas o de otra naturaleza, a fin de que la declaración del inculpado prestada ante el juez competente de la causa sea la única confesión válida para el proceso, eliminado expresamente el valor incriminatorio de la confesión prestada ante la Policía Judicial.

347. Que formule directrices precisas para las autoridades competentes, a fin de solicitar el rechazo de toda declaración o testimonio, en que existan presunciones o indicios fundados de que la misma fue obtenida mediante coacción o tortura física o moral.

348. Que investigue y sancione, con la severidad del caso, a todos los responsables de hechos de tortura.

349. Que tome las acciones necesarias para rehabilitar e indemnizar, justa y adecuadamente, a las víctimas de hechos de tortura.

350. Que las autoridades correspondientes presten una especial atención y fiscalización sobre los agentes públicos (ejército y policías) en las zonas de conflicto, a fin de evitar que se produzcan hechos de tortura.

CAPÍTULO V

EL DERECHO A LA JUSTICIA

INTRODUCCIÓN

351. Uno de los aspectos que integran la situación de derechos humanos , que recibió especial atención de la CIDH en México, es el relacionado con el derecho a la justicia. La Comisión ha sido informada de numerosas denuncias sobre impunidad, que identifican deficiencias en el Ministerio Público, la Policía Judicial y el propio Poder Judicial. Conforme a las informaciones recibidas, fenómenos relacionados con la politización y la desconfianza en la administración de justicia, muestran lo complejo del problema. El otorgamiento de funciones policiales a las fuerzas armadas a través de innovadoras legislaciones, es también objeto de preocupación. En fin, la existencia de altos índices de impunidad y las reiteradas denuncias de excesos cometidos por funcionarios del Estado, obligan a la CIDH a analizar el tema con un especial detenimiento.

I. EL MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

A. Normativa internacional

352. La Convención Americana consagra en su artículo 8 el derecho a las garantías judiciales. En este sentido establece el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley. Asimismo establece el derecho a la presunción de inocencia, las garantías mínimas de todo procesado y del proceso mismo.

353. El artículo 25 de la misma Convención consagra el derecho a la protección judicial. Al respecto señala que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales. Asimismo establece que los Estados deben comprometerse a garantizar que la autoridad competente decidirá sobre los recursos que se interpongan, a desarrollar la posibilidad de recurso judicial y a garantizar el cumplimiento de las decisiones judiciales.

B. Normativa interna

354. Las garantías judiciales en el Derecho mexicano están consagradas en las garantías individuales establecidas en la Constitución nacional, en los artículos 13, 14, 16, 17, 19 y 20.

355. En este sentido, el artículo 13 prevé que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. El artículo 14 establece la garantía de audiencia ante tribunales previamente establecidos donde se sigan las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad, prohibiendo que en juicios del orden penal se impongan penas que no estén establecidas por leyes exactamente aplicables al delito que se trate. El artículo 16 establece el derecho de toda persona a no ser detenida sino por orden de aprehensión librada por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad, o en caso de delito flagrante. El derecho a acudir ante tribunales competentes, independientes e imparciales está reconocido por el artículo 17 constitucional. El artículo 19 establece que ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión, y siempre que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido, y hagan probable la responsabilidad de éste.

356. El artículo 20 establece las garantías judiciales a la libertad provisional bajo caución, a la falta de obligatoriedad de declarar, a no ser incomunicado, intimidado o torturado, a conocer 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 presentar los testigos y demás pruebas que ofrezca, a ser juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, a facilitarle todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso, a ser juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa, y a ser informado desde el inicio del proceso de sus derechos.

II. LA IMPUNIDAD

357. Durante la visita in loco a México, uno de los problemas fundamentales que identificó la CIDH con relación a las garantías judiciales fue el de la impunidad. En ese sentido, en el comunicado emitido al final de la misma la CIDH expresó que:

...con base a la información recibida pudo percibir que la impunidad constituye aún un problema grave a pesar que en algunos casos se ha procesado y separado de sus cargos a algunos funcionarios que han violado los derechos humanos. Los asesinatos de Monseñor Posadas, Luis Donald Colosio y Ruiz Massieu, que han impactado a la opinión pública nacional e internacional, continúan sin ser plenamente esclarecidos. La CIDH seguirá insistiendo en la importancia esencial del combate contra la impunidad como requisito indispensable de la seguridad ciudadana, y como obligación internacionalmente reconocida bajo el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

358. Hay que reconocer el importante trabajo que han realizado algunas instituciones del Estado mexicano, con el fin de luchar en contra de la impunidad. En este sentido, la CIDH reconoce la labor desempeñada por la CNDH en sus más de 7 años de existencia, organismo que con las recomendaciones emitidas, publicaciones y talleres, ha librado una batalla en contra de la impunidad. Puede destacarse que en el período comprendido entre 1990 y 1995, se sancionó a 2.035 servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, a consecuencia del trabajo desplegado por esta institución. A pesar de ello, la Comisión ha recibido información según la cual la labor de la CNDH no cuenta con la eficacia necesaria para derrotar la impunidad, a cuyo efecto se destaca lo siguiente:

En siete años (1990-1997) ha recibido 58,777 quejas, ha emitido 1,250 "recomendaciones", de las cuales 855 las da como "totalmente cumplidas", 359 en vías de cumplimiento" y 36 "pendientes de aceptación". Sin embargo, la denominación de "totalmente cumplidas" responde a un acuerdo administrativo de la CNDH y la autoridad responsable, sin que ello signifique necesariamente que se ha hecho justicia a la víctima o que el daño ha sido reparado. Cabe recordar además que el mandato de la CNDH y de las comisiones estatales no les otorgan una verdadera autonomía, las incapacita para conocer de los derechos políticos, laborales y jurisdiccionales de fondo, y sus recomendaciones no son vinculantes.[\(99\)](#)

359. El primer problema que se plantea es lograr que los presuntos responsables de delitos puedan presentarse o ser presentados ante un juez para ser procesados, y en caso de ser hallados culpables, ser sancionados. Sobre el particular, las cifras manejadas por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos revelan que en 1995 llegaron a conocimiento de la Procuraduría de Justicia de D.F. 218.599 delitos. Ese mismo año fueron consignados a los tribunales penales 5.479

presuntos responsables, lo que representa 2.5% del total de delitos conocidos. Es decir, de cada mil delitos se resolvieron 25 y se dejaron 975 sin respuesta. En 975 delitos de cada mil, los responsables quedaron impunes. Según agregan, la situación ha sido usual en esta década, teniéndose que en 1996 la tendencia ha sido parecida a los años anteriores. Es importante destacar que estas cifras se refieren exclusivamente a los delitos conocidos por las autoridades que quedan sin sanción. Sin embargo, también podría señalarse que quedan impunes aquellos delitos que no se detectan o no se denuncian, ello es, la "cifra negra del delito", a pesar de que en estos casos no puede en principio acreditársele responsabilidad alguna a las autoridades, por no actuar ante lo que ignoran, si ello es ciertamente el caso.[\(100\)](#)

360. Asimismo, el 16 de enero de 1996, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal presentó un informe sobre la dilación en el cumplimiento de órdenes de aprehensión, para tal efecto analizó catorce casos. Uno de los casos analizados en dicho informe indica que el 12 de setiembre de 1992 se inició la averiguación previa contra tres policías judiciales por los delitos de privación ilegal de libertad, violación y robo en contra de Guadalupe Carolina Ramírez Romero. El 25 de marzo de 1993, el Juez 26 Penal, en la causa 8/93, ordenó la aprehensión de Mario Cameras Hernández, uno de sus agresores. La orden no ha sido cumplida.

361. El mismo informe indica que el 9 de setiembre de 1994, Silverio César Alonso Ugalde, por orinar en la calle, fue golpeado violentamente y muerto por policías preventivos. La indagatoria se consignó al Juzgado Trigésimosegundo penal bajo la causa 124/94, a la que se acumuló la 129/94. El Juez ordenó la aprehensión de 11 funcionarios policiales, por los delitos de homicidio calificado y abuso de autoridad. Hasta el momento se ha aprehendido solo a 5 de los 11 procesados.[\(101\)](#)

362. Cabe citar igualmente el caso de Juan Sánchez Ramírez, quien formuló en 1992 denuncia contra policías preventivos por los delitos de robo, lesiones y abuso de autoridad. La indagatoria se consignó al Juzgado Decimoquinto Penal. El juez ordenó la aprehensión de Ignacio Daniel Padilla Pérez, Juan Herrera Falcón y Jorge Pineda Gómora, quienes no han sido capturados.[\(102\)](#)

363. En las observaciones del propio informe bajo análisis, se muestra la falta de voluntad de las autoridades judiciales y de sus auxiliares para aprehender a los responsables de delitos. Al respecto, se señala:

Los catorce casos analizados comprendían, cuando fueron formuladas las quejas, veintiséis órdenes de aprehensión no cumplidas. De éstas, sólo dos fueron cumplidas durante el trámite de las quejas...

De las 24 restantes, una quedó sin efecto porque el presunto responsable se presentó voluntariamente al juzgado, otra, librada contra un presunto responsable de homicidio, fue cancelada por resolución de amparo; dos contra presuntos responsables de despojo, fueron canceladas por haberse extinguido la acción penal por prescripción, y una más, contra un presunto responsable de robo, lesiones y abuso de autoridad, fue suspendida por resolución provisional de amparo.

De las 19 órdenes de aprehensión restantes, todavía vigentes, 12 corresponden a presuntos responsables de homicidio, y 2 a inculpados de violación. Asimismo, tres de los presuntos responsables, uno de violación, otro de tentativa de homicidio, abuso sexual y allanamiento de morada, y otro de homicidio, cometieron los ilícitos cuando eran, respectivamente, policías judicial, preventivo y judicial, del Distrito Federal...

Entre los casos señalados en el párrafo anterior, destaca el de los policías preventivos Eladio Sampayo Jardines y Valente Aguilar de Jesús, presuntos responsables de tentativa de homicidio, abuso sexual y allanamiento de morada...ambos seguían activos cuando menos hasta el 19 de junio de 1995... quiere decir que los dos policías preventivos siguieron trabajando durante más de dos años a pesar de la orden de aprehensión librada contra ellos.

El incumplimiento injustificado de cualquier orden de aprehensión, independientemente del delito que se impute a los presuntos responsables, es inadmisibles, pero si se trata de delitos graves como el de homicidio o la violación, o si los presuntos responsables cometieron el delito cuando eran servidores públicos, y precisamente agentes del orden, el incumplimiento injustificado resulta infame. Si, además, los presuntos responsables no se escondieron, sino que siguieron llevando sus vidas normales, es decir, si era una simpleza localizarlos y aprehenderlos, entonces no haberlos capturado también es escandaloso.

Pero el efecto más grave del incumplimiento de las órdenes judiciales de captura es la impunidad, verdadero cáncer social que destruye la cada vez más endeble confianza pública en las autoridades y que propicia eficazmente la delincuencia.

En los partes de los agentes de la Policía Judicial, o en los informes de sus jefes, sobre los motivos por los que algunas de las órdenes no habían sido cumplidas, que se nos hicieron llegar, no hay un solo caso verdaderamente justificado.

364. En este sentido, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha señalado, que "el incumplimiento de los mandatos de captura atenta contra los tres fines supremos del derecho a la justicia, la seguridad jurídica y el bien común".(103)

365. El propio Presidente de México Ernesto Zedillo ha manifestado su preocupación por esta grave situación. En su Cuarto Informe de Gobierno ante la Nación, el primer mandatario expuso:

Vivimos las consecuencias de leyes permisivas y reformas insuficientes; de años de negligencia, imprevisión y corrupción en las instituciones encargadas de procurar justicia; de la aplicación de penas que en vez de castigar a los delincuentes, propician su impunidad y con ella su reincidencia

El año pasado [1997] se denunciaron cerca de un millón 500 mil delitos. Muchos más no fueron denunciados. Se expidieron menos de 150 mil órdenes de aprehensión y sólo llegaron a cumplirse 85 mil, apenas 6 por ciento de las denuncias presentadas. Esto refleja que muchos delincuentes logran burlar la ley y siguen haciendo de las suyas en las calles.(104)

A. El Ministerio Público

366. Al tratar de discernir sobre el origen del problema de la impunidad, la atención debe iniciarse por el análisis del Ministerio Público, organismo que conjuntamente con la Policía Judicial es el encargado de la persecución de los delitos.(105) Por lo tanto, a continuación se analizarán las funciones de las autoridades que intervienen antes de que se inicie un juicio penal.

367. La participación del Ministerio Público no ha contribuido efectivamente a la sanción de un número mayor de delitos. Sobre el particular, vale recordar que el Ministerio Público está concebido en México como una institución comprendida dentro del Poder Ejecutivo. En consecuencia, la autoridad presidencial o la del

governador, 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, pues recién en la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, se estableció la posibilidad de desarrollar un recurso judicial en contra de las resoluciones del Ministerio Público sobre la falta de ejercicio y desistimiento de la acción penal.

368. La CIDH reitera lo ya señalado en informes sobre casos individuales en los cuales se ha tenido que pronunciar sobre el tema del artículo 21 constitucional, en el sentido que "hasta la fecha dicho artículo no ha sido reglamentado, lo cual ha creado un clima de incertidumbre jurídica que ha llevado a los tribunales a producir distintas interpretaciones sobre el particular, lo que solamente enfatiza la confusión y perjudica el logro de la verdadera seguridad jurídica que se busca".⁽¹⁰⁶⁾ Asimismo ha expresado que por ello, en la actualidad el recurso previsto en "el artículo 21 no goza de las características de ser sencillo, rápido y efectivo en los términos del artículo 25 de la Convención Americana."⁽¹⁰⁷⁾

369. Igualmente, en el comunicado emitido al final de la visita in loco realizada a México, la CIDH expresó que:

En los casos en que el Ministerio Público se abstiene de ejercer acciones penales, la CIDH ha podido verificar una situación de incertidumbre jurídica, sobre la utilización del artículo 21 de la Constitución para ejercer un recurso jurisdiccional que permita controlar dicha inacción. Para el establecimiento de responsabilidades efectivas, es esencial que haya claridad sobre el alcance del artículo 21 de la Constitución y la posibilidad de su aplicación efectiva en la práctica.

370. El propio tratadista mexicano y ex-magistrado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Héctor Fix Zamudio, así como el profesor Sergio García Ramírez, actual magistrado de esa Corte, han afirmado sobre el particular que las decisiones del Ministerio Público (negativa de ejercicio de la acción, desistimiento y conclusiones no acusatorias), no pueden ser impugnadas ante los tribunales judiciales.⁽¹⁰⁸⁾ Ello ha ocasionado, que el Ministerio Público utilice con bastante frecuencia el principio de oportunidad, no obstante que está regido formalmente por el diverso principio de la legalidad.⁽¹⁰⁹⁾

371. La Comisión observa que, en su respuesta a informes sobre casos individuales en los cuales se recomendó al Estado la reglamentación legislativa del Artículo 21 constitucional, éste hizo referencia a la tesis jurisprudencial CLXVI/97 adoptada por la Suprema Corte de Justicia el 11 de noviembre de 1997, en virtud de la cual el tribunal citado estableció que el juicio de amparo procede contra las resoluciones sobre la falta de ejercicio o desistimiento de la acción penal, cuando se encuentran en juego violaciones de garantías individuales.⁽¹¹⁰⁾ La Comisión valora esta iniciativa como un hecho positivo, y como un principio de cumplimiento de lo recomendado al Estado mexicano. Sin embargo, fundada en consideraciones de seguridad, eficacia y certeza jurídicas, la Comisión sostiene que el artículo 21 de la Constitución mexicana debe ser igualmente reglamentado por ley.

372. Ya en el capítulo primero de este informe la CIDH realizó algunas menciones con relación a la organización y competencias del Ministerio Público, bien sea federal o estatal. En esta oportunidad se enfocará principalmente la necesidad de desarrollar la independencia, autonomía e imparcialidad que debe gozar el Ministerio Público en México, en especial por las características particulares que este tiene en ese país al haberle sido otorgada el monopolio del ejercicio de la acción penal, y por ser una dependencia, según el caso, de las Procuradurías

Estatales o de la Procuraduría General de la República, ambos órganos del Poder Ejecutivo estatal o federal respectivamente. Ya en las Segundas Jornadas Latinoamericanas y Primer Congreso Mexicano de Derecho Procesal celebrados en Ciudad de México en febrero de 1960, se aprobó por aclamación la proposición de que: "El Ministerio Público debe ser un órgano independiente del poder ejecutivo y gozar de las prerrogativas de inmovilidad y demás garantías constitucionales reconocida a los miembros del poder judicial". El propio Héctor Fix Zamudio ha catalogado a esta independencia del Ministerio Público como "indispensable".[\(111\)](#)

373. Sobre el particular, la CIDH ve con preocupación algunos aspectos referentes a las repercusiones de la creación el 30 de abril de 1994, de la Unidad de Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, como una unidad de la Presidencia de la República, mediante Acuerdo dictado por el entonces Presidente, Lic. Carlos Salinas de Gortari, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 1994.

374. El Acuerdo de creación de esta unidad fue derogado por la "Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995.

375. De acuerdo con dicha ley, las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para integrar el Sistema de Seguridad Pública a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

376. Las autoridades competentes alcanzarán los fines de seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor (Artículo 3).

377. El artículo 13 de la ley a que se hace mención establece lo siguiente:

Para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere esta ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las referencias de Prevención y de Readaptación Social, la de Procuración de Justicia y la de participación municipal. También podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, que por razón de su competencia tengan relación con el Sistema Nacional.

Con la misma finalidad se invitará a expertos, instituciones académicas de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionadas con la materia.

378. A raíz de la creación de la unidad de Coordinación de la Seguridad Pública de la Nación, el Prof. Ignacio Burgoa Orihuela sostiene que:

...la naturaleza jurídica de la institución del Ministerio Público se ha visto afectada por el sistema presidencial, pues lejos de mantenerse esta Institución en forma autónoma en la práctica se le ha convertido en una dependencia de la administración pública, contrariamente a lo que establece la propia Constitución Mexicana.

379. Además, cabe señalar que el Ministerio Público es una institución pública autónoma, y no debería ser una dependencia administrativa coordinada por el Ejecutivo. El nombramiento de los funcionarios del Ministerio Público no puede ser discrecional, sino debe hacerse de acuerdo con la ley respectiva, es decir, de

acuerdo con las normas aprobadas por el Congreso. Además, es el Procurador quien preside el Ministerio Público, no el titular del Poder Ejecutivo.

380. El artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública no incluye a la Procuraduría entre las dependencias del Ejecutivo Federal; la PGR incluso cuenta con su propia ley orgánica. Además, el Ejecutivo es el Poder que dispone de la totalidad de la fuerza armada para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, según el artículo 89 constitucional. Mientras que los Secretarios de Estado dependen directamente del Ejecutivo, los ámbitos de competencia de las procuradurías, federal y locales se sustentan en los principios de la Federación. Por lo tanto, el Ejecutivo Federal carece de atribuciones para intervenir en la procuración de justicia en los Estados de la República Mexicana.

381. La CIDH estima conveniente revisar la ley general que establece las bases de coordinación del sistema de seguridad pública, pues de su análisis pareciera desprenderse un enfrentamiento con los principios que inspiran y deben orientar la institución del Ministerio Público, pues existe una clara vulneración de los niveles de autonomía con que debe contar este órgano. Más aún, en un país en donde el Ministerio Público tiene el monopolio de la acción penal, una unidad de esta naturaleza pone en peligro el espíritu, propósito y razón de la institución, puesto que para el debido ejercicio de sus funciones aquél debe gozar de independencia y autonomía de las demás ramas del poder público.

382. La CIDH considera igualmente importante resaltar una serie de reformas habidas, en virtud de las cuales se otorgan al Ministerio Público una serie de facultades que exceden, en principio, las funciones de un órgano investigador, y en donde dicha representación social actúa como autoridad, parte y juez. En consecuencia, se debilita a la defensa y somete al juzgador a los ritmos y requerimientos del órgano acusador.

383. En este sentido vale expresar que, con las nuevas reformas, al Ministerio Público se le ha otorgado la facultad de ordenar y practicar la realización de todos los actos conducentes a la comprobación de los elementos del tipo penal y a la demostración de la probable responsabilidad del inculpado, además del deber de examinar el peligro a que ha sido expuesto el bien jurídico protegido, la forma de intervención del sujeto, la realización dolosa o culposa de la acción u omisión y entre otros elementos: acreditar las circunstancias de modo, tiempo, lugar, elementos normativos, subjetivos y las demás circunstancias que prevea la ley.[\(112\)](#)

384. La CIDH nota que el Ministerio Público, de conformidad con el artículo 102 constitucional, forma parte del poder Ejecutivo y no tiene más facultades que las que pueden concordar con su naturaleza administrativa, por lo que carece de poderes de instrucción, o sea, la facultad coactiva sobre las personas para fines de instrucción procesal que únicamente corresponde, según el artículo 20 constitucional, a la autoridad judicial de la que el Ministerio Público está separado por el principio constitucional de división de poderes.

385. Otra de las críticas que se le hace al Ministerio Público en México, es relativa a las características del personal y sus condiciones de trabajo. En este sentido, se ha señalado que:

...a pesar de los requisitos que les son exigidos a los funcionarios para ocupar los cargos, lo cierto es que su preparación no es la adecuada. La combinación de una falta de conocimiento profundo del ordenamiento jurídico vigente y la desidia en el trabajo imposibilitan que el rendimiento sea, en términos generales, satisfactorio.

La falta de un sistema de control adecuado favorece que los asuntos se resuelvan a partir de una especie de conocimiento práctico, de manera automática, sin considerar las particularidades de cada caso, lo que termina burocratizando el trabajo. Esta burocratización tiene mucho que ver con la sobrecarga de trabajo, que impide que los agentes se involucren en los asuntos que atienden y, por lo tanto, inhibe su interés investigador.(113)

386. La Comisión tiene conocimiento de los problemas estructurales que afectan al Ministerio Público en México, tales como la falta de recursos para pagar salarios adecuados y el desprestigio de las instancias de procuración de justicia, que impiden la renovación del personal por profesionales con el perfil técnico requerido para esta delicada labor. No obstante lo expuesto, también se ha podido verificar un avance en algunos aspectos importantes en la PGR y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF). En ambas se ha otorgado últimamente mayor acceso al público en general, así como a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y de otra naturaleza. También tiene conocimiento la CIDH de los esfuerzos actuales por llevar adelante una lucha contra la corrupción en ambas instituciones, así como el impulso a la capacitación técnica del personal. La Comisión considera que este tipo de ejemplos contribuyen al mejoramiento del sistema, tendiente a lograr un cierto grado de confianza en la comunidad. De esta manera, será posible iniciar la tarea principal, consistente en la disminución de los índices de impunidad que aquejan a la sociedad mexicana en su conjunto.

B. La Policía Judicial

387. Como se señaló anteriormente, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política mexicana, la Policía Judicial conjuntamente con el Ministerio Público, son los órganos encargados de perseguir e investigar los delitos. En este sentido debemos analizar sus funciones y sus prácticas, a los fines de verificar los factores influyentes en la marcada impunidad existente en México.

388. Durante su visita in loco a México, la CIDH pudo conocer directamente relatos y testimonios verdaderamente graves y alarmantes sobre corrupción, abusos y atropellos existentes en las distintas dependencias policiales del país. Impresionó a la CIDH las reiteradas manifestaciones realizadas por ciudadanos mexicanos donde reflejaban su desconfianza en la policía judicial, a la que calificaban en forma muy negativa, cuestión que no sorprendió en nada a algunas autoridades consultadas durante la visita, quienes por el contrario lo reafirmaron. Las denuncias recibidas por la CIDH durante la visita en ese sentido, concuerdan claramente con la tendencia apreciada en los casos que se han venido denunciando ante la CIDH durante los últimos años.

389. El Presidente Ernesto Zedillo se refirió a este crítico problema en los siguientes términos:

Indigna profundamente que policías y agentes judiciales, en vez de prevenir, investigar, perseguir los delitos y proteger a la población, sean delincuentes más crueles y peligrosos por la impunidad con que actúan. Con toda honestidad, señoras y señores, debemos admitir que en la seguridad pública, los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de Gobierno, le hemos fallado a la ciudadanía.(114)

390. En opinión de la CIDH, buena parte del problema radica en la formación tan precaria de los agentes de la policía judicial. Muchos de ellos no han terminado la preparatoria, y en términos generales, la preparación es superficial y escasamente enfocada a lo que es su función básica: la investigación y persecución de los

delitos. La falta de una buena formación, además de que les impide tener una idea clara de la importancia de la legalidad, los hace sentirse incompetentes para actuar dentro de ella. La costumbre de trabajar de una determinada manera, sin control sobre los abusos que puedan cometer, ha creado vicios difíciles de erradicar.(115)

391. Asimismo, las condiciones materiales en que trabajan no son buenas, y algunos otros aspectos son deplorables. Igualmente los sueldos son muy bajos. Tomando como referencia la tabla de sueldos establecidos para 1995, en la Policía Judicial un agente ganaba N\$ 1,632.58, un jefe de unidad N\$ 1,818.85, un jefe de sección N\$ 1,948.18 y un jefe de grupo N\$ 2,150.90.(116) La escasez de recursos materiales y los bajos sueldos establecidos, generan gran ineficiencia, y consecuentemente abonan el camino para que el flagelo de la corrupción se haga presente en el día a día de las labores que estos agentes desempeñan, y pase a ser más una regla que una excepción.

392. En conclusión, la CIDH expresa su preocupación por las inadecuadas prácticas que realizan las diferentes policías judiciales de ese país, y por la falta de atención debida por parte del Estado, ya que una policía judicial honesta, profesional, preparada y eficiente, es la base para desarrollar la confianza de los ciudadanos. Mientras exista escepticismo en la población en denunciar hechos delictivos por considerar a la policía judicial un órgano inadecuado para realizar las debidas investigaciones, se incrementarán los graves casos de justicia privada y en consecuencia la impunidad. Para combatir este problema, la Comisión considera necesaria la creación de una verdadera carrera policial, que comprenda un riguroso proceso de capacitación con cursos de formación técnica y en derechos humanos, estrictos criterios de selectividad, y un sistema de promoción. Todo ello debería ir acompañado de la asignación de los recursos materiales necesarios para que la policía pueda cumplir con sus labores; el pago de un sueldo justo que dignifique el trabajo y atraiga al personal adecuado; y por último, la sanción de los excesos cometidos para depurar los elementos corruptos y delictuosos.

III. LAS DEBILIDADES FUNCIONALES DEL PODER JUDICIAL

393. 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, por el dominio que ejercen algunas personas o grupos, sobre los órganos competentes para la designación de los jueces.

394. La misma estructura constitucional de los tribunales pone en duda la auténtica independencia de éstos respecto al poder ejecutivo. En efecto, los únicos miembros inamovibles de todo el poder judicial son los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. El hecho de que los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito no adquieran la inamovilidad hasta haber sido confirmados en sus cargos, es una cortapisa a la verdadera inamovilidad, requisito esencial para un poder judicial independiente. En cuanto a los jueces del orden común, la falta de inamovilidad es verdaderamente preocupante, aunado a la ausencia de una auténtica carrera judicial.(117)

395. En un informe publicado por una organización no gubernamental de derechos humanos,(118) se expresa que un juez federal señaló que la falta de independencia del Poder Judicial se presentaba en dos formas diferentes: una de carácter objetivo, dando como ejemplo la facultad de nombramiento de los jueces ostentada por el poder Ejecutivo; y la otra de tenor subjetivo, señalando que existía entre ciertos juzgadores una tendencia a someterse a los intereses del Gobierno para ser nombrado en algún cargo de la magistratura.

396. Adicionalmente, la lentitud de los procesos ha sido otro de los factores que más se ha criticado de la administración de justicia en México. Según datos de la CNDH, el tiempo promedio que debe pasar una persona para que se le dicte sentencia en primera instancia es de 1 año y 10 meses. El hecho que el Estado no pueda garantizar una justicia pronta y oportuna, ha generado una indebida reacción en la población para hacerse justicia por si misma, y cuando esto sucede, se resquebraja la esencia misma del Estado de Derecho.

397. En conclusión, la CIDH estima que se debe brindar mayor independencia y autonomía a los funcionarios del Poder Judicial, asignando los recursos materiales, humanos y presupuestarios necesarios, garantizando la estabilidad laboral de los jueces mediante el fortalecimiento de la carrera judicial. Dicha carrera existe en México a partir de las reformas constitucionales de 1994, que crearon el Consejo de la Judicatura Federal. El artículo 100 constitucional dispone:

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

398. El Estado mexicano observó que "dicho precepto ya ha dado sus frutos con la celebración de varios concursos para nombramientos de magistrados de circuito a nivel federal". La Comisión ha tomado debida nota de los avances informados, y espera que los mismos se profundicen a fin de lograr en un corto lapso la plena vigencia de la carrera judicial. Asimismo, la CIDH considera que la carrera judicial se verá fortalecida estableciendo rigurosos criterios de selección para designar a los funcionarios destinados a ocupar tales cargos, lo cual debería realizarse a través de concursos de oposición evaluados por profesionales de alta autoridad moral y reconocida versación en el área.

IV. LA INTERVENCIÓN MILITAR EN TAREAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

399. Durante su visita *in loco* a México, una cuestión que llamó la atención de la CIDH fue la tendencia creciente a la utilización de oficiales de las fuerzas armadas en ejercicio de funciones policiales. El resultado obvio es la militarización de los cuadros dirigentes de las organizaciones encargadas de la seguridad ciudadana. Al respecto, en el Comunicado de Prensa No. 14/96, emitido el 24 de julio de 1996, al finalizar la visita, la Comisión manifestó que:

...sobre la base de su experiencia, desea llamar la atención de las consecuencias de la utilización de las fuerzas armadas en funciones que atañen a la seguridad ciudadana, pues la misma puede acarrear serias violaciones a los derechos humanos, en virtud de la naturaleza militar y entrenamiento de dichas fuerzas.

400. La CIDH considera que en un Estado democrático, las fuerzas armadas tienen como objeto propio la seguridad y la defensa exterior del país. Su misión consiste en hacer frente a actos de invasión o a perturbaciones que amenacen la seguridad y la independencia interna y externa del Estado.

401. Ante la presencia de un acontecimiento que amenace gravemente de manera fundada la seguridad interior o exterior de la federación, las fuerzas armadas en el marco de los estándares internacionalmente aceptados, deben adoptar las medidas necesarias en el campo militar, respetando las garantías individuales que establece la Constitución, las cuales sólo podrán ser suspendidas de cumplirse los extremos previstos en el artículo 27 de la Convención Americana y en el ordenamiento constitucional.

402. Sobre el particular hay que recalcar que las fuerzas armadas deben respetar los límites de su competencia que fija la propia Constitución, particularmente en su artículo 129 que dispone: "En tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar".

403. La CIDH ha sido informada de que --fundado en el aumento de la criminalidad en el país y de la exigencia social de que haya una mejor seguridad pública-- el gobierno ha hecho una serie de modificaciones jurídicas para autorizar a las fuerzas armadas a intervenir en funciones propias de la autoridad civil, como son la seguridad pública y la persecución de ciertos delitos. Dicha autorización, conforme a la misma fuente, se dio confundiendo los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria --por muy grave que sea-- no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado.[\(119\)](#)

404. En efecto, con la expedición de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se articularon a todas las policías preventivas y judiciales del país, en un sólo mando. En ese sentido se incorporó al Ejército y la Armada, al Consejo Nacional de Seguridad Pública, organismo que define la política en esta materia y articula criterios para realizar operativos policiales y militares, lo que permite que en última instancia el mando policial quede en manos de las fuerzas armadas.

405. Durante la visita in loco a México, la Comisión recibió diversas denuncias en las cuales se señalan a las fuerzas armadas como responsables de detenciones arbitrarias, de realizar interrogatorios a los presuntos delincuentes y cateos sin orden judicial. En este sentido, se debe señalar que el artículo 21 constitucional establece que incumbe exclusivamente al Ministerio Público y a la Policía Judicial la persecución de los delitos.

406. Asimismo, durante su visita la CIDH pudo constatar que en el estado de Guerrero la situación se ha tornado particularmente grave, según relato de los pobladores, luego de la aparición del EPR el 28 de junio de 1996. De acuerdo a la información recibida, dicho hecho desató una persecución por parte de las fuerzas armadas en contra de líderes sociales de la región. Se informó que, bajo el pretexto de perseguir supuestos grupos armados, las poblaciones se ven sometidas a constantes rastreos por parte de las fuerzas armadas.

407. También pudo constatar la Comisión que muchas de las detenciones a presuntos miembros del EPR fueron realizadas por miembros del ejército mexicano, y que algunos de los presuntos disidentes armados fueron torturados constantemente para que confesaran su responsabilidad. En este sentido, cabe señalar que la CIDH se trasladó al Centro de Reclusión Social de la ciudad de Acapulco, donde conversó y examinó a ocho presuntos disidentes armados y pudo verificar lo antes expuesto.

408. Igualmente, la CIDH recibió información sobre la agudización de la presencia militar en otras zonas del país, principalmente en los estados de Veracruz, Oaxaca, Chiapas e Hidalgo, y particularmente en zonas campesinas, en comunidades indígenas, y otros lugares en los que la inconformidad social es marcada. En tal sentido, la Comisión considera muy oportunas las apreciaciones formuladas el 12 de junio de 1998 por la titular de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson, acerca de la situación en Chiapas:

Una reducción de la presencia militar en la región sería un importante primer paso para restaurar la confianza de que una solución pacífica podría encontrarse. También contribuiría a mejorar el clima actual de temor.

409. En este sentido, la CIDH destaca la importancia de que las fuerzas armadas mexicanas se destinen exclusivamente a ejercer las labores militares que les asigna la Constitución, sujetas estrictamente al control de la autoridad civil cuya competencia está determinada por la Ley Suprema de México.

V. RECOMENDACIONES

410. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

411. Que continúe adoptando las medidas necesarias para el desarrollo del artículo 21 de la Constitución mexicana, a fin de hacer efectivas las garantías judiciales y de protección judicial consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

412. Que tome las medidas pertinentes con el fin de ejecutar, a la brevedad posible, las órdenes de aprehensión que no hayan sido cumplidas en el curso de los procesos penales.

413. Que fortalezca la autonomía e independencia del Ministerio Público.

414. Que revise la naturaleza jurídica y las competencias de la Unidad de Coordinación de la Seguridad Pública de la Nación.

415. Que limite la competencia del Ministerio Público a funciones acordes a su naturaleza.

416. Que mejore las condiciones de trabajo, de preparación y las remuneraciones a los funcionarios del Ministerio Público y de la Policía Judicial.

417. Que establezca estrictos sistemas de selección del personal del Ministerio Público y de la Policía Judicial, utilizando a tal efecto los parámetros en vigor para la selección de magistrados y funcionarios judiciales; y que brinde a los mismos, cursos de formación técnica y en derechos humanos.

418. Que fortalezca la imparcialidad, independencia y autonomía del Poder Judicial, dotándolo de los recursos materiales y presupuestarios necesarios; y que adopte las reformas necesarias para garantizar la estabilidad de los jueces en México, estableciendo un régimen disciplinario propio en la ley.

419. Que tome las medidas necesarias para garantizar una justicia pronta, oportuna y expedita.

420. Que fortalezca la carrera judicial, y realice concursos de oposición para el nombramiento de jueces, evaluados por personas de alta autoridad moral y reconocida versación en la materia.

421. Que revise el contenido de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de mantener a las Fuerzas Armadas en el rol propio para el cual fueron creadas, de acuerdo a lo establecido por la legislación internacional en la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana.

422. Que revise los procedimientos adoptados por las Fuerzas Armadas Nacionales, en los estados donde se han desplazado para enfrentar brotes de grupos armados disidentes, de acuerdo a lo establecido por la legislación internacional en la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana.

CAPÍTULO VI

LOS DERECHOS POLÍTICOS

INTRODUCCIÓN

423. La vigencia de los derechos políticos en México ha sido, a través de los años, uno de los temas que ha motivado mayor interés para la CIDH en dicho país. Durante un lapso significativo de tiempo, las denuncias recibidas por la Comisión sobre México caracterizaban, en su gran mayoría, hechos vinculados a las elecciones y a los demás derechos protegidos por el artículo 23 de la Convención Americana. En los respectivos informes sobre casos individuales, la Comisión ha emitido recomendaciones, que en cierta medida han contribuido a impulsar el importante proceso de reformas electorales que han realizado los mexicanos. En efecto, la CIDH considera importante destacar los trascendentes avances realizados por el Estado y la sociedad mexicana hacia el objetivo de un sistema político basado en procedimientos electorales que garanticen la competitividad, el pluralismo, la transparencia e independencia de los métodos de registro y de supervisión de elecciones. Algunas de las reformas realizadas en los últimos años que se puede mencionar son la nueva forma de registro, el fortalecimiento e independencia del Instituto Federal Electoral (IFE) y del tribunal electoral. Todas las reformas han permitido que las últimas elecciones generales, realizadas en julio de 1997, fueran consideradas por los observadores mexicanos y la comunidad internacional, como las más limpias y correctas efectuadas en México.

424. Durante su visita *in loco*, la Comisión tuvo la oportunidad de visitar instituciones del Estado mexicano, encargadas de llevar a cabo los procesos electorales y de hacer cumplir las regulaciones sobre esta materia. Asimismo, tuvo la oportunidad de entrevistarse con los representantes de las distintas fuerzas políticas, y conocer su opinión sobre los avances y los problemas existentes dentro del sistema. En consideración a ello, la CIDH estima de vital importancia dedicar un capítulo del presente informe a considerar los derechos políticos en México.

I. EL MARCO JURÍDICO

A. Normativa internacional

425. La Convención Americana consagra en su artículo 23 los derechos políticos como derechos humanos. En este sentido, establece el derecho de todos los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Asimismo establece, que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

B. Normativa interna

426. Los derechos y deberes políticos en el derecho mexicano, están consagrados en los artículos 35 y 36 de la Constitución.

427. En efecto, el artículo 35 constitucional establece que son prerrogativas del ciudadano: [\(120\)](#) votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los

cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos del país. Asimismo, el artículo 36 de la Constitución establece que son obligaciones del ciudadano de la República:

...votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley; desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

II. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

428. El organismo electoral del Estado mexicano, es el Instituto Federal Electoral (IFE), cuyo órgano superior de dirección se denomina Consejo General, el cual se integra por un Consejero Presidente; ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

429. Con el fin de garantizar la efectiva independencia de la autoridad electoral, se determinó como resultado de las reformas de 1996, que el Consejero Presidente y los ocho integrantes con voto del Consejo General del IFE son designados por mayoría de los miembros presentes de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta de las facciones parlamentarias. Con ello, el Secretario de Gobernación dejó de presidir el órgano electoral. Los representantes de los partidos y de las Cámaras Federales cuentan sólo con voz, limitando el derecho de voto a los Consejeros Electorales y al Consejero Presidente; y por último, el responsable del órgano Ejecutivo del IFE es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General, a propuesta de su presidente.

430. El IFE fue creado por la reforma constitucional de 1990 y reformado nuevamente en 1993, 1994 y finalmente en 1996, encomendándosele la función estatal de organizar las elecciones. El IFE cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, y goza de un carácter permanente. Al citado Instituto se le atribuye autoridad en la materia electoral, profesionalismo en su desempeño y autonomía en sus decisiones. Para el efecto, se consagran en la Constitución los principios rectores del ejercicio de la función estatal electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

431. La estructura nacional del IFE cuenta con órganos centrales con residencia en la capital de la República -el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección Nacional-, así como con órganos delegacionales -los correspondientes consejos, juntas y vocalías- en cada una de las 32 entidades federativas y con órganos subdelegacionales en los 300 distritos electorales uninominales, además de órganos municipales en varios casos. Para su funcionamiento se distinguen los órganos de dirección, de los ejecutivos y los técnicos, además de los de vigilancia que se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos y se conforman en el ámbito nacional, estatal y distrital.

432. Anteriormente, el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía que:

...la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la Ley...

433. Tal disposición ha sido enmendada y en la actualidad se asume que:

...la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Ejecutivo y Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, en los términos que ordene la Ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.[\(121\)](#)

434. Ello implica que, actualmente, el IFE ha ampliado sus facultades en materia de prerrogativas y de supervisión de financiamiento de los partidos; en el uso de los medios de comunicación; y en la decisión autónoma en materia de financiamiento del órgano electoral; además de establecerse la facultad para imponer sanciones administrativas.

435. Por otro lado, y dentro del ámbito estrictamente administrativo, es pertinente hacer mención de la especialización de los órganos en las tres tareas básicas de dirección, de ejecución y técnicos, y de vigilancia. Esta última función se cumple en cuanto a la tarea concreta que desempeña el IFE a través del Registro Federal de Electores.

436. Por lo que respecta al ámbito estrictamente jurisdiccional, el Tribunal Federal Electoral (TFE) constituye una instancia jurisdiccional autónoma, dotada de las características necesarias para el logro de las tareas que las normas vigentes le encomiendan.

437. A su vez, cabe mencionar el diseño de un servicio especializado profesional y permanente, con estatuto propio y total independencia del resto de órganos administrativos generales, que desarrolla los cometidos técnicos que las normas atribuyen a los respectivos órganos. Ello, unido a la participación ciudadana en los órganos de dirección, a través de los consejeros ciudadanos, ha hecho más confiables las condiciones para la imparcialidad y la objetividad de los responsables del proceso.

438. La CIDH destaca que el proceso de reforma que se ha dado en México en los últimos años en materia electoral, ha logrado subsanar grandes vacíos existentes en la Ley, y de esa manera han ayudado a disminuir el elevado número de denuncias que en esta materia ha recibido la Comisión.

439. En tal sentido, es pertinente citar algunas de las peticiones recibidas en el pasado por la Comisión, en las cuales se denunciaron violaciones a los derechos políticos. Por ejemplo, el 21 de junio de 1990 se presentó ante la Comisión una denuncia en la que se alega la violación de diversos artículos establecidos en la reforma constitucional de octubre de 1989, y de diversos preceptos contenidos en el Código Federal Electoral.[\(122\)](#) Los peticionarios manifestaron que dichas disposiciones violaban los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, en la medida en que despojan a la ciudadanía y a los partidos políticos del derecho de preparar, organizar y vigilar las elecciones; conceden al Ejecutivo Federal la facultad de controlar los nombramientos de los funcionarios electorales sin que los partidos tengan la facultad de rechazar los nombramientos o las propuestas; y establecen un régimen en el que la "cláusula de gobernabilidad" es decir, el otorgamiento de diputados por encima de los porcentajes de votos recibidos por un partido, tiene como consecuencia directa la perpetuación en el poder del partido oficial.

440. El 25 de octubre de 1991, la CIDH recibió una denuncia en la que se manifiesta que por causas imputables a las autoridades electorales de la Ciudad de México y, en particular, al Consejo Local del Distrito Federal del Registro Federal de

Electores --organismo regulado por el libro 4to. título 1ro. del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales-- aproximadamente 600.000 ciudadanos mayores de edad y en pleno uso de sus derechos no pudieron ejercer el derecho a votar.

441. Por otra parte, el 14 de febrero de 1992, la Comisión recibió una denuncia acerca de la supresión de los derechos políticos de los mexicanos al sufragio universal y libre en la integración del poder legislativo. Dicha denuncia indica que el 18 agosto de 1991 se realizó elecciones para elegir a la totalidad de los diputados y a la mitad de los senadores a integrar el poder legislativo federal de los Estados Unidos Mexicanos en la LV legislatura al Congreso de la Unión. Expresó el peticionario que dichas elecciones se realizaron con base en la vulneración del derecho al sufragio universal y la adulteración del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos, en la medida en que la autoridad electoral impidió ejercer el derecho al voto a millones de mexicanos (entre 3.102.917 y 5.907.107), que se inscribieron en el catálogo de electores y solicitaron en tiempo y forma la acreditación oficial respectiva.

442. Finalmente, cabe mencionar que el 18 de junio de 1992 se recibió una denuncia en la que se expresa que el Congreso del Estado de Guanajuato, erigido en Colegio Electoral, decretó en resolución inatacable y definitiva, la anulación de la elección municipal para elegir miembros de ayuntamiento en el Municipio de Silao, de diciembre de 1991. Dicho decreto fue basado en el artículo 251 fracción III y V del Código Electoral para el Estado de Guanajuato.

443. En la denuncia se señaló que la citada anulación, fue indebidamente decretada, y que constituye una flagrante violación a los derechos políticos protegidos por la Convención Americana, tanto de los miembros del PAN como del señor Ramón Quijas Ortega, quien fuera electo en los comicios de diciembre de 1991.

444. No obstante, como ha sido señalado en el presente informe, se ha operado una mejora sustancial en el logro de las reformas en materia electoral, particularmente en relación con el IFE, que ha sido percibido como altamente positivo por la ciudadanía, particularmente en cuanto al carácter libre, transparente y competitivo de los procesos electorales recientemente celebrados.

El derecho de acceso a la contienda electoral

445. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una obligación y un derecho de los ciudadanos mexicanos, el votar y ser votado. También señala cuáles son los requisitos que los ciudadanos deben cubrir para aspirar a algún puesto de representación popular. Entre éstos, no figura el de ser postulado por algún partido político. Sin embargo, la ley reglamentaria, es decir el COFIPE, señala en su artículo 175, inciso 1, que "...corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular".

446. En estos términos, toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.

447. El COFIPE contiene un sistema de medios de impugnación al cual no tiene acceso el ciudadano común, y ni siquiera por sí mismos los candidatos de los partidos a los distintos cargos de elección popular. Los mecanismos que establece el sistema de medios de impugnación son los de revisión, apelación, inconformidad, y reconsideración. De ellos, el ciudadano sólo puede hacer uso del recurso de revisión únicamente cuando no se le haya expedido su credencial para votar, o cuando hayan sido indebidamente incluidos o excluidos de la lista nominal de electores. Un prerequisite de este único recurso al que tienen acceso los ciudadanos, es que hayan realizado un trámite administrativo para solicitar ante la oficina de Registro Federal de Electores la rectificación del error.

448. Cabe señalar que los ciudadanos están impedidos para hacer una propuesta legalmente válida, cuando su ejercicio del voto no se ajusta a lo preceptuado en el inciso 2 del artículo 4 del COFIPE. Es decir, que el ciudadano carece de medios para hacer respetar su derecho al voto libre y secreto. Incluso en el caso de tratar de impugnar la violación de este precepto a través de los partidos políticos, resulta que de acuerdo con la tesis del Tribunal Federal Electoral (TRIFE)(123) relacionada con el recurso SC-I RI-43B/91, la falta de respeto al secreto del voto no constituye una causa para declarar la nulidad de la elección en alguna casilla o grupo de casillas.

449. Así pues, sólo los partidos pueden presentar candidatos, y sólo ellos pueden interponer recursos electorales, excepción hecha del recurso de revisión. En consecuencia, la misma legislación electoral mexicana actual no permite al ciudadano ejercer los recursos en materia electoral, limitándole este derecho sólo al recurso de revisión.

III. LAS REFORMAS

450. En México se han realizado sucesivas reformas en materia electoral que han propendido a su perfeccionamiento. Debe destacarse que la mayor parte de las reformas ha sido objeto de negociación, discusión y consenso entre las principales fuerzas políticas, lo cual las hace gozar de un mayor grado de legitimidad y aceptación.(124) Además, con el propósito de establecer normas mínimas de observancia general para todos los estados de la federación, estas reglas se definen en la Constitución; con ello se garantiza que las legislaciones estatales incorporen los avances de la reforma.

451. El sistema electoral mexicano ha sido, por lo tanto, objeto de una reforma que ha significado un sustancial progreso, mediante la democratización de las instituciones básicas de su organización, dirección, y gobierno, hasta el punto que bien se podría afirmar que se ha pasado de un control partidista del proceso a una entrega gradual a la propia ciudadanía.(125) En el marco del diálogo nacional, la CIDH reconoce los avances que se empezaron a perfilar para llegar a una nueva legislación electoral, particularmente en lo que se refiere a los siguientes aspectos: autonomía e independencia de los órganos electorales; mayor equidad en las condiciones de competencia electoral; mayor control de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos para hacerlas más justas, transparentes y equitativas; y garantías para lograr mayor equidad en el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

452. No hay que olvidar que tradicionalmente eran los partidos los que tenían el derecho de voto en los órganos de dirección de carácter electoral, y que el partido en el poder disponía de mayoría absoluta dentro de los órganos fundamentales en la conducción del proceso desde 1946. Las reformas de mayo de 1994, dejan el control de los órganos de dirección en manos de los Consejeros Ciudadanos, no comprometidos con los partidos e independientes, que deben velar por la dirección

global del proceso electoral. Con la ciudadanía se da transparencia al proceso, a la vez que se entrega la dirección de la organización de la elección a los ciudadanos.(126)

453. La "ciudadanización", operada en el Consejo General del IFE y el refuerzo de competencias de los Consejos Locales y Distritales constituye, junto con la credencialización de los electores, la característica más significativa de la nueva era electoral.(127)

454. La CIDH celebra las reformas ocurridas en el ámbito federal mexicano, pues constituyen un significativo avance para el pleno ejercicio de los derechos humanos de naturaleza política. Sin embargo, los principales problemas electorales en México (tensiones locales, peso del caudillismo sobre la voluntad del elector, desarrollo de nuevas organizaciones independientes, etc.) han ocurrido en el ámbito de los estados miembros de la Federación. Por tal motivo, la Comisión considera necesaria una diligente supervisión para que las entidades locales cumplan con lo estipulado en el artículo 115 de la Constitución.(128)

A. El Registro Federal Electoral y el padrón(129)

455. El tema del padrón fue en 1994 uno de los más importantes del debate, pues en él se centraban las principales sospechas del fraude electoral. Los *rasurados* --electores eliminados sin razón-- y los *fantasmas* --personas registradas pero inexistentes en las listas-- motivaban las principales observaciones. Una demostración clara del gran avance verificado en esta materia, es que el padrón utilizado en las elecciones federales de 1997 no fue objeto de impugnaciones de importancia.

456. Lo atinente al padrón electoral se encuentra regulado en la Constitución, en la ley reglamentaria electoral (COFIPE), en los acuerdos del Consejo General del IFE, y en los acuerdos de la Comisión Nacional de Vigilancia y del Comité Nacional de supervisión y Evaluación del Registro Federal de Electores.

457. Los ciudadanos --que son los mexicanos mayores de 18 años que tengan un modo honesto de vivir-- tienen la obligación de inscribirse en el Registro Federal de Electores para la formación del Catálogo General de electores, del cual derivará el Padrón Electoral, y de solicitar la *credencial para votar con fotografía*. Las *listas nominales de electores* son las relaciones elaboradas por la Dirección ejecutiva del Registro Federal de electores con el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado la mencionada credencial.

458. Muchos de los problemas suscitados en oportunidades pasadas con respecto al padrón, no se presentan ya o bien fueron solucionados, a lo que cabe agregar que los partidos cuentan con mayor acceso en materia de información y verificación, lo que contribuye positivamente como elemento generador de confianza. Las críticas que se formulan tienden a ceñirse a los aspectos técnicos, y las anomalías detectadas no son ya inmediatamente asociadas a una intencionalidad fraudulenta. Los responsables del IFE identifican como principales problemas que dificultan la actualización del padrón los mismos de 1994, esto es la movilidad demográfica, la amplitud del territorio con áreas de difícil acceso, la concentración y dispersión social, las asimetrías socioeconómicas y las diferencias culturales.

459. Asimismo, la CIDH pone de manifiesto el gran logro obtenido por México al introducir a partir de 1992 la credencial con fotografía, lo cual implicó una inversión que alcanzó los setecientos millones de dólares, y se ha convertido en uno de los

instrumentos de mayor credibilidad. Se utiliza en diversos trámites y es incluso aceptada por las entidades bancarias, por lo que existe particular interés en obtenerla.

B. Redistribución (130)

460. Una de las principales debilidades del sistema electoral radicaba en el hecho de que en materia de "distribución" se seguía utilizando la efectuada en 1977, con base en el censo de 1970, lo que por su desactualización producía importantes desequilibrios en el valor del voto y lesionaba, por tanto, el principio del sufragio igualitario.

461. En este sentido, la nueva "distribución" tuvo por objeto lograr una mejor distribución de los ámbitos distritales a la vez que una mejor representatividad política de los ciudadanos. La nueva delimitación de los 300 distritos electorales, de los 40 distritos locales del Distrito Federal y de las cinco circunscripciones plurinominales, realizada en consonancia con lo dispuesto por el art. 53 de la Constitución se llevó a cabo sobre la base del censo general de población de 1990. Este proceso contó con la participación directa de los partidos y el seguimiento de la Comisión Nacional de Vigilancia, y fue aprobado el 31 de julio de 1996 por unanimidad con la anuencia de las fuerzas políticas, que lo consideraron muy superior y más correcto que el anterior, sin perjuicio de reservas puntuales expresadas por algunos partidos.

C. Cartografía electoral

462. En cuanto a la cartografía electoral, hay que destacar que en la actualidad se ha ampliado el número de casillas,⁽¹³¹⁾ lo cual, a juicio de la CIDH, tiene aspectos positivos en el desarrollo de los procesos electorales. En efecto, el acercamiento de los centros de votación a los domicilios de los electores, sin lugar a dudas incentiva la participación política. Sin embargo, a los fines de no empañar el objetivo fijado con esta medida, el Estado debe tomar las disposiciones necesarias para atenuar las dificultades que conlleva para las formaciones políticas poder cubrir todas las casillas con sus representantes, y por ende, controlar la actuación de los funcionarios de casillas y la jornada electoral, así como las repercusiones negativas importantes en cuanto a la rapidez de la difusión de los resultados preliminares.

D. Temas pendientes

463. Asimismo, es pertinente señalar que, a pesar de los avances logrados, aún existen algunos temas pendientes en la reforma electoral, los cuales son de gran importancia. Entre ellos, cabe mencionar que falta una definición clara y contundente de los delitos electorales, y de mecanismos que garanticen su sanción efectiva; deben establecerse mecanismos de sanción a toda forma de coerción o inducción del voto, derivada de la relación laboral, de la agremiación social o del disfrute de un bien o servicio público; y por último, está pendiente la instalación de las garantías y mecanismos para que eviten que se identifiquen los programas públicos con los programas de partidos, y para impedir que aquéllos sean utilizados con fines electorales.

464. Las falencias mencionadas deben corregirse con prontitud, pues en caso contrario, la inequidad, la falta de transparencia, la parcialidad y la violación a la libertad y secreto del voto, pueden ser nuevamente determinantes en los resultados de las elecciones. Las medidas correctivas son fundamentales, teniendo en cuenta que se verifica una tendencia de los ciudadanos afectados a denunciar

penalmente las irregularidades. Sin embargo, cabe advertir que la aplicación de la justicia en esta materia aparece poco confiable, creíble y efectiva.

E. Avances en materia de consenso entre los partidos

465. La CIDH destaca de nuevo la importancia del consenso logrado entre los representantes de los principales partidos políticos mexicanos, a los fines de producir las reformas electorales. En este sentido, es posible señalar que a mediados de abril de 1996 el PRI, PAN, PRD y PT habían acordado lo siguiente: incorporar el TRIFE al Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado del mismo; establecer los mecanismos de vigilancia y disciplina del TRIFE; establecer la acción de inconstitucionalidad de las leyes electorales federales y locales, así como la acción por controversias constitucionales, que serían resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; establecer que para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, las reformas a las leyes deben estar adaptadas en un lapso de anticipación suficiente para su desahogo; establecer que los derechos políticos de los ciudadanos estarán protegidos conforme al recurso que establezca la Constitución; reconocer el voto de los mexicanos en el extranjero; establecer mecanismos para el control constitucional de actos y resoluciones de autoridades electorales federales y locales; incorporar la afiliación personal a los partidos políticos en el texto del artículo 41; instaurar la figura del referéndum para reformas que inciden en decisiones políticas fundamentales; instaurar la figura de la iniciativa popular; establecer que la renovación de los poderes ejecutivo y federal se realice mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; establecer en el nuevo párrafo del artículo 40, los principios constitucionales rectores de la organización electoral; señalar en el actual párrafo noveno del artículo 41 que el organismo público con autoridad en la materia electoral será independiente y autónomo; y por último, remitir al título cuarto de la Constitución, el régimen de responsabilidades del presidente del Consejo Electoral, de los Consejeros Electorales y del Director General del IFE.

466. Si bien es cierto que los partidos lograron un acuerdo en los puntos mencionados anteriormente, es de notar que también se presentaron desacuerdos de fondo que en principio imposibilitaron el consenso para la reforma del COFIPE. La falta de acuerdo se refirió fundamentalmente a temas como el financiamiento de campañas, la integración de la Cámara de Diputados, el acceso a medios electrónicos de comunicación, y las coaliciones.

467. Pese a las diferencias de fondo que prevalecieron sobre el tema de la Reforma Electoral entre los principales partidos políticos, la trascendencia de los acuerdos está en que dichas diferencias no impidieron que la reforma se tradujera en cambios constitucionales y en las modificaciones correspondientes a la legislación reglamentaria en materia electoral, y que se establecieran importantes cambios en materia electoral a partir de 1997.

468. El significado de este tipo de acuerdos radica a su vez, en la voluntad política para lograr una auténtica transparencia electoral que requiere honestidad, audacia, creatividad, y diálogo de todas las partes: no exclusivamente de los partidos, sino del gobierno, las organizaciones ciudadanas y todos los mexicanos. Debe existir una agenda común, como única posibilidad para lograr credibilidad, transparencia y legitimidad.

469. Las elecciones del 6 de julio de 1997, dieron como resultado la pérdida del control mayoritario de la Cámara de Diputados por parte del PRI, el triunfo de candidatos del PAN en las gobernaciones de los Estados de Querétaro y Nuevo León, y de los candidatos del PRD para la gobernación y la legislatura en el D.F.

Independientemente de las motivaciones políticas de dichos resultados, su mera ocurrencia permite apreciar la importancia de la realización de las reformas electorales, a fin de garantizar un sistema libre, abierto y competitivo. La CIDH manifiesta su valoración y reconocimiento al Estado mexicano por los avances alcanzados en las reformas electorales, los cuales son altamente positivos para la plena vigencia de los derechos humanos políticos.

IV. EL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS

470. Sin duda, dos de los elementos que definen la calidad de una competencia electoral democrática son la equidad y transparencia en el uso de los recursos económicos. Los partidos políticos, en este sentido, constituyen uno de los ejes básicos sobre los que gira cualquier sistema democrático actual. Para el cumplimiento de sus fines, los partidos políticos necesitan de unos medios materiales y organizativos cada vez mayores y más costosos.

471. En México se han dado algunas reformas significativas, como la limitación de las contribuciones individuales, la inclusión de topes a los donativos anónimos, y la determinación, por primera vez en el país, de un límite a los gastos de campaña. Cabe señalar que de acuerdo con la distribución del financiamiento público para gastos de campañas para el año de 1997, según el COFIPE:

Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, por lo tanto, este tipo de financiamiento prevalecerá sobre los otros tipos existentes en el pasado.

472. Bajo estos términos, se simplificaron los conceptos de financiamiento, en los que se prevé un rubro específico para el relativo al gasto de campañas electorales. Esto hace más claro el ejercicio del presupuesto en tiempos de elecciones, distinguiendo lo que corresponde a actividades ordinarias de los gastos de campaña. Siendo de esta manera, el PRI recibió 437.011.758,76 pesos; el PAN obtuvo 259.956.828,81 pesos; el PRD, 194.531.523,78 pesos; el PT, 92.994.946,66 pesos; el Partido Cardenista, 19.689.901,16 pesos; el PVEM recibió una cantidad similar, en tanto que el PPS y PDM fueron acreedores a 9.844.950.58 pesos cada uno.[\(132\)](#)

473. En sesión ordinaria, el Consejo General del IFE aprobó el financiamiento, que por concepto de actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas para 1997, el PRI recibió 892.112.657,27 pesos, constituyéndose en el partido político con el mayor financiamiento. En segundo lugar, el Partido Acción Nacional obtuvo 527.248.111,07 pesos; el PRD, 391.336.040,46 pesos; el PT, 189.937.518,02 pesos; el Partido Cardenista, 37.824.779,29 pesos; el PVEM, 37.592.934,02 pesos; el PPS, 17.720.911,04 pesos y el PDM, 17.720.911,04 pesos.[\(133\)](#)

474. En la medida en que existen mayores montos de financiamiento público, los cambios legales fortalecen de manera sustantiva el financiamiento público de los partidos, de manera acorde con su naturaleza y la trascendencia de sus funciones. Dichos cambios pueden garantizar que los partidos cuenten con suficientes recursos para sus actividades ordinarias y para el financiamiento de sus campañas. También se hace posible una mayor independencia de los partidos y se ayuda a asegurar una mayor transparencia en el origen de su financiamiento.

475. Con estas reformas, se intenta además proporcionar mayor equidad en el financiamiento público; de tal manera que las nuevas disposiciones establecen que un 30% del total de los recursos otorgados se distribuya de manera igualitaria

entre todos los partidos. El 70% restante se asigna de acuerdo con las votaciones que cada partido hubiera alcanzado en las últimas elecciones. Los partidos sin representación en las cámaras legislativas contarán con un financiamiento público, que será equivalente al 4% del total.

476. Sin embargo, no es de olvidar que a pesar de las reformas recientemente establecidas, hasta la fecha el sistema se ha caracterizado por la falta de una reglamentación precisa que permita auditar a los partidos; por la ausencia de mecanismos que permitan determinar cuánto gasta cada partido, y por el hecho que en la legislación vigente no se establecen sanciones por la violación de topes. Por estos motivos, en lo referente a la infraestructura, logística y nómina disponible, al acceso y tiempo en los medios de comunicación, a la propaganda en las calles y artículos materiales y, en general, a los recursos gastados en eventos de todo tipo, son grandes las posibilidades de desigualdad en las campañas.

477. No obstante, conviene resaltar el esfuerzo que el legislador mexicano ha efectuado en la regulación de la financiación de las formaciones políticas. Dicha regulación tuvo lugar con la reforma de 1986 que ha sido objeto de modificación y cumplimiento con la habida en mayo de 1994, y concluyendo con las normas establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de noviembre de 1996. De esta manera, se ha pasado en tan sólo diez años de una escasa o nula regulación en la materia, a una pormenorización y detalle tanto de los ingresos como de los gastos.[\(134\)](#)

478. Al existir claridad en el origen y uso del financiamiento, se crean las bases para establecer un sistema de control y de vigilancia tanto para el origen como para el uso de todos los recursos de los partidos. También se amplían las facultades de la Comisión de Fiscalización del IFE, encargada de vigilar, ahora de manera permanente, los ingresos y los gastos de los partidos. Se limitan los aportes privados y, salvo colectas, se prohíben los donativos anónimos. Por otra parte, se establece la deducibilidad del 25% de los aportes privados a los partidos políticos. La auditoría electoral podrá ordenar la práctica de auditorías a los partidos, por sí misma o a través de terceros.

479. Cabe significar también que la financiación destinada al desarrollo de los partidos políticos incluida en las reformas del año de 1996, se configura como el complemento adecuado de las restantes vías de financiación existentes con anterioridad. Hay que considerar positivamente la igualdad de trato a la totalidad de las agrupaciones políticas, puesto que el monto total se distribuye anualmente por partes iguales a cada partido político:

...se le otorgará a cada partido político el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para los gastos de campaña.[\(135\)](#)

480. En este sentido, la CIDH estima que esta medida favorece el nacimiento de nuevas formaciones políticas y fundamentalmente a las pequeñas que ya existen, lo cual permitirá el fortalecimiento del pluralismo partidista.

V. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

481. El establecimiento de una cultura de respeto a los derechos humanos, depende en mucho de la vigencia y respeto del derecho a la información y a la libertad de expresión. Ello requiere la presencia de un marco jurídico que garantice a los ciudadanos la posibilidad de expresar sus ideas, y de defenderse cuando este

derecho sea violado; y de la existencia de medios de comunicación que transmitan, de manera objetiva y equilibrada, los diferentes puntos de vista que se generan en una sociedad.

482. Conviene reseñar que la cuestión del tratamiento de la información relativa al proceso electoral, resulta determinante en el discurrir del proceso electoral, porque una presentación responsable hace posible el ejercicio pleno y consciente de los derechos políticos. Ello hace necesario que se den las garantías de objetividad e imparcialidad, así como de ausencia de manipulación de la información, relacionada tanto con los actores políticos de carácter partidista como de los candidatos que participan en la contienda.

483. La consecución del logro anterior debe estar presidida por los mencionados principios de objetividad e imparcialidad en el tratamiento de la información, así como por el reconocimiento de los derechos de recibir información y de informar libremente.

484. Para que una elección se realice en un marco democrático, es necesario que los ciudadanos reciban de manera libre y oportuna la información sobre el proceso electoral y los distintos contendientes que participan en él. Lo anterior está garantizado en el artículo 6to. de la Constitución Mexicana, en la Ley Federal de Radio y Televisión, y en la Ley de Imprenta.

485. La parcialidad de los medios masivos permite que un actor político determinado presente unilateralmente a los ciudadanos sus ofertas políticas, posiciones, propuestas y puntos de vista sobre temas nacionales o acontecimientos de interés público, en contraste a lo que pueden hacer los demás candidatos. Un contexto de desigualdad de los contendientes ante los medios no permite a la población contar con una visión completa y objetiva para discernir sobre su voto.

486. De esta manera, se pueden ver afectados los derechos políticos, porque se lesionan las condiciones de equidad en tiempo y calidad de la información. Si los diarios y noticieros no cumplen con su tarea de informar de manera equilibrada y objetiva sobre el proceso electoral y los distintos contendientes que participan en él, se violan igualmente el derecho a la información al impedir las condiciones necesarias para lograr una contienda confiable, competitiva, abierta, y en definitiva democrática.[\(136\)](#)

487. A estas observaciones hay que añadir que tanto la libertad de expresión como el derecho a la información, forman parte del catálogo de los derechos humanos y así están reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. De tal manera, el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar que el derecho a la información, a través de los medios de comunicación sea respetado.

488. En el caso de México, en el sistema de medios de comunicación prevalece la actividad privada sobre la pública. Sin embargo, como en la televisión está de por medio el interés público, el Estado otorga su explotación mediante concesiones a los propietarios de las emisoras de televisión. Al respecto, la Academia Mexicana de Derechos Humanos A.C. ha señalado lo siguiente:

La legislación mexicana se fundamenta en la necesidad de que existan mecanismos para vigilar la actividad informativa de los medios electrónicos y pone como principios rectores a la objetividad, la oportunidad y la veracidad. Sin embargo,

esto no significa que con estas disposiciones sea respetado el derecho a la información de los mexicanos.(137)

489. Con el fin de evitar estos problemas, la legislación vigente en México a partir de noviembre de 1996 establece mayor tiempo para las campañas políticas en los medios de comunicación. Con el uso de los medios con financiamiento público se espera aumentar tanto en cantidad como en equidad la distribución. De este modo, se establece que los tiempos para la propaganda política de los partidos tendrán preferencia dentro de la programación general. Además de los tiempos establecidos anteriormente, se elaborará un programa especial de radio y televisión dos veces al mes, y se darán tiempos adicionales en períodos de campaña.

Medios de comunicación audiovisuales

490. Como parte de la observación integral del proceso electoral mexicano en las elecciones de mayo de 1995, los integrantes de Alianza Cívica realizaron un Informe sobre el análisis del contenido electoral en los medios de comunicación en el Estado de Yucatán. Las conclusiones de dicho informe se resumen en los siguientes párrafos, a título de ejemplo.(138)

491. Se concluyó que los dos noticieros de televisión analizados lesionaron las condiciones de equidad --en tiempo y en calidad de información--, que son necesarias para una contienda confiable y democrática. Los dos noticieros favorecieron al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y a sus candidatos a puestos de elección popular, al brindarles una cobertura privilegiada sobre el resto de los partidos políticos.

492. En cuanto al tiempo total, el informe citado indica que el noticiero "Telenoticias" dedicó al candidato del PRI a la gubernatura, un tiempo casi 5 veces superior que el registrado por su más cercano contendiente, candidato del Partido Acción Nacional. Pero es en la sumatoria de tiempos totales por partido político donde se agudizan las diferencias. El PRI obtuvo un total de una hora, un minuto y cincuenta y seis segundos mientras que el Partido de Acción Nacional (PAN) obtuvo sólo diez minutos con treinta y ocho segundos y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), nueve minutos veintiséis segundos. Lo anterior indica que el PRI y sus candidatos contaron con un mayor tiempo para exponer sus propuestas y opiniones y dar a conocer sus actividades proselitistas. En el caso del noticiero "Antena 2", se detectó también una tendencia a favorecer los candidatos del PRI. Sin embargo, debe reconocerse que el noticiero realizó entrevistas en el estudio a los distintos candidatos a puestos de elección popular con el fin de que los televidentes escuchen de viva voz sus propuestas y su oferta política. Con este tipo de entrevistas, se muestra un esfuerzo serio por abrir espacio a los distintos candidatos.(139)

493. Otro aspecto tenido en cuenta por el informe de referencia trata de la característica de las notas. El análisis cualitativo de los noticieros puede realizarse tomando en cuenta las siguientes características con que se presenta la nota: voz e imagen, cita e imagen y sólo cita. En este aspecto, el informe apunta que "Telenoticias" mantuvo la desproporción en favor de los candidatos del PRI, ya que de las 42 noticias que transmitió con voz e imagen, 32 fueron para este partido político, lo que representa el 76% del total, mientras que el PAN obtuvo el 14% y el PRD el 10% restante. Por su parte, "Antena 2" sólo transmitió tres notas con voz e imagen una para el PRI, una para el PRD y una para el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).(140)

494. Finalmente, el informe aborda la variable que se refiere al tiempo efectivo de voz e imagen,⁽¹⁴¹⁾ de gran importancia para realizar el análisis de contenido, ya que permite medir el tiempo en el que el noticiero permite expresar a los participantes en el proceso electoral sus propuestas de viva voz. En lo que se refiere a candidatos a la gubernatura, el candidato del PRI obtuvo en "Telenoticias" ocho minutos cuarenta y cuatro segundos para expresar sus propuestas y opiniones, mientras que el candidato del PAN tuvo sólo un minuto trece segundos, y el candidato del PRD, dos minutos cinco segundos. Esta tendencia a privilegiar al PRI y a sus candidatos también se manifiesta en la forma y en los momentos en que son tratados. La manera potencialmente menos distorsionante de tratar a un entrevistado es aquella en virtud de la cual se incluye simultáneamente su voz y su imagen. Cuando sólo aparece la imagen, y un locutor es quien narra lo que el entrevistado dijo, crece la posibilidad de un manejo intencionado de la cuestión.

495. Asimismo, se hicieron análisis sobre las elecciones federales de 1994, que se citan como ejemplo a continuación. Los resultados presentados por la Academia Mexicana de Derechos Humanos muestran que durante el período de enero a abril de 1994, el PRI⁽¹⁴²⁾ apareció en siete ocasiones durante la presentación de la emisión; el PAN, el PRD y el PPS en una sola; y los otros partidos no aparecieron en ocasión alguna.⁽¹⁴³⁾

496. Agregan que este patrón crece exponencialmente con los candidatos a la presidencia. El noticiero más visto de México, "24 Horas"⁽¹⁴⁴⁾, llegó a una situación extrema. Los resultados muestran que los candidatos oficialistas, Colosio y Zedillo, aparecieron 23 veces cada uno en la presentación de la emisión; mientras que los opositores Fernández de Cevallos, Cárdenas, Aguilar Talamantes, Pérez Treviño, Madero y González Torres, únicamente aparecieron en una ocasión. Entre el candidato del PRI y los otros candidatos hay una desproporción de 46 a uno.

497. Esto quiere decir que en 52 de las 81 emisiones de "24 Horas" analizadas, apareció un candidato a la presidencia durante la presentación, pero que 9 de cada 10 veces el candidato fue el del PRI. La desproporción se acentúa todavía más en el caso de Ernesto Zedillo. Este fue nombrado candidato del PRI a la presidencia el 29 de marzo. De esa fecha al 29 de abril el noticiero "24 Horas" apareció 24 veces en la pantalla. En 23 ocasiones (casi a diario), apareció el candidato del PRI Ernesto Zedillo durante la presentación del programa.

498. Es importante señalar que de acuerdo con el artículo 48 del COFIPE, este tipo de monitoreos muestrales de tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, serán realizados constantemente a su vez por la Comisión de Radiodifusión, con el objeto de detectar irregularidades y notificarlas a las autoridades electorales, más concretamente al Consejo General. De manera que se abrirán en el futuro próximo espacios para el análisis y la comparación de las diferentes fuentes de investigación, acerca del papel que juegan los medios de comunicación en tiempo de campaña y la influencia que estos pueden ejercer sobre los televidentes.

499. Asimismo, para beneficio de la equidad de futuras contiendas electorales y de manera similar al financiamiento, para garantizar una base mínima para todos los participantes, los tiempos otorgados a los partidos se dividirán en dos partes según lo establecido por la nueva legislación: una se reparte de manera igualitaria y el resto de acuerdo a la representatividad de cada partido. Para asegurar la proporcionalidad en el acceso máximo a los medios, se establecen topes en la disponibilidad de tiempo y gasto para un partido. La CIDH valora los avances ocurridos en la reforma electoral en este sentido, y aclara que no ha recibido, hasta

ahora, denuncias concretas sobre la falta de acceso a los medios de comunicación durante las respectivas campañas que dieron lugar a los comicios de 1997.

500. La Comisión reitera su complacencia por el éxito del proceso electoral realizado en México en el mes de julio de 1997, que constituye un ejemplo de modernización y democracia. Finalmente, cabe mencionar la autonomía plena del Instituto Federal Electoral, y la integración del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como logros sustanciales de la reforma del sistema. La consolidación de estas instituciones permitirá reiterar el nivel de certeza y transparencia en futuras elecciones, para beneficio de los ciudadanos mexicanos.

VI. RECOMENDACIONES

501. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

502. Que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más y amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.

503. Que supervise el cumplimiento por las entidades locales de lo establecido en el artículo 115 Constitucional, relativo a que "los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...".

504. Que defina en forma clara los delitos electorales, y establezca mecanismos que garanticen su castigo efectivo.

505. Que dicte una reglamentación precisa a fin de auditar los fondos financieros de los partidos políticos en forma efectiva.

CAPÍTULO VII

LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y DE SUS DERECHOS

I. SITUACIÓN GENERAL

506. México está integrado por una población indígena estimada en 10 millones de personas, o sea algo más que el 10% de su población total. De ellos, unos 6.5 millones hablan alguna de las 59 diferentes lenguas autóctonas, y se caracterizan por conservar sus valores culturales, sus formas de vincularse con la naturaleza, de administrar justicia, organizarse para la producción, y por identificarse a sí mismos como indígenas.[\(145\)](#)

507. Veinte regiones mayores indígenas, concentran la mayor cantidad de pueblos indígenas mexicanos, y muestran la diversidad de esas sociedades. En el Norte, la Región Mayo (Sinaloa y Sonora), la Región Tarahumara (Chihuahua); a través del centro del país la Región Huicot (Huicholes, Coras y Tepehuanos) en Nayarit, Durango y Jalisco; la Región Meseta Purepecha (Michoacán), la región Mazahua-Otomí en Querétaro y el Estado de México; la Región Otomí en Querétaro, Hidalgo y Guanajuato; la región Huasteca potosina, hidalguense y veracruzana; la región Norte de la Sierra de Puebla; la región Totonaca de Veracruz y Puebla; y la región Nahuatl de Jalapa; y la región Nahuatl de la Costa de Michoacán. Existe otra región

amplia en la península de Yucatán (Campeche, Yucatán y Quintana Roo). En el Sur, tres regiones Nahuatl (en la Cañada Oaxaqueña-Poblana; en Veracruz; y Puebla); la región nahuatl-Tlapaneca-Mixteca-Amuzgo de Guerrero; la región Chontal de Tabasco; la Región Oaxaca; y la Región Chiapas (Norte de Chiapas, Selva Lacandona, y Altos de Chiapas).

508. Una importante proporción de los indígenas mexicanos mantiene un alto grado de identidad propia, y habitan en pueblos y comarcas que se consideran "indígenas". Efectivamente, existe una presencia indígena importante en el 28% de las localidades del país. El análisis del Instituto Nacional Indigenista de México con base en el Censo Nacional de 1990, indica que existen por lo menos 13.179 localidades eminentemente indígenas (donde el 70% o más son hablantes de lenguas indígenas), y 4.359 localidades con población indígena dispersa (donde el 30% a 69% son hablantes de lengua indígena).

509. Estas localidades predominantemente indígenas (más de 17.000) reúnen al 7% de la población del país. Sumadas a las 26.680 localidades con población indígena dispersa, muestran una presencia indígena importante o predominante, en el 28% de las localidades del país. La mayoría de ellas (60,7%) tienen menos de 500 habitantes, y un 13,8% entre 500 y 2500 habitantes. El resto de los indígenas, aproximadamente entre un tercio y un cuarto de ellos, habitan en ciudades mayores.

510. Los indígenas mexicanos están en situación de desigualdad relativa frente al resto de la población, en cuanto al goce de servicios del Estado, sufriendo en muchas zonas condiciones deplorables de empobrecimiento, acceso a servicios sociales y salud. Asimismo, resalta en los análisis oficiales, que pese a que los municipios indígenas son un tercio de los municipios del país, representan el 48% de los de "alta marginación", y el 82% de los calificados como de "muy alta marginación".

511. En lo educacional, mientras la población en general de México tiene altos índices de escolaridad primaria y preprimaria, los niños indígenas están en desventaja. El 59% de los niños indígenas de edad de cinco años, no concurre a la preprimaria, y el 28% de los de 6 a 14 años no concurre a la escuela. En consecuencia, el 43% de los indígenas mayores de 15 no tienen instrucción formal alguna, una tercera parte de ellos no logró completar la escuela primaria, y poco más del 10% cuenta con algún grado de instrucción postprimaria. Mientras que el índice de analfabetismo en la población adulta general es del 12,4%, en el caso de los indígenas tal índice es del 46%.

512. En lo habitacional, de las localidades predominantemente indígenas sólo el 32% tiene agua corriente, y sólo el 10% tiene drenaje de cloacas. Ocho de cada diez hogares indígenas no tienen siquiera techo de lámina, y sólo tienen piso de tierra. Es importante destacar, sin embargo, que el 94% de los habitantes indígenas de esas localidades en las que son predominantes, son dueños de su tierra y vivienda, condición que sólo alcanza el 77% del resto de la población.

513. Las mujeres indígenas son las que sufren la mayor marginación, pues en ellas se expresan los índices más elevados de analfabetismo, rezago educativo, desnutrición y problemas de salud.

514. Los indígenas son los que están sufriendo de manera más dramática la crisis económica del agro mexicano, y la caída de los precios de los productos agrícolas. Uno de los indicadores de esa crisis es que en Baja California, por ejemplo, hasta el

35% de los jornaleros son niños. En Hidalgo, debido a la necesidad de integrarse al trabajo productivo, unos 5 mil niños indígenas abandonan sus estudios anualmente.

515. Históricamente, los indígenas y sus comunidades han debido concentrarse en lugares agrestes o semiáridos, debido a la penetración y ocupación de sus tierras. La baja productividad agrícola de las tierras donde debieron concentrarse, y posteriormente la pulverización minifundista, y la falta de inversión productiva o de infraestructura por parte del Estado, los puso en situación de desventaja económica y dificultó su subsistencia como culturas y comunidades. Pese a todo ello han logrado mantenerse organizados, y culturalmente ricos en cuanto a conocimientos sobre la naturaleza, trabajo colectivo, y estrategias de supervivencia frente a las diferentes dinámicas que afectan su desarrollo.

II. LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INDÍGENAS MEXICANOS

516. La Constitución de México señala en su Art. 4 que "la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas..." Este reconocimiento se traduce en distintas disposiciones legales que garantizan la aceptación de las instituciones tradicionales indígenas, y de sus usos y costumbres. La ley mexicana autoriza que en ciertas condiciones, la elección de cargos municipales se realice sobre la base de los procedimientos de decisión ancestralmente utilizados por las poblaciones indígenas locales, y el derecho indígena conocido como "usos y costumbres". El reconocimiento de este derecho y de las instituciones tradicionales indígenas, muchas de las cuales tienen una realidad de hecho indudable, ha avanzado en México en los últimos años, aunque es todavía incipiente.

517. En México existen 2.403 municipios, en 803 de los cuales la población indígena es de más del 30%, lo cual tiene importantes implicaciones para el peso electoral y cultural en ellos de los indígenas, especialmente en lo referido a las candidaturas y ejercicio de las autoridades municipales, y para sus formas de elección.

518. Un ejemplo especialmente notable, es el del Estado de Oaxaca donde de 570 municipios, 140 eligen sus autoridades municipales por el sistema general y 430 con elección basándose en los "usos y costumbres" indígenas. Según información recibida por la Comisión durante su visita *in loco*, estas formas de elección demuestran ser compatibles con el pluralismo político, el derecho a la participación y la libertad de expresión. Así es que en ambas formas de elección, los dos mayores partidos nacionales, así como listas locales, obtuvieron un porcentaje variable pero significativo de victorias.[\(146\)](#)

519. Respecto a Chiapas, por el contrario, varias asociaciones[\(147\)](#) indicaron que en las elecciones legislativas realizadas en Julio de 1997, en general reconocidas como celebradas correctamente en la mayoría de los Estados del país, no lo fueron en varios distritos de alta densidad indígena. Ello parecería confirmarse por la determinación del Instituto Federal Electoral en los siguientes términos:

En algunos distritos de esta entidad (Chiapas) existen condiciones que afectan desfavorablemente el desarrollo adecuado del proceso electoral tal como lo consagra y define la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En comunidades de los municipios de Tila, Sabanilla y Salto de Agua, del distrito 01, en el municipio del Bosque del distrito 02, así como los municipios de Chenalhó y Pantelhó, del distrito 05, existe un ambiente social de inseguridad ocasionado por

factores criminales, políticos y económicos. La violencia real y potencial que prevalece en dichos municipios implica un riesgo para el derecho ciudadano del sufragio libre en varias secciones y casillas de esa zona.

520. Efectivamente, durante el acto electoral se registraron numerosos incidentes, entre ellos 160 casillas quemadas, cuya autoría se atribuye a grupos locales de distinta filiación política. Cabe señalar en tal sentido que el EZLN efectuó un *boicot* del proceso electoral, oponiéndose a la participación de la población en el mismo; entre otros hechos que llegaron a conocimiento de la CIDH, dicho grupo armado disidente habría instigado a la quema de casillas. Dichos incidentes, sumados a la desconfianza hacia el acto electoral mismo, más algunos casos aislados de retenes militares que impedían la libertad de tránsito, coadyuvaron a un abstencionismo en dicho Estado del orden del 65% de los votantes empadronados. Debe recordarse que en las elecciones de 1995 para presidentes municipales también se verificó una abstención del 72%, explicado(148) por el alegado fraude en las elecciones gubernamentales de 1994.(149) En esa ocasión se declaró oficialmente ganador al candidato del PRI, pero la Asamblea Estatal Democrática del Pueblo Chiapaneco, en rebeldía, nombró al candidato del PRD como su gobernador. A raíz de esos sucesos, y para protestar contra la imposición oficial del Gobernador, 38 municipios se declararon en rebeldía y eligieron autoridades alternativas a las electas en aquellos comicios según sus "usos y costumbres". Frente a la protesta popular e institucional, el gobernador candidato del PRI renunció a su cargo. Sin embargo, de esos mismos comicios surgieron el diputado y senador que representan a la zona en el Congreso. Esa situación contribuyó a crear el clima de violaciones a los derechos humanos en la zona Norte de Chiapas, que se analiza más adelante en este capítulo.

521. Contribuyó también a estas tensiones, otra situación que tiene que ver con los derechos políticos de los pueblos indígenas: la posibilidad de elección de sus autoridades locales a través de sus procedimientos tradicionales. Esa reivindicación indígena está ya vigente en el vecino Estado de Oaxaca (como se indicó anteriormente) y aceptada como política en los Acuerdos de San Andrés. Sin embargo, en Chiapas no se aceptó su reconocimiento, pese a las solicitudes de las comunidades.

III. LA MILITARIZACIÓN DE ZONAS INDÍGENAS EN MÉXICO

522. En los últimos años se ha producido el fenómeno de la acrecentada presencia de fuerzas armadas en zonas predominantemente indígenas. En sus observaciones al presente informe, el Estado reconoce que "en los puntos de conflicto ha habido un incremento de la presencia militar", pero disiente en cuanto al uso del término "militarización". Un factor central de ese incremento ha sido la aparición de grupos armados disidentes en distintas zonas del país, que llevaron al Estado a ampliar la presencia militar en las mismas. La CIDH ha recibido información según la cual dicha militarización implica restricciones a la libertad de tránsito, comercio y a la tranquilidad general de la población; así como casos de violaciones a los derechos humanos por parte de fuerzas de seguridad contra la vida, la integridad, la libertad y la propiedad de la población civil rural e indígena.

523. Es un principio general del derecho internacional humanitario que la actuación de las fuerzas armadas, sea cual fuere su misión, debe cumplirse con el debido respeto a la población civil, y utilizando los métodos que impliquen menor riesgo colateral y menor daño a la población civil. Ese principio general se especifica y profundiza por la plena vigencia de los derechos y garantías de la Convención Americana y otros tratados de derechos humanos, aun en territorios en que existe sublevación, o peligro de ella. La propia Convención Americana, y la legislación

mexicana correspondiente, definen los casos y límites en que algunas garantías pueden ser suspendidas por medidas de emergencia. Aun así, existen garantías que deben ser respetadas en todo tiempo, y por lo tanto no pueden ser suspendidas, tales como el derecho a la vida, a la integridad física, y otras especificadas en el artículo 27.2 de la Convención Americana.

524. No se han declarado en México medidas constitucionales de suspensión de los derechos y garantías. De tal manera, aún en zonas que pueden ser afectadas por ataques insurgentes o en lo que se presume existencia de focos guerrilleros, la libertad de tránsito, de comercio, de expresión, entre otras, deben ser respetadas.

525. A pesar de lo manifestado más arriba, durante la visita *in loco*, y en denuncias recibidas posteriormente, la Comisión ha recibido información reiterada y consistente sobre la militarización de zonas de alta presencia indígena, que implica restricciones a las libertades de tránsito y de comercio, y a la tranquilidad general de la población; así como casos aislados de violaciones contra el derecho a la vida, a la integridad personal de la población, y a la propiedad.

526. En cuanto a Chiapas, la Comisión fue informada acerca de la presencia de campamentos del Ejército mexicano en 46 municipios de la entidad (41,4% del total de municipios de Chiapas), con una ocupación que incluye por lo menos 111 comunidades indígenas.⁽¹⁵⁰⁾ Dicha presencia se ha ampliado, con control de la comandancia de Chiapas, hacia el interior del Estado de Tabasco. En varios casos se ha alegado que la presencia militar implica restricciones al derecho al libre tránsito, estableciendo retenes en los caminos y, en algunos casos, impidiendo temporalmente la libertad de movimiento en algunas comunidades.

527. Según las denuncias mencionadas, en 1996 y 1997 aumentaron las agresiones y violaciones cometidas por soldados y agentes de la policía contra mujeres indígenas y campesinas, habitantes de comunidades rurales. En Chiapas, la organización OPEZ hizo una denuncia pública de la violación sufrida por 10 mujeres indígenas por parte de un grupo de individuos fuertemente armados, con los rostros cubiertos con pasamontañas y uniformes de la Policía Judicial Federal, que saquearon el predio Los Centros, en la frontera con Guatemala. La Comisión de Derechos Humanos de Chihuahua (CEDH) recibió una queja por la violación de una indígena tarahumara por parte de un soldado del campamento militar de Bachamuchi.

528. La Unión de Organizaciones de la Sierra del Sur en Guerrero (UOSS) denunció en 1995 las amenazas realizadas contra grupos que exigían la aclaración del caso de Aguas Blancas, acusando a las autoridades del Estado a instigar las amenazas. Denunciaron también que policías y militares hostigan a habitantes de las comunidades con el pretexto de buscar grupos armados. La OCSS denunció la desaparición de su líder en Patatlan, Angel Valdovinos.

529. Ese mismo año, durante el encuentro regional indígena en Xalapa, Veracruz, los indígenas allí reunidos denunciaron la represión y exigieron el cese al hostigamiento en contra de los dirigentes popolucas, nahuas y zapotecos del sur del estado.

530. La Liga Mexicana de Derechos Humanos denunció en 1996 que, como consecuencia del hostigamiento militar y policiaco en las Huastecas, se han provocado severos daños a la salud mental de los niños indígenas otomíes y nahuas. Los mismos presentan alteraciones de conducta caracterizada por temor nocturno, temblores y sobresaltos, así como trastornos de enuresis a consecuencia de las constantes incursiones agresivas contra sus comunidades. Por su parte, el

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) advirtió que el combate a la inseguridad pública no debe afectar a los niños, haciendo referencia a la grave situación de los niños otomíes y nahuas de las Huastecas, víctimas de la represión militar-policial.

531. Por su parte, las autoridades del Ministerio de Defensa y de la 7a. Región Militar en el estado de Chiapas, brindaron en agosto de 1996 amplia información a la Comisión, en el sentido de que su presencia y acción en distintas zonas de la Federación tiene que ver estrictamente con el cumplimiento de sus tareas profesionales, frente a la aparición de grupos armados disidentes como el EZLN y el EPR. Indicaron también que todos los efectivos reciben órdenes e instrucción para el respeto a los derechos humanos; y que las denuncias de la población se atienden con todo cuidado.

IV. LA SITUACIÓN EN ÁREAS INDÍGENAS DE LAS MONTAÑAS DE GUERRERO

532. El 28 de junio de 1995 tuvo lugar en Guerrero la llamada "Masacre de Aguas Blancas", analizada en el capítulo II del presente informe. En el aniversario de dichos sucesos, hizo su aparición en dicho estado un nuevo grupo armado disidente, el EPR. El mismo ha manifestado su intención de actuar como grupo insurgente, utilizando uniformes, armas y organización militar. El Estado mexicano inició inmediatamente acciones para contrarrestar las actividades de dicho grupo, fundamentalmente a través de la actuación del ejército.

533. Con posterioridad se han intensificado sucesos que, según las denuncias, implican un clima de alta inseguridad y frecuente violación de los derechos humanos, especialmente en los 14 municipios que constituyen la llamada zona de Montaña de Guerrero. En esa área se verificó una amplia presencia militar, que coincide con otros fenómenos como la violencia intra e intercomunitaria, las acciones de narcotraficantes y otras formas de delincuencia organizada, la aparición de grupos paramilitares, y las ejecuciones extrajudiciales.

534. Entre los sucesos acontecidos en los últimos tiempos que son del dominio público y que ejemplifican esta inseguridad y clima de tensión y violaciones, la Comisión remarca el asesinato del ex-Presidente Municipal Valentino Pérez Carrasco (PRD) por desconocidos en el Camino de Tlapa a Marquelia; la ejecución de dos maestros de la UOCEZ (Unión Obrera Campesina y de Educadores Zapatistas) por un grupo de enmascarados que alegadamente actúan impunemente en la región; el asesinato de tres personas cerca del Centro de Readaptación Social (CERESO) de Tlapa, en el que se alega estaban involucrados agentes de la Policía Judicial del Estado, de esa ciudad.

535. Asimismo, se han agudizado conflictos intercomunitarios, relacionados generalmente con enfrentamientos políticos entre el oficialismo del PRI y el opositor PRD, observándose que la presencia de este último se ha consolidado en la entidad. La situación descrita ha ocasionado víctimas en las comunidades de Oztocingo, Ocotequila y Potoichan, Municipio de Copanatoyac; en Villa de Guadalupe, Municipio de Tlapa; y en la misma ciudad de Tlapa.

536. Toda esta situación coincide temporal y geográficamente con la acción de represión que el Estado mexicano ha iniciado contra el grupo irregular armado EPR, a través de las fuerzas policiales federales, del Estado de Guerrero y del Ejército. Dichas acciones represivas han incluido una serie de sucesos denunciados como ejecutados por el Ejército, la inteligencia militar, y las policías federal, judicial y estatal, atentatorios contra los derechos de la población civil, entre ellos:

ejecuciones extrajudiciales; captura sin orden de detención de campesinos y autoridades locales a las que se interroga, a veces bajo tortura física y/o psicológica para que indiquen quiénes son los seguidores del EPR; destrucción e incendio de viviendas de supuestos colaboradores con el EPR; irrupción en las viviendas de campesinos; y apoderamiento y destrucción de bienes y documentos personales. Estos hechos han sido denunciados como ocurridos a partir de octubre de 1996 en distintas comunidades: Tehuaxtitlán, Municipio de Olinalá; en Tlapa y Chilpanchingo; en Xitopontla, municipio de Ahuacotzingo; en Ocoapa y Ocotillo, Municipio de Copanatoyac, en Alpoyecancingo y en San Miguel Ahuelican, Municipio de Ahuacotzingo; en San Juan Bautista Coapala, Municipio de Atlixac.

V. LA SITUACIÓN EN ÁREAS INDÍGENAS DEL ESTADO DE OAXACA

537. Se han analizado más arriba las distintas formas de elección municipal en las áreas indígenas de Oaxaca, estado donde el 60% de sus 3.2 millones de habitantes son indígenas, y donde 75% del territorio es propiedad comunal indígena. Según estadísticas oficiales es el Estado que posee mayor grado de marginación social en México. Como ejemplo, en la zona de Ayutla no existe ningún servicio público ni de salud, educación y electricidad.

538. La Comisión también fue informada que la creciente organización y acción política de las comunidades indígenas en Oaxaca, habría generado una reacción negativa por parte de la estructura política tradicional de los caudillos locales, reacción que se expresaría en falsas acusaciones y amenazas y ataques contra los líderes y autoridades opositoras. Coincidentemente, se ha producido una penetración de fuerzas militares, con el propósito declarado de evitar la expansión del movimiento zapatista hacia el norte, y enfrentar las acciones del EPR en Oaxaca, estado donde empezó a actuar a fines de 1996.

539. La Comisión ha recibido últimamente informes de fuentes responsables no oficiales, que señalan en forma consistente la existencia en Oaxaca de ejecuciones arbitrarias, actos de tortura, detenciones arbitrarias, y ataques contra la población civil, por parte o con la tolerancia de agentes de las fuerzas de seguridad estatales y federales, inclusive de la Policía Federal o el Ejército Mexicano.

VI. LA SITUACIÓN EN EL ESTADO DE CHIAPAS

540. En el Estado de Chiapas, la población indígena constituye el 30% de la población de 3 millones de habitantes. Dicha población pertenece a 10 etnias locales. Existen en Chiapas 33 presidentes municipales indígenas, y 7 de los 24 Diputados estatales del PRI son indígenas, pertenecientes a 5 de esas etnias. De los 111 municipios del estado, 58 son de población indígena predominante o importante; 25 de estos últimos tienen autoridades de partidos de oposición.[\(151\)](#)

541. En su entrevista con la Comisión durante la visita *in loco*, el entonces Gobernador del estado de Chiapas indicó que existe creciente participación indígena, expresada en los siguientes rubros: desarrollo socioeconómico; jueces indígenas; programas bilingües educativos con materiales traducidos a las lenguas indígenas; y transmisión de programas de radio y televisión en lengua indígena. En las 3.100 localidades predominantemente indígenas de Chiapas, el 40% de los niños de 6 a 14 años no concurre a la escuela, y solo el 17% de los mayores de 15 años terminaron la primaria.

542. El Gobernador indicó también que en el estado existían médicos comunitarios que utilizaban medicina moderna y tradicional, y que se habían abierto durante su administración 60 nuevas clínicas, además de haberse reconstruido las 55

existentes. Existe también una Subprocuraduría de Asuntos Indígenas, y se acaba de crear una Defensoría de Oficio especial para atender a indígenas. De 2.577 detenidos en establecimientos carcelarios de Chiapas, 289 son indígenas, o sea un 11% de la población penal. Este porcentaje es reducido, considerando que constituyen el 30% de la población general de dicho estado.

543. A partir de la sublevación armada de 1994, la inversión en infraestructura en los 68 municipios indígenas subió de \$44 millones en 1994, a \$183 millones en 1995 y \$314 millones en 1996. En algunas comunidades dominadas por la oposición, las obras de infraestructura son obstaculizadas por las comunidades, que las consideran medios de contrainsurgencia por parte del gobierno.

544. En los últimos años, dos situaciones han tenido impacto sobre la vigencia de los derechos humanos: la insurgencia del EZLN en la zona Sur, que ha llevado a una presencia importante en esa área por parte del Ejército mexicano, que realiza operaciones de baja intensidad; y posteriormente, sobre todo a partir de 1995, la militarización de la zona Norte y el surgimiento en dicho sitio de grupos paramilitares cuya acción ha sido denunciada como factor de violación de los derechos humanos.

545. En julio de 1996, el Comandante de la 7a. Región Militar, Gral. García Fernández, informó a la Comisión que hacía unas pocas semanas 6.000 cadetes de todas las Escuelas Militares habían estado en maniobras en Chiapas durante 15 días, y que no se había producido incidente alguno con la población civil. Indicó que el Ejército no considera las fuerzas zapatistas como enemigos ni los trata como tales, y que su principal objetivo es la disuasión para evitar violencia. Indicó también que todos los efectivos reciben órdenes e instrucción de respeto a los derechos humanos; y en los casos de que existen denuncias de la población, las mismas se atienden con todo cuidado. Cabe mencionar que en ese entonces, los zapatistas y el Gobierno habían avanzado negociaciones, que hacían pensar en una pronta solución al conflicto; tal situación ha variado.

546. A mediados de 1997 aumentó la violencia social y política en Chiapas, atribuyéndose(152) la misma a los numerosos conflictos existentes y a la paralización del llamado "Diálogo de San Andrés" entre los representantes gubernamentales, los zapatistas, y otros grupos de la sociedad civil.

547. Entre los hechos más relevantes se citan los siguientes: los enfrentamientos entre campesinos y miembros del grupo paramilitar Paz y Justicia en la comunidad de El Paraíso, municipio de Sabanilla; la emboscada que sufrieron los integrantes de una agrupación de asociaciones, entre ellas en Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, donde resultó herido el abogado José Montero; enfrentamientos entre miembros de fuerzas de Seguridad Pública y campesinos de la organización Xinich, en la comunidad de Emiliano Zapata y San Martín Chamizal, en Palenque el 7 de marzo; las alegadas detenciones arbitrarias y torturas de los dos líderes de la organización campesina citada y de dos sacerdotes jesuitas; los enfrentamientos entre campesinos de la organización Casa del Pueblo y la Alianza San Bartolomé de los Llanos, en el municipio de Venustiano Carranza; la emboscada a miembros de la OPEACH en la carretera que une San Cristóbal de las Casas con Tuxtla Gutiérrez; los asesinatos de los campesinos Manuel López y su hijo Juan, los días 17 y 18 de marzo respectivamente en Buena Vista, municipalidad de Sabanilla; y enfrentamientos en junio y julio en Chenalhó, Pantelhó, Sabanilla (con un saldo de tres personas asesinadas y seis heridos graves), y en Pueblo Nuevo, Solistihuacán.

548. Paralelamente, en el período de mayo a julio de 1997, se han denunciado públicamente en forma reiterada las presiones y amenazas contra organizaciones civiles, políticas y no gubernamentales, tanto en las cabeceras municipales como en San Cristóbal de las Casas. Debe señalarse que el jefe de la delegación gubernamental para el Diálogo de Paz, Lic. Pedro Joaquín Codwell, a los pocos días de su nombramiento, buscó distender muchas de las situaciones que estaban generando tensión en Chiapas. El Lic. Codwell dejó el cargo en enero de 1998.

549. La Comisión atribuye gran importancia a estas negociaciones para la creación de condiciones que faciliten el goce de los derechos humanos en México, y en particular de las poblaciones indígenas. Lamentablemente, los avances alcanzados inicialmente en las negociaciones han sido desvirtuados por una cadena de sucesos recientes en Chiapas que han generado gran preocupación en la CIDH y en la comunidad internacional: la expulsión de numerosos observadores internacionales y extranjeros defensores de derechos humanos; la disolución de la Comisión Nacional de Intermediación (Conai); y los sucesos armados de El Bosque en junio de 1998. La Comisión, dentro de sus funciones de velar por la vigencia de los derechos humanos, seguirá muy atentamente el desarrollo de los hechos en la región de Chiapas, en particular los relacionados con la escalada de violencia.

A. La situación en el Ejido San Jerónimo, Bachajón, Chiapas

550. La Comisión tuvo ocasión de visitar el municipio de Chilon en Chiapas, y recibir información de distintos grupos sobre sucesos relacionados con el Ejido San Jerónimo Bachajón. Dicha localidad cuenta con 4.100 ejidatarios, que poseen 57.000 hectáreas, y constituyen 190 comunidades y rancheríos, con tres centros de población ejidal donde se reúnen las asambleas. En esa área, desde hace varios años existe una confrontación entre distintos grupos indígenas pues, según las denuncias formuladas, un grupo de ellos, autodenominado "Los Chinchulines" en connivencia con algunas autoridades y sectores del PRI, ha obtenido prebendas especiales de explotación de recursos naturales (grava), de la concesión de transporte de mercaderías, y ha asumido atribuciones ilegales, entre otras el establecimiento de tasas y contribuciones sobre el resto de la población.

551. La situación descrita ha provocado la polarización de la comunidad, al igual que actos hostiles recíprocos que han llegado hasta el asesinato y destrucción de bienes de miembros de ambos sectores, sin que las autoridades tomen las medidas necesarias para garantizar la paz, investigar y castigar a los culpables. El enfrentamiento recrudeció en 1996, cuando los miembros de "los chinchulines" tomaron la Presidencia Municipal de Chilon, dirigida por autoridades elegidas popularmente, contrarias al PRI. Pese a las promesas de las autoridades estatales y los convenios firmados al respecto, a la fecha no han sido restituidas las autoridades legales del ejido ni procesados los responsables de la ocupación y toma de la sede del ayuntamiento.

B. La situación en el Norte de Chiapas(153)

552. El Norte de Chiapas corresponde a un área formada especialmente por los municipios de Tila, Sabanilla, Tumbalá y las Tierras Bajas de Tila, que linda con el Estado de Oaxaca. En esa área --como en muchas otras de alta presencia indígena-- existen conflictos de tierras, políticos y de otro tipo que resurgen o pasan a segundo lugar según los momentos históricos. El principal conflicto nace de la tensión constante entre grandes sectores de los ejidatarios indígenas, y los sectores tradicionalmente aliados con el Gobierno central y la estructura del PRI.

553. Una agrupación local sostiene lo siguiente:

Signos de ingobernabilidad se advierten en la zona Norte de Chiapas, por el incremento de familias desplazadas, en el desgaste provocado por la postergación en la solución de problemas agrarios, políticos y sociales, en el sostenimiento de los grupos paramilitares, en la alianza entre éstos y la policía, la reducción de credibilidad en las instituciones encargadas de la procuración de justicia, en el desgaste del proceso de paz, y en la distorsión de la convivencia social.(154)

554. En la zona Norte de Chiapas, el movimiento zapatista tiene una presencia menor, y no es allí donde se dieron los acontecimientos relacionados con el enfrentamiento armado entre el EZLN y el Ejército Mexicano. Existe sí una presencia militar más pronunciada desde entonces, pero actúa principalmente con carácter preventivo.

555. Sin embargo, en la zona han ocurrido numerosos atentados de índole criminal, consistentes en amenazas y ataques contra líderes y comunidades civiles, que son imputados a grupos identificados como paramilitares que actuarían apoyados por las autoridades y ganaderos de zonas cercanas, y con la implícita protección del Ejército mexicano, en forma coordinada contra los grupos opositores al gobierno, o más favorables a las reivindicaciones indígenas. Su acción parece en especial orientada contra los líderes que apoyan la acción catequista de la Iglesia Católica. Sin embargo, según información recogida por la Comisión, los enfrentamientos no son de base religiosa sino política. Tal es así, que en ambos grupos se pueden encontrar tanto católicos como protestantes.

556. La organización "Paz y Justicia" de naturaleza paramilitar, según las denuncias recibidas, es la principal acusada como instrumento de atentados contra los líderes y organizaciones que reivindican la autonomía indígena y defienden su propiedad de la tierra que ocupan.(155) La organización mencionada --que cuenta solamente con el apoyo de un 20% de los indígenas choles, etnia predominante local-- logró que su jefe Samuel Sánchez Sánchez fuera electo diputado representante de la región al gobierno del estado, debido a la abstención electoral de más de dos tercios de los votantes y el amedrentamiento.(156) Este cierre del espacio electoral para la solución de los conflictos, ha llevado a la radicalización de la situación y la consiguiente serie de atentados contra la vida, integridad y libertad personal y de expresión que caracterizan la actual situación en la Zona Norte de Chiapas.

557. Esta situación, que ha sido llamada "la última guerra entre los choles", se inició por una serie de ataques físicos, así como abusando mecanismos judiciales, contra los dirigentes y comunidades "perredistas". En esas circunstancias ocurrió la expulsión de México de tres sacerdotes católicos extranjeros,(157) que eran acusados de apoyar acciones antigubernamentales. En ese período, de junio a julio de 1995, varios líderes perredistas campesinos fueron asesinados, acusándose a "Paz y Justicia" de dichos hechos. Paralelamente, se produjo una serie de desalojos de campesinos de fincas que habían tomado para reivindicarlas como propias.

558. Frente a nuevos ataques de "Paz y Justicia", numerosas familias se ven obligadas a desplazarse de sus hogares, buscando refugio en poblados y ejidos con mayoría perredista. También familias priístas debieron salir de sus comunidades donde había mayoría perredistas, aunque la proporción de estos refugiados parece ser mucho menor que la de los perredistas refugiados.

559. De ambos lados y de sectores del gobierno surgieron tentativas de reconciliación a principios de 1996, que lamentablemente fracasaron, pese a haberse llegado a acuerdos provisionales. Eso ha dado lugar a lo que se describe como una guerra civil "feudal" entre los bandos compuestos por el PRI y Paz y Justicia, por una parte; y por la otra, el PRD y las bases zapatistas.(158) De los

datos recibidos por la Comisión, parecería surgir que dicho fracaso obedece a que, pese al apoyo de ciertas autoridades a los arreglos, cuando éstos deben concretarse, otras autoridades dejan de cumplir lo convenido, discriminando a favor del sector priísta. Por ejemplo, al no colaborar con el retorno a sus comunidades de los desplazados internos perredistas, pero sí haciéndolo con los priístas; y al no iniciar las acciones judiciales que corresponden por denuncias de ataques contra perredistas, y sí contra priístas.

560. Resurgida la violencia amplia en junio de 1996, se dan ataques y emboscadas desde ambos sectores que llevaron a que en 8 días, fueran muertas y asesinadas 19 personas de ambos bandos en distintos incidentes, emboscadas y enfrentamientos entre civiles. Según las denuncias recibidas, las aldeas han sido rodeadas y mantenidas cercadas por Paz y Justicia con el acuerdo tácito de las fuerzas de seguridad, lo que ha ocurrido igualmente con numerosos caminos, interfiriendo con el derecho a libre tránsito y comercio.

561. Nuevamente, las tentativas de reconciliación impulsadas por la sociedad civil han fracasado. Los incidentes y ataques continuaron en los meses siguientes a partir de octubre de 1996, manteniéndose en la zona Norte de Chiapas el clima de violencia y tensión; la existencia de numerosas comunidades y familias desplazadas; y la falta de garantía por parte de las autoridades respecto a la libertad de tránsito, la seguridad y demás garantías. Entre estas últimas, cabe mencionar los derechos a la integridad personal, a la libertad política y a elegir autoridades y participar en los asuntos públicos a través de sus representantes. A partir de 1997 y hasta la fecha de aprobación del presente informe, ha aumentado sostenidamente la violencia en Chiapas, conforme a los hechos ya analizados en este y otros capítulos.

C. Masacre de Acteal

562. El más grave de los hechos trágicos ocurridos últimamente en el estado de Chiapas fue la masacre perpetrada en la comunidad de Acteal, Municipio de Chenalhó, el 22 de diciembre de 1997. Un grupo armado paramilitar, asesinó a 45 personas, indígenas en su mayoría (incluyendo un bebé, niños y mujeres). Los detalles acerca de la masacre, así como las acciones adoptadas por el Estado en respuesta a la misma, se encuentran referidos en el capítulo II del presente informe. El horror de la masacre conmovió a México y a la comunidad internacional, y demostró la gravedad de las tensiones existentes en Chiapas, así como el peligro que implica para la vigencia de los derechos humanos el estancamiento del diálogo entre los zapatistas y el Gobierno.

D. Libertad de conciencia y religión en el estado de Chiapas

563. En Chiapas, la Comisión tuvo oportunidad de recibir testimonios de distintas comunidades, principalmente en el área chamula, en las cuales en el pasado había habido fricciones y denuncias sobre la imposibilidad de gozar plenamente de la capacidad de profesar su culto. Los problemas mencionados se debían a que quienes deseaban profesar creencias evangelistas o protestantes, eran expulsados o discriminados en sus comunidades por los sectores católicos que, por ser mayoría, se identificaban con las autoridades tradicionales. Esta discriminación a veces tomaba la forma de segregación escolar, ya que, según las denuncias, los niños de los evangelistas no eran aceptados o eran expulsados de las escuelas comunes.

564. A partir de los testimonios e informes recibidos, la Comisión aprecia que los problemas de libertad de conciencia y religión en Chiapas han sido superados en

gran medida. Ello se debe a que son encarados por las autoridades y sectores afectados, bajo la guía y supervisión de la "Comisión Plural" en la que actúan representantes de todas las partes. La Comisión recibió información según la cual, desde la creación de esta Comisión Plural, en la que intervienen líderes de distintos credos y sectores, no ha habido expulsión ni agresión alguna. Los problemas de separación y segregación escolar están resueltos en la mayoría de las comunidades, excepto en dos de ellas, en que existen tratativas entre los distintos grupos para resolverlos. La CIDH otorga la más alta importancia a la tolerancia religiosa y a la educación, como elementos esenciales para el desarrollo democrático y la vigencia de los derechos humanos.

VII. LOS DERECHOS DE LOS INDÍGENAS MEXICANOS Y LAS NEGOCIACIONES DE PAZ RESPECTO A LA INSURGENCIA EN CHIAPAS

565. Luego de la ofensiva militar contra la sublevación en el Sur de Chiapas, el Gobierno respondió a la amplia demanda popular por lograr una salida pacífica al conflicto, aprobando la "Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas", que entró en vigor el 11 de marzo de 1995. Esos objetivos se vinculan en la ley a la solución de las causas que originaron el conflicto, a canalizar las fuerzas levantadas en armas dentro de la lucha política constitucional, a conciliar las demandas e intereses de los distintos sectores en Chiapas, a promover el bienestar, y a avanzar hacia una futura amnistía.

566. Por dicha ley se define al EZLN como "el grupo de personas que se identifica como una organización de ciudadanos mexicanos, mayoritariamente indígenas, que se inconformó por diversas causas y se involucró en el conflicto armado iniciado el 1o. de enero de 1994 en el Estado de Chiapas".

567. Además del Gobierno Federal y del EZLN, la ley reconoce a tres actores que han jugado un importante papel en la negociación: la Cocopa (Comisión Interpartidaria del Congreso para la Conciliación y Pacificación), en la que participan también representantes de los poderes legislativo y ejecutivo de Chiapas; la Conai (Comisión Nacional de Intermediación); y la COSEVER (Comisión de Seguimiento y Verificación de los acuerdos que se vayan logrando, y en particular los Acuerdos de San Andrés).

568. Los principios básicos de la negociación se definieron en 1995, realizándose numerosas reuniones para concretar la metodología de negociación. Como resultado, se estableció una "Agenda, Formato y Reglas de Procedimiento" en setiembre de 1995; y luego la conformación de una Mesa de Trabajo relativa a Derechos y Culturas Indígenas, que abordó seis semanas en grupos de trabajo: comunidad y autonomía; derechos indígenas; garantías de justicia a los indígenas; participación y representación política de los indígenas; situación, derechos y cultura de la mujer indígena; acceso a los medios de comunicación; y promoción y desarrollo de las culturas indígenas.

569. Dichas discusiones se ampliaron al ámbito nacional, tanto por el involucramiento en ellas de numerosas instituciones y personalidades, como por los Foros de Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena que se realizaron en 21 Estados de la Unión mexicana en noviembre y diciembre de 1995. La consulta nacional indígena llevada a cabo por el Gobierno incluyó más de 20 foros regionales, con representación de todas las etnias nacionales, y fue impulsada en colaboración con las Comisiones de Asuntos Indígenas del Senado y la Cámara de Diputados nacionales.

570. El conjunto de demandas centrales indígenas surgidas de esta consulta destaca las siguientes: mejora de los niveles de salud y bienestar en las regiones indígenas; promoción de reformas a la educación básica, capacitación a los maestros bilingües y adecuación de los libros de texto gratuitos para desarrollar una educación intercultural: fomento al desarrollo, rescate y respeto a las lenguas y manifestaciones culturales de los pueblos indígenas; acceso efectivo de los pueblos indígenas a la justicia y el respeto a sus derechos humanos y laborales;

participación de los pueblos indígenas en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en el manejo de los recursos naturales y en la conservación de su patrimonio histórico y cultural, dando prioridad a las iniciativas derivadas de los pueblos indígenas; impulso a la inversión productiva en las regiones indígenas y promoción del financiamiento a proyectos de desarrollo que tomen en cuenta la conservación de los recursos naturales, el empleo de tecnologías apropiadas, así como las experiencias y tradiciones que poseen los pueblos indígenas; promoción de la reforma constitucional, a fin de reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas y otorgar personalidad jurídica a sus comunidades; y ofrecimiento de garantías para que las tierras que actualmente ocupan los pueblos indígenas sean inembargables, inenajenables e imprescriptibles.

571. Es importante notar que esta acción del Estado se enmarca con su compromiso internacional establecido en el Art. 23 de la Convención Americana en relación con los derechos políticos, como en los Arts. 2,6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por los que México se comprometió a desarrollar con la participación de los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas, una acción coordinada y sistemática para proteger sus derechos y garantizar su integridad.[\(159\)](#)

572. El proceso logró en febrero de 1996 los "Acuerdos de San Andrés" sobre "Identidad y Cultura Indígena", entre los representantes gubernamentales y los intelectuales y dirigentes indígenas asociados con el EZLN. En junio de 1996 quedó establecido que la Cocopa sería la única instancia responsable de declarar la ruptura del diálogo, y el compromiso de que los acuerdos tenían un carácter políticamente vinculante. En ese mismo mes, con la cooperación de la Cocopa, la Conai y el EZLN, se llevó a cabo un Foro para la Reforma del Estado, con la presencia de alguna de las figuras más representativas en el proceso de democratización del país.

573. La negociación para llevar a reformas constitucionales los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena fue asumida por la Cocopa con el acuerdo de las partes, tomó la misión de redactar un documento de propuestas de reforma constitucional, siguiendo los lineamientos de dichos acuerdos. Esa propuesta de reformas a la Constitución --se convino-- sólo podría ser aceptada o rechazada por ambas partes, que la recibieron el 29 de noviembre de 1996. Aceptada por la representación zapatista, el Gobierno respondió con una serie de observaciones y propuestas alternativas. A partir de entonces, las negociaciones se han estancado.

574. El 7 de junio de 1998 se disolvió la Conai, que incluía a personas destacadas de la sociedad civil, representantes e invitados tanto del Gobierno como de los grupos alzados en armas; el hecho fue simultáneo a la renuncia de su presidente, Mons. Samuel Ruiz García, Obispo de San Cristóbal de las Casas. En la oportunidad, el obispo denunció un ambiente de "agresión y persecución" en contra de la Iglesia en Chiapas, y de un "clima de linchamiento" por parte del gobierno federal. Al respecto Mons. Ruiz declaró:

...a pesar de las afirmaciones hechas en contrario, es evidente que el gobierno ha desistido del camino del diálogo, según el modelo que se observaba en San Andrés, para ejecutar unilateralmente lo acordado y transitar hacia la temática pendiente, invocando un diálogo directo, sin que sea necesaria ninguna mediación.(160)

575. La CIDH observa que este suceso precedió por unos días al enfrentamiento que tuvo lugar en el municipio de El Bosque, Chiapas, el 10 de junio de 1998. Cabe destacar que se trató de la primera vez, desde el cese del fuego del 10 de enero de 1994, que ocurre un enfrentamiento armado entre fuerzas de seguridad del Estado y fuerzas del EZLN. Por todas las razones apuntadas, la Comisión lamenta la clausura de la CONAI como instancia negociadora, y reitera su gran preocupación por el desarrollo de los acontecimientos en Chiapas.

576. Del análisis de la información recibida y analizada en el presente capítulo, la Comisión ha arribado a las conclusiones que se desarrollarán en los párrafos siguientes.

577. La CIDH observa que es obligación del Estado mexicano, dentro de sus principios constitucionales y aquellos reconocidos internacionalmente, respetar las culturas indígenas, y sus organizaciones, y lograr su máximo desarrollo de acuerdo a sus tradiciones, intereses y prioridades. La Comisión considera que el Estado mexicano debe efectuar un análisis de la vigencia de los derechos humanos respecto a los indígenas y sus organizaciones, con fundamento en el Art. 4 de la Constitución que reconoce que "México es un país pluricultural que se fundamenta en sus pueblos indígenas", y en el Convenio 169 de la OIT sobre "Pueblos Indígenas y Tribales" ratificado por dicho país.

578. Los derechos económicos y sociales medidos por los indicadores usuales (acceso a oportunidades de educación, salud; índice de mortalidad infantil, etc.), presentan grandes carencias que significan en sí sufrimientos e injusticias, que son discriminatorias contra los indígenas con respecto a la situación promedio del resto de la población. Esto se hace especialmente importante en México, donde las tensiones existentes dentro de las comunidades indígenas, y entre ellas y la sociedad global, vienen de larga data y son complejas y extendidas. Tales tensiones han salido a la luz, no sólo a través del movimiento armado del EZLN, sino también por numerosos conflictos en área indígena en distintos municipios de diferentes estados mexicanos, conflictos que pretenden dilucidarse por acciones violentas y ataques.

579. Si bien parte de estas confrontaciones y aún los crímenes que se conectan con ellas, no son realizadas por agentes del Estado, la responsabilidad de éste se genera por dos razones principales: en muchos casos, autoridades u organismos del Estado o conectados con éste facilitan, toleran o encubren las acciones de algunos de estos grupos; y además, el Estado está obligado a organizar sus instituciones para prevenir estos crímenes y, cuando los mismos se producen, a investigar y castigar a los responsables de acuerdo a la ley.

580. Los organismos del Estado y, en particular, los adscritos a las autoridades estatales, en lugar de imponer la ley y obligar a solucionar los conflictos internos de las comunidades de manera legal y pacífica, se asocian con uno de los sectores, en general el vinculado al partido gobernante.

581. Por otra parte, la CIDH considera que la intervención de autoridades federales, en general tendientes a la negociación y solución pacífica de conflictos, es irregular y no logra contrarrestar las acciones o negligencias de las autoridades locales. Además, la intervención de fuerzas militares, en principio ligadas a conflicto en el

Sur de Chiapas, se ha extendido a numerosas entidades del país en áreas predominantemente indígenas, creando nuevas tensiones generalizadas en amplias áreas del territorio nacional, y en algunos casos resultando en violaciones a los derechos humanos.

582. Como consecuencia de lo anterior, numerosos líderes y miembros de comunidades indígenas han sido asesinados o atacados en el período bajo análisis, sin que se hayan podido prevenir esa tendencia destructiva. La inacción del Estado hace que la mayoría de estos crímenes queden impunes.

583. Han recrudecido la presencia y acción de grupos armados irregulares, usualmente dependientes de los jefes políticos o de los propietarios de haciendas "ranchos", que ejercen un control ilegal, hostigan a la población civil, y coartan sus derechos; con la complicidad o por lo menos complacencia e inacción de las fuerzas del orden público.

VIII. RECOMENDACIONES

584. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

585. Que adopte las medidas y políticas públicas requeridas, a fin de atender adecuadamente las necesidades de la población indígena mexicana, especialmente en áreas como la salud y la educación.

586. Que restablezca y profundice las iniciativas de diálogo y paz, especialmente en las zonas de conflicto como Chiapas, a fin de que se adopten los acuerdos logrados.

587. Que los hechos criminales cometidos contra integrantes de pueblos indígenas - particularmente por agentes públicos o con su anuencia o tolerancia-- sean investigados y sancionados conforme a la ley; y que las víctimas de tales crímenes o sus familiares reciban la debida reparación, que incluya una compensación pecuniaria.

588. Que proteja y atienda adecuadamente la situación de los indígenas desplazados por las zonas de conflicto.

589. Que adopte medidas para combatir y desactivar los grupos armados privados vinculados con la dirigencia política y los sectores económicos, y que promueva las reformas políticas, sociales y económicas requeridas para superar las causas de la violencia, con especial atención en zonas como el Sur de Chiapas.

CAPÍTULO VIII

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

590. Al ratificar México la Convención Americana, se comprometió de conformidad con el artículo 26 de dicho instrumento, a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y culturales, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En este sentido, el artículo 33 de la Carta de la OEA señala que entre los objetivos básicos de su desarrollo integral convenidos por los países en la Carta, se encuentran la igualdad de oportunidades, y la distribución equitativa de la riqueza y de la renta. En general, los países de América Latina se han distinguido a través de los años por la mala distribución de la riqueza. México no es una excepción a la

regla, y por el contrario, se han evidenciado diferencias más pronunciadas cuando se compara a la población indígena del país con el resto de su gente.

591. El Informe sobre Desarrollo Humano de 1997, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), coloca el Índice de Desarrollo Humano (IDH)(161) de México en el número 50. Por otra parte, durante la Conferencia Anual sobre Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe, celebrada a fines de junio de 1998 en El Salvador, el Banco Mundial afirmó que la pobreza y la desigualdad en la sociedad mexicana alcanzaron ya "grados alarmantes".(162) Conforme a lo manifestado por el Banco Mundial, la pobreza alcanza los niveles más altos en las áreas rurales, donde el 47% de la población se encuentra en tal condición; la situación se considera alarmante en las comunidades indígenas, donde el 80% de los habitantes sobreviven en situación de pobreza. Cerca de 28 millones de personas, un tercio de la población, vive en la pobreza; de ellos, ocho millones se encuentran en pobreza extrema, indicó el organismo internacional en la oportunidad señalada. Todo esto refleja el gran desequilibrio existente en México entre distintos sectores sociales, lo que obliga al Estado a fijar políticas y a desarrollar estrategias tendientes a disminuir tales brechas.

592. Es importante destacar la crítica situación que vivió México durante 1995, producto de la crisis financiera que se produjo a finales de 1994. La puesta en práctica de un drástico programa estabilizador de emergencia y de medidas sucesivas para controlarla, así como la fuerte contracción de los flujos de capital foráneo y la presencia a lo largo del año de una serie de situaciones de incertidumbre, determinaron que la economía atravesara en 1995 por una depresión sin precedentes en la historia moderna del país.

593. El programa de emergencia económica aplicado en México a raíz de la crisis financiera, indujo una severa recesión en la demanda interna, amortiguada por el dinamismo de las exportaciones, lo que evitó la caída aún mayor del Producto Interno Bruto (PIB) que disminuyó 7% en 1995. El magro desempeño económico llevó a un fuerte aumento del desempleo abierto. La tasa de desempleo que había bajado a 2,7% en 1990, subió a 6,3% en 1995. El Informe sobre Desarrollo Humano de 1996, señala que la devaluación del peso causó la peor crisis de desempleo de las últimas seis décadas en México. El número de nuevas contrataciones bajo fuertemente, se redujo el nivel de ocupación, y los niveles de desempleo abierto subieron a niveles muy altos, produciéndose asimismo, una caída de los salarios reales de un 13,2 %.(163)

594. El PIB per cápita, que era de US\$ 3.610 en 1993 disminuyó a US\$ 3.320 en 1995. El crecimiento anual del PIB per cápita que entre los años 1965-1980 fuera de 3,6%, cayó entre 1980 y 1993 a 0,5%, según el Informe sobre Desarrollo Humano de 1996.

595. La CIDH valora los esfuerzos de México en el área educativa, donde se ha logrado incrementar en las últimas décadas el número de personas incorporadas en el sistema educativo. En este sentido, las inscripciones en las instituciones de educación primaria entre 1970 y 1993 se incrementaron de menos de diez millones a quince millones de personas. En educación secundaria se incrementaron de 1.4 millones en 1972 a 4 millones en 1993. Un rápido incremento también ocurrió en la educación superior, donde entre 1959 y 1993 el nivel de inscritos en las universidades aumentó de 62.000 a 1,2 millones de personas.(164) Asimismo, los gastos públicos en educación tuvieron un pequeño aumento de 4,7% del producto interno, en 1980, a 4,9%, en 1990. A pesar de esto, de acuerdo al informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de 1996, también aumentó el número de niños que empiezan a trabajar más temprano. En 1970, el 6,2% de los

niños entre 10 y 14 años de edad estaban empleados. Este número casi fue duplicado a 12,3% en 1990, manteniéndose elevado en 1995 con un 11,1%.[\(165\)](#) Ello lleva a que un importante porcentaje de jóvenes mexicanos carezca de oportunidades de progreso, y que se encuentren frente a una situación propicia al delito y la violencia, empeorando la situación de los derechos humanos.

596. La salud también fue severamente afectada por la situación económica. En 1970 había 1,4 camas para mil habitantes, mientras que en 1993 había la mitad (0,7). Este es uno de los claros resultados de la disminución de gastos públicos en este sector. En 1980 le fue asignado el 0,4% del PIB, disminuyendo al 0,3% en 1990.[\(166\)](#)

597. Según el PNUD, el 26% de la población mexicana vive en zonas rurales; las condiciones de vida de los habitantes de las áreas rurales son marcadamente inferiores a los de zonas urbanas. Sólo el 60% tiene acceso a centros de salud, el 62% a agua potable y apenas el 17% a servicios sanitarios. Sin embargo, una parte significativa de la población urbana también tiene problemas graves con la prestación de los servicios básicos. El 20% de la población no tiene servicios de salud, el 9% no tiene acceso a agua potable y el 30% no tiene servicios sanitarios.[\(167\)](#)

598. A pesar de que estos índices son más bajos que en décadas anteriores, siguen siendo motivo de preocupación y demuestran lo mucho que queda por avanzar en estas áreas. De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Mundial de 1997, publicado por el Banco Mundial, entre 1991 y 1995, el 14.9% de la población mexicana vivía con un presupuesto de menos de U.S.\$1 por día. El mismo Informe muestra que en 1990, el 23% de la población rural y el 43% de la población urbana vivía en estado de pobreza.[\(168\)](#)

599. El proceso de desregulación y apertura económica que se ha desarrollado en México desde los años ochenta ha incluido la desregulación de los salarios. La consecuencia de este proceso ha sido un crecimiento en la desigualdad de los salarios de los trabajadores mexicanos. En 1984, antes de la reforma, el coeficiente de desigualdad era de 0.43, subiendo a 0,48 en 1992.[\(169\)](#) La CIDH estima que el desafío de la globalización está en aprovechar las oportunidades de expandir empleos, aumentar ingresos y ayudar a aquellos que pueden ser marginados o desplazados, a fin de que puedan adquirir las calificaciones necesarias para competir en un nuevo ambiente global.

600. México es un país multiétnico conformado por un 60% de mestizos, 30% de indígenas, 9% de caucásicos y 1% de otros grupos.[\(170\)](#) La desigualdad en los ingresos ha hecho que se produzcan grandes diferencias entre las distintas etnias. La existencia de diferencias sociales y económicas, son por lo general causantes de conflictos al convertirse intolerante convivir con tan distintos modos de vida.

601. El 16 de abril de 1996, el Estado mexicano ratificó el protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). En el mismo, los Estados reafirman su propósito de

...consolidar, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre y considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana,

por lo cual exigen, una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse las violaciones de unos en aras de la realización de otros.

602. El Estado mexicano ha indicado a la CIDH que reconoce la importancia de los rezagos y carencias que afectan al país en materia económica, social y cultural. A fin de romper con el círculo de la pobreza, dicho Estado considera que se requiere de múltiples acciones dirigidas a los grupos sociales de menores recursos: abatir las altas tasas de fecundidad, proporcionar suficiente educación y capacitación, combatir la desnutrición, la morbilidad y mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias, propiciar oportunidades de empleo productivo, y mejorar las condiciones de vida con servicios de cultura, deporte y esparcimiento.

603. El Plan Nacional de Desarrollo establecido para el quinquenio 1995-2000 en México señala "la necesidad de avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia, a fin de privilegiar la atención de grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales". Cabe mencionar igualmente una serie de medidas legislativas y administrativas adoptadas en México entre 1992 y 1996:

- Reforma de los artículos 3 y 130 constitucionales, que establecen una nueva relación entre las iglesias y el Estado (enero de 1992);
- Acuerdo Nacional para la modernización de la educación básica (mayo de 1992);
- Nueva reforma del artículo 3 constitucional, para establecer la obligación del Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, y promover todos los tipos educativos, incluso el superior, necesarios para el desarrollo nacional (marzo de 1993);
- Aprobación de la Ley General de Educación, que regula la enseñanza por parte de las instituciones oficiales y las particulares autorizadas o reconocidas();
- Reforma del sistema de salud, para ampliar la cobertura de los servicios, que incluye la descentralización total de la secretaría de Salud, a fin de "fortalecer los sistemas estatales, disminuir las brechas regionales y estatales de atención, y fomentar una mayor participación social en el autocuidado de la salud";
- Reforma del sistema de seguro social, que reafirma la responsabilidad del Estado para contribuir a la extensión y mejoramiento de la cobertura de los servicios, la garantía de pensiones dignas a los trabajadores, y estímulo al incremento del ahorro interno (julio de 1997).

604. La Comisión continuará prestando atención a las iniciativas como las arriba resumidas, tendientes a la reducción de las grandes diferencias sociales y económicas que existen en México, y a los correspondientes indicadores que permitan evaluar su incidencia en el desarrollo de dicho país. Igualmente, seguirá informándose acerca de las nuevas acciones que emprenda el Estado para brindar mayor apoyo a los sectores más necesitados, y prestar los servicios básicos necesarios para tal efecto.

RECOMENDACIONES

605. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

606. Que incremente las inversiones en el área de la salud, con el objetivo de garantizar a toda la población el acceso a los servicios básicos.

607. Que continúe las inversiones y mejore las condiciones, en general, en el sector de la educación, con el propósito de aumentar los índices de atención escolar, y desarrollar programas específicos de alfabetización para los adultos e indígenas.

608. Que expanda los servicios básicos de infraestructura doméstica o servicios públicos básicos (agua potable en tubería, alumbrado eléctrico, servicios sanitarios), a la totalidad de las viviendas urbanas, y que preste particular atención al desarrollo de la infraestructura en zonas rurales.

CAPÍTULO IX

LOS DERECHOS DE LA MUJER

INTRODUCCIÓN

609. En las últimas décadas, se ha incrementado sustancialmente la participación femenina en la actividad económica. Este fenómeno está estrechamente ligado a los profundos cambios sociales que se han operado en México y en los demás países de América Latina. Sin embargo, estos cambios no se han producido a un bajo costo. Las mujeres han sufrido grandes discriminaciones en el hemisferio, siendo relegadas en muchos casos a trabajos del hogar, y marginadas, en otros, de ascensos laborales. La CIDH ha prestado particular atención a esta materia, ya que cuenta incluso con una relatoría hemisférica sobre el tema. En la visita in loco realizada a México, el mismo fue abordado con especial detenimiento, recibiendo un importante número de denuncias e informes que demuestran lo delicado de la situación de los derechos de la mujer.

I. EL MARCO JURÍDICO

A. Normativa internacional

610. La Convención Americana establece en su artículo 24 que "todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley".

611. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra lo siguiente en su artículo 26:

todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión...

612. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, señala en su artículo 2 que:

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer...

613. Asimismo, el artículo 11.1 del mismo instrumento señala que:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

(...)

b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;

(c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo...

B. Normativa interna

614. El artículo 1o. de la Constitución Política mexicana establece que "todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...".

615. El artículo 4 constitucional señala:

El varón y la mujer son iguales ante la ley...Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

II. LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER

616. En México, como en otros países de América Latina, las mujeres no han tenido a lo largo de la historia una gran participación en las distintas ramas de la economía, ni en el ejercicio de cargos públicos. Si bien esta tendencia ha variado en los últimos años, incrementándose el número de plazas ocupadas por mujeres, los niveles continúan siendo bajos. En 1990, el 20% de los administradores y gerentes de las empresas mexicanas eran mujeres. En 1995, el 6,7% de las personas que trabajaban para el Gobierno eran mujeres, y solo el 13,9% de los congresistas pertenecían a ese sexo.[\(171\)](#)

617. La CIDH estima que es fundamental el realce de la labor de la mujer como factor para el desarrollo de los sistemas económicos y políticos de los pueblos del hemisferio. Asimismo, entiende que tal objetivo sólo puede ser logrado con el esfuerzo de las propias mujeres, estudiando, preparándose y luchando para ocupar posiciones importantes dentro de las distintas fuentes de trabajo. Sin embargo, es fundamental que el Estado cree las condiciones necesarias para tal efecto, y así promover una participación más activa de la mujer en los distintos entes políticos y económicos del país. En este sentido, la Comisión ve con especial complacencia, la creación por parte del Estado mexicano, del Programa Nacional de la Mujer - Alianza para la Igualdad, el cual permitirá avanzar en el ordenamiento integral de las tareas orientadas a promover su participación plena en la sociedad en igualdad de oportunidades con los hombres. Entre las acciones prioritarias, dicho programa tiene previsto establecer mecanismos para asegurar el respeto de las trabajadoras y su acceso a los sistemas de previsión y seguridad social, en pie de igualdad con los hombres, vigilando el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo para evitar la discriminación por sexo, edad, estado civil y gravidez, así como la segregación ocupacional y la correlativa disparidad por sexo en las remuneraciones y en las oportunidades de ascenso laboral.

618. A pesar de estos avances, existen problemas fundamentales que quedan por combatir, uno de ellos es el relacionado con los bajos índices de desarrollo de la mujer en comparación con el de los hombres. Al respecto en 1993, el 13,6% de la población adulta femenina era analfabeta, en comparación con el 8,9% de la población adulta masculina, y el porcentaje de mujeres estudiantes era menor en un 6% que el de los varones.[\(172\)](#) Aunque los porcentajes no sean alarmantemente distintos, existe la necesidad de reducir estas disparidades, para así evitar que las oportunidades de la mujer no se vean mermadas como consecuencia de su baja formación.

III. LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

619. La problemática existente en el hemisferio por la gran cantidad de hechos de violencia contra la mujer, ha despertado el interés de los Estados que han apoyado la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Dicho instrumento ha entrado en vigor el 5 de marzo de 1995, y hasta el momento ha sido ratificado por veintisiete Estados. México se encuentra entre los países signatarios, más no entre los que la han ratificado. En este sentido, la Comisión durante la visita in loco realizada a México, expresó a las autoridades gubernamentales mexicanas la necesidad e importancia que representa para el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, así como para el pueblo de dicho país, que el Estado ratifique todos los instrumentos internacionales suscritos por México en materia de derechos humanos, incluyendo la Convención de Belém do Pará.

620. El artículo 1 de dicha Convención señala:

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.(173)

621. En esta materia, la Comisión destaca la iniciativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, consistente en la creación de Centros de Terapia y Apoyo, y Centros de Atención de las Víctimas de Violencia Intrafamiliar, como parte de las dependencias especializadas de dicha institución.(174) El Estado puso en conocimiento de la CIDH que se han instalado Agencias Especializadas en Delitos Sexuales, y que se han puesto en marcha programas de atención a víctimas en 27 estados de México. Informó además que en la reforma al Código Penal del Distrito Federal en 1990, se aprobó la tipificación del hostigamiento sexual como "delito que concierne no sólo a conductas del patrón, empleador, o supervisor, sino a las cometidas por cualquier persona que posea una relación de autoridad sobre las víctimas". En abril de 1996 también se otorgaron facultades a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para atender a las víctimas de este tipo de delitos, con apoyo jurídico, social y psicológico.

622. La CIDH reconoce el valor positivo de las acciones arriba señaladas, como mecanismos para prevenir el castigo de los culpables de dichos actos de violencia. La Comisión señala que, además de dichas medidas punitivas, deben adoptarse aquellas dirigidas a prevenir los referidos actos de violencia. En este sentido, la Comisión ha recibido denuncias que indican que las mujeres son víctimas de graves abusos cometidos por agentes del Estado, o con su consentimiento, como es el caso del delito de violación, especialmente cuando están privadas de su libertad. La importancia de atacar el problema preventivamente es indudable, pues con frecuencia las mujeres que han sufrido abusos sexuales por agentes de la seguridad mexicana, temen realizar la denuncia, por miedo a represalias en su contra o de sus seres queridos. Si bien se desconocen las estadísticas manejadas por el Gobierno, las numerosas denuncias realizadas por organizaciones de derechos humanos parecen confirmar lo reiterado de la situación.(175)

623. Entre las denuncias se encuentra un caso ocurrido el 2 de noviembre de 1995, aproximadamente a las 6:30 p.m., cuando la niña N.N.,(176) de 14 años de edad, se encontraba caminando por el palacio municipal en el pueblo de Cuetzalán, Estado de Puebla, cuando fue interceptada por cuatro policías municipales, incluido el Comandante. N.N., que es miembro de la Comunidad de San Miguel Tzinacapán, cerca de Cuetzalán, la llevaron por la fuerza a la comandancia e introdujeron en los baños. Se le dijo que se desvistiese y, ante su negativa, uno de los policías forzosamente le arrancó la ropa. Posteriormente, le arrojaron dos cubetas de agua y fue llevada a una de las celdas policiales. N.N. fue violada por tres oficiales. Como resultado del ataque, la misma sufrió múltiples hematomas y laceraciones. Fue amenazada de muerte y de que su familia sufriría represalias si informaba a alguien acerca de lo que había pasado. Posteriormente, N.N. presentó una denuncia ante el Agente del Ministerio Público y un doctor certificó esa misma noche la violación. El caso todavía continúa en la impunidad.(177)

624. La Comisión ha recibido igualmente otras denuncias similares, como la de las hermanas María Teresa, Cristina y María Méndez Santíz. Las mismas denunciaron que el 8 de junio de 1994, fueron detenidas ilegalmente junto con su madre por miembros del Ejército Federal mexicano en el retén militar localizado en el camino que va rumbo al Ejido Jalisco, en el Municipio de Altamirano, Estado de Chiapas, aproximadamente a las 2:30 p.m., al regresar ellas de un poblado vecino donde fueron a vender productos agrícolas. Asimismo señalaron que, en el momento de su detención, los militares empezaron a hostigarlas y torturarlas para que confesaran su participación en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Las hermanas fueron separadas de su madre e introducidas en un cuarto de madera donde fueron interrogadas. Luego, un oficial ordenó a otros soldados que entraran y sujetaran a las tres mujeres para posteriormente violarlas. Los hechos relatados continúan impunes. [\(178\)](#)

625. Igualmente, las mujeres en México son víctimas frecuentes de violencia dentro de la familia o unidad doméstica, quedando en muchos casos impune el cónyuge agresor. La Comisión fue informada de que en otros casos, la pena al cónyuge violador resultaba atenuada por tendencias jurisprudenciales de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (números 10/94 y 12/94), que indicaban que no procede calificar como delito la violación entre marido y mujer, sino que se trata del "ejercicio indebido de un derecho". Sin embargo, el Estado observó que actualmente dicha situación había sido superada, puesto que:

...la reforma al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal tipificó el delito de violación como una práctica que puede ocurrir inclusive en el matrimonio.

626. De acuerdo a lo informado por el Estado, el delito de violación sí puede darse entre cónyuges, y es calificado y sancionado como tal. Cita dicho Estado una serie de criterios jurisprudenciales en el mismo sentido, cuyo lenguaje es claro: "si bien el cónyuge tiene derecho a la relación sexual con su pareja, no puede permitirse que lo obtenga violentamente"; "el derecho a la relación carnal existente entre aquellos que se han unido en matrimonio no es ilimitado, pues en ocasiones uno de los cónyuges puede oponerse a la misma..."; "...el objeto jurídico protegido es la libertad sexual y el consentimiento que los cónyuges convienen al contraer matrimonio, en particular la mujer para cohabitar con su marido, no es un consentimiento absoluto sin posterior libertad de elección sexual".

627. La Comisión destaca el progreso logrado por el Estado mexicano en los términos arriba mencionados, de indudable importancia para la protección de los derechos de la mujer en dicho país. También cabe consignar otras iniciativas interesantes y positivas, tales como la campaña de divulgación emprendida por la CNDH en México tendiente a convencer tanto a las víctimas como a los victimarios, de que el uso de la violencia es un abuso, y de que los atributos de masculinidad y feminidad no implican dominación. En el marco de tal campaña, se ha editado material audiovisual de distribución, incluyendo propuestas de adecuación de las leyes, a fin de proteger a la mujer y al niño de la violencia, a defender a la familia del problema del abandono, y a contrarrestar la discriminación de la mujer en todos los ámbitos.

628. Por otra parte, la Comisión ha recibido información sobre violencia contra la mujer en establecimientos de salud. En ese sentido, se denunció que a Dora Luz Pérez Santos y a Ana Laura Sánchez Montiel, les fue implantado un dispositivo intrauterino, habiendo explícitamente negado su autorización para el efecto. Esta práctica debe ser estrictamente investigada por las autoridades competentes, y de ser el caso, corregida y sancionada de acuerdo a la ley. [\(179\)](#)

629. La Comisión se ha referido a la práctica de la tortura en el capítulo del presente informe dedicado al derecho a la integridad personal, y ha llamado la atención sobre los procedimientos realizados durante la permanencia de los detenidos en el Ministerio Público. La CIDH hace extensiva su condena a aquellos funcionarios gubernamentales que abusan de su cargo y autoridad para cometer el delito de violación o abusos sexuales, amenazando y atemorizando a las mujeres para que no denuncien lo ocurrido. El Estado mexicano debe prestar todas las garantías y la seguridad necesarias para que las mujeres que son víctimas de estos delitos, puedan realizar la denuncia libre y espontáneamente, y llevar a cabo las investigaciones conducentes para aclarar los hechos y juzgar a los responsables. Asimismo, la CIDH expresa

su rechazo a aquellas personas que abusando de su cargo pretendan obtener favores sexuales de sus subordinadas. En lo que respecta a este último asunto, en 1990 se introdujeron en el Código Penal para el Distrito Federal sanciones por 30 días de salario mínimo u 8 meses de cárcel a quienes cometan dicho delito. A pesar de ello, la Comisión estima que deben contemplarse sanciones más severas a los delitos de violencia contra la integridad física y moral de las mujeres.

IV. LA DISCRIMINACIÓN EN LA FRONTERA NORTE

630. A pesar de que en toda la geografía de México la participación femenina en la actividad económica ha crecido sustancialmente, en el caso de la frontera norte, esta mayor participación en los mercados laborales resulta ser no sólo más intensa, sino además con características específicas que la tornan cualitativamente diferente. Esta peculiaridad de la frontera Norte se asocia, entre otros factores, al mayor grado de urbanización, mayor nivel de escolaridad, alta migración, etc.; y en general, a las distintas características socioeconómicas de la población que posibilitan una mayor inserción femenina en el mercado laboral.(180)

631. En este sentido, conforme a la información recibida por la Comisión, un aspecto central del empleo femenino en la frontera norte se refiere a su concentración relativa en el sector maquilador, imprimiéndole con ello un sesgo específico a la dinámica del empleo de este sector de actividad.(181)

632. Las maquiladoras, o fabricas de procesamiento para la exportación, a lo largo de la frontera de Estados Unidos de América con México, aportan a México U.S.\$29.000 millones en ingresos de exportación, y 500.000 puestos de trabajo. Al menos la mitad de quienes trabajan en este sector, principalmente en los talleres de montaje, son mujeres con salarios suficientes para mantenerse a sí mismas y a sus familias, por encima de los salarios que podrían percibir en cualquier otro sector de empleo en el Norte de México.(182)

633. Estas trabajadoras son víctimas habituales de una forma de discriminación que afecta exclusivamente a las mujeres: las maquiladoras les exigen que se sometan a exámenes de embarazo como condición para el empleo y les deniegan el trabajo si el resultado es positivo. En algunos casos, si una mujer queda embarazada poco después de empezar un trabajo en la maquiladora, puede ser maltratada y forzada a dejar su puesto de trabajo por dicha causa. El trato discriminatorio en las empresas del sector de maquiladoras está destinado a las mujeres, violando así normas internacionales de derechos humanos y de derechos del trabajador. El Gobierno mexicano, a pesar de su obligación jurídica internacional y nacional de garantizar la protección de estas trabajadoras, ha hecho muy poco por reconocer o remediar las violaciones de los derechos al trato no discriminatorio y a la intimidad de estas mujeres. Además, el hecho de que el Gobierno mexicano no corrija la discriminación en las maquiladoras, es una violación al derecho de las mujeres a decidir cuántos hijos desean tener y cuándo hacerlo. De hecho, los funcionarios mexicanos responsables de comprobar el cumplimiento y la aplicación de la Ley Federal del Trabajo de México --que prohíbe expresamente la discriminación sexual-- condenan inconsistentemente este tipo de prácticas discriminatorias; se consideran incapaces de aplicar la ley; y, uno de ellos, considera la discriminación basada en el embarazo razonable o legítimo.(183)

634. La situación se agrava por las condiciones insalubres en las cuales frecuentemente deben trabajar las mujeres. En ciertos casos, están en contacto con sustancias químicas y solventes sin ningún equipo de protección en los sombríos galerones, sometidas a ruidos, calores y acelerados ritmos de trabajo, así como a la monotonía de movimientos.(184) Hay que destacar que estas condiciones de trabajo parecen darse por igual, tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, deben adecuarse y corregirse para brindar a todos los trabajadores, de ambos sexos, un sano ambiente laboral.

635. El hostigamiento sexual se da en mayor o menor medida, y con diferentes consecuencias por parte de compañeros de trabajo, supervisores y jefes o gerentes, no pudiendo la trabajadora hacer mucho legalmente, a pesar de estar contemplado el hostigamiento sexual como un delito.(185) El problema fundamental que se plantea en este sentido, es el temor de la

mujer por perder su puesto de trabajo si interpone una denuncia. El trabajo en las maquiladoras representa para estas mujeres, por su baja formación educativa, una de las mejores opciones de trabajo que pueden conseguir. El temor a perder ese seguro ingreso mensual, por lo general las lleva a tolerar los abusos.

636. Con relación a estos hechos narrados, la Comisión durante su visita *in loco* a México, recibió información en diversas audiencias celebradas, sobre el caso de Alejandra Vega Quiñones, quien fue supuestamente despedida de su trabajo por quedar embarazada; y el de Luz Elena Corona, quien sufrió un aborto presuntamente como consecuencia del incumplimiento de la empresa de las normas de seguridad e higiene para tutelar el trabajo de mujeres embarazadas.

637. En este sentido, la Comisión señala que el Estado mexicano tiene la obligación de vigilar para que las normativas que rigen la materia tanto en el ámbito interno como internacional se cumplan cabalmente, y evitar que los hechos mencionados sigan ocurriendo. La estricta supervisión del Estado por medio de la autoridad competente, la adecuada aplicación de la ley y la efectiva administración de justicia, podrían atenuar los abusos y terminar con las discriminaciones que sufren algunas mujeres en la frontera Norte de México.

V. RECOMENDACIONES

638. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

639. Que supervise estrictamente el cumplimiento por parte de los empleadores, de las normas nacionales e internacionales en materia laboral, a fin de evitar que se produzcan discriminaciones contra las mujeres en el momento de ser empleadas; y a fin de proveer un ambiente adecuado de trabajo que redunde positivamente en su seguridad y desempeño.

640. Que cumpla con los procedimientos de derecho interno que sean necesarios, a fin de ratificar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", y para el desarrollo de la legislación interna correspondiente, a fin de hacerla compatible con dicho instrumento internacional.

641. Que investigue y sancione a los funcionarios que abusen sexualmente de mujeres detenidas en dependencias gubernamentales.

642. Que investigue las denuncias realizadas en relación con la práctica de algunos establecimientos de salud, consistente en la colocación de dispositivos intrauterinos sin el consentimiento de la mujer; y, en su caso, restablecer las situaciones y sancionar a los responsables de acuerdo a la ley.

643. Que adopte medidas urgentes y eficaces de tipo jurídico, educativo y cultural para poner término a la violencia doméstica contra la mujer, como problema grave que afecta a la sociedad mexicana.

644. Que promueva la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo igualitario de la mujer, mediante el aumento significativo de los recursos asignados en el presupuesto a las entidades estatales responsables de dicha área; y que promueva iniciativas a efectos de tal desarrollo, con participación de organizaciones no gubernamentales y otras expresiones de la sociedad civil.

CAPÍTULO X

EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

INTRODUCCIÓN

645. La CIDH asigna la máxima importancia a la protección de la libertad de pensamiento y de expresión, como componente esencial de un sistema democrático en que rige el Estado de Derecho.⁽¹⁸⁶⁾ En tal sentido, cabe mencionar que Comisión ha creado una Relatoría sobre Libertad de Expresión en 1997, a fin de fortalecer las actividades que viene realizando bajo su competencia, en relación con este importante derecho. Igualmente, la problemática ha sido analizada dentro del sistema de casos individuales previsto en los órganos del sistema interamericano de derechos humanos, así como en sus visitas *in loco* e informes generales y especiales; y además, ha celebrado en su sede audiencias especiales sobre libertad de expresión, con la participación de sectores interesados. La libertad de expresión constituye un derecho esencial para el desarrollo de la democracia; y además, es un derecho clave para favorecer el ejercicio de los derechos humanos.

646. La situación del derecho a la libertad de expresión ha sido objeto de preocupación por los distintos actores afectados en México. A pesar de las normas internacionales y de derecho interno vigentes en dicho país, que protegen los derechos aquí analizados, la CIDH ha recibido información y denuncias sobre agresiones y actos graves de violencia contra periodistas, defensores de derechos humanos y miembros de organizaciones sociales.

I. EL MARCO JURÍDICO

A. Normativa internacional

647. La Convención Americana consagra el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en su artículo 13, en los siguientes términos:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a censura previa sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o

cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

B. Normativa interna

648. La protección de la libertad de pensamiento y expresión tiene rango constitucional en México. La Constitución Política de dicho país establece:

Artículo 6o. - La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público, el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 7o. - Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna Ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.[\(187\)](#)

II. VIOLENCIA Y HOSTIGAMIENTO CONTRA PERIODISTAS

649. La prensa libre y crítica en México se ha fortalecido en los últimos años, a pesar del hostigamiento que reciben los periodistas. La CIDH observa que los medios de comunicación en dicho país tienen una independencia e importancia cada vez mayor, han crecido sostenidamente, y abarcan un amplio espectro ideológico. Las agresiones cometidas en contra de los periodistas tienen precisamente el objetivo de silenciarlos, por lo que constituyen igualmente violaciones al derecho que tiene una sociedad a acceder libremente a la información. Una prensa independiente y crítica constituye un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático de gobierno y el Estado de Derecho.

650. Las denuncias sobre graves hechos de violencia cometidos contra periodistas no han cesado, sino tienden a aumentar. Estas violaciones al derecho a la libertad de pensamiento y expresión incluyen amedrentamientos, ataques físicos, e incluso asesinatos. El propio Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo se ha pronunciado al respecto, refiriéndose específicamente al Distrito Federal, en los siguientes términos:

Hoy quiero subrayar que es mi convicción y es compromiso del gobierno de la República que los medios de comunicación cuenten con las garantías para denunciar, sin cortapisa alguna, los actos delictivos y a quienes los cometen. Deben poder denunciarlos, trátase de quien se trate...

Como ciudadano, como habitante del Distrito Federal y como Presidente de la República, condeno tajantemente esas agresiones contra quienes ejercen una labor cívica de la mayor importancia. Esas agresiones son una ofensa para todos quienes creemos en las libertades democráticas y en la justicia.[\(188\)](#)

651. A pesar de las claras manifestaciones de voluntad para combatir estas violaciones, México ocupa uno de los primeros lugares en América Latina en cuanto a denuncias sobre agresiones contra miembros de la prensa. En efecto, la Comisión ha sido informada de que durante el presente sexenio presidencial, en México se han constatado 428 hechos caracterizados como supuestas violaciones en contra de la libertad de expresión y de información, entre las cuales se destacan 11 asesinatos, 89 agresiones físicas, 67 amenazas, 57 intimidaciones y 14 secuestros. Tales hechos, según lo denunciado, han sido catalogados por las autoridades mexicanas como delitos comunes, y no como atentados contra la libertad de expresión e información.[\(189\)](#)

652. La Comisión ha sido informada igualmente, que durante 1997 fueron asesinados dos periodistas, Jesús Bueno León del semanario "7 Días" de Guerrero, y Benjamín Flores Guerrero, del periódico "La Prensa" de Sonora. En el caso del Sr. Bueno, cabe destacar que había escrito antes de ser asesinado, acerca de su sospecha de que agentes estatales estaban planeando matarle en venganza por sus publicaciones. Respecto a Flores Guerrero, las autoridades estatales arrestaron a dos personas, acusadas de llevar a cabo el asesinato por encargo de un traficante de drogas.

653. Durante el mismo período, las denuncias recibidas por la CIDH indican que se produjeron varios ataques a la integridad física de periodistas en México. Entre ellos pueden mencionarse el secuestro de dos periodistas del periódico "Reforma", Daniel Lizárraga y David Vicenteño, en incidentes separados que ocurrieron durante setiembre de 1997. De acuerdo a los hechos denunciados, ambos casos estaban claramente vinculados a la cobertura periodística efectuada por dichas personas. También en setiembre del mismo año, René Solorio, reportero del canal de televisión "TV Azteca", fue secuestrado por personas vestidas de civil, que lo torturaron y amenazaron de muerte si no cesaba sus notas periodísticas que criticaban las operaciones de la policía en la Ciudad de México. En los días siguientes, otros dos reporteros de distintos medios ("TV Azteca" y el periódico "El Universal") sufrieron ataques contra su integridad física, vinculados a la difusión periodística de información acerca de corrupción policial.[\(190\)](#)

654. En los estados mexicanos fronterizos con los Estados Unidos, la información recibida por la CIDH se refiere a la prohibición fáctica de informar sobre temas vinculados con el narcotráfico.[\(191\)](#) Resulta paradigmático en tal sentido, el caso de Jesús Blancornelas, quien había sido amenazado en noviembre de 1996, justamente cuando se preparaba a viajar a la ciudad de Nueva York, Estados Unidos, a aceptar el Premio Internacional de Libertad de Prensa que le fue otorgado por el Comité para la Protección de Periodistas (Committee to Protect Journalists). El periodista Blancornelas escribía en el semanario "Zeta", del cual había sido cofundador en 1980, destacándose por sus artículos sobre la relación entre los jefes del tráfico de drogas y la policía estatal, así como la ola de asesinatos cometidos por encargo de los narcotraficantes. La amenaza contra Blancornelas se hizo efectiva un año después, el 27 de noviembre de 1997, cuando viajaba en dirección a su oficina con su guardaespaldas Luis Valero, y fue atacado por el conductor de un vehículo que se le cruzó en el camino y comenzó a abrir fuego. Cuando Valero intentó escapar, otro vehículo se aproximó al suyo, y sus cuatro ocupantes dispararon contra él y Blancornelas. Valero resultó muerto, y Blancornelas sobrevivió con 4 heridas de bala.[\(192\)](#)

655. Cabe mencionar que la Comisión se encuentra analizando, dentro de su sistema de casos individuales, dos denuncias sobre las circunstancias del asesinato e investigación de dos periodistas en México. El primero de ellos es el Caso 11.739, de Héctor Félix Miranda, asesinado el 20 de abril de 1988 en Tijuana. Dicho periodista era co-director del semanario Zeta, conocido por su columna "Un poco de

algo", en la que con un tono duro, criticaba y denunciaba sobre asuntos privados y públicos en relación con actos de corrupción, delitos en general y narcotráfico. Según la denuncia ante la CIDH, después del arresto y confesión por parte de uno de los autores materiales, la policía no continuó pistas para rastrear al autor intelectual y cerró repentinamente la investigación. El caso sigue abierto, pero los peticionarios alegan que la investigación está paralizada. Los peticionarios en el caso sostienen que el Estado ha faltado a su deber de investigar los hechos, y aunque no atribuyen al mismo la responsabilidad directa por la muerte de Félix Miranda, sí denuncian la falta de voluntad política, omisiones, negligencia y diversas irregularidades de las autoridades.

656. El otro caso lleva el No. 11.740, referente al asesinato de Víctor Manuel Oropeza, realizado el 3 de julio de 1991, en Ciudad de Juárez. El periodista Oropeza se destacaba por su columna "A mi manera" publicada en el Diario de Juárez, en la que hacía duras críticas y denuncias sobre corrupción, especialmente respecto a la relación entre narcotraficantes y policías. De acuerdo a lo denunciado ante la Comisión, los primeros policías investigadores del caso habían sido criticados por la víctima en su columna, por nexos con el narcotráfico. Asimismo, los peticionarios indican que existen fuertes indicios de que las autoridades ignoraron evidencia, destruyeron pistas, fabricaron datos y arrestaron inocentes. La CNDH determinó que las confesiones de dos detenidos habían sido obtenidas bajo tortura y coacción.

657. También cabe señalar que la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) celebró su 53a. Asamblea General en octubre de 1997 en Guadalajara, México. Entre las resoluciones aprobadas en dicha oportunidad, la SIP condenó los asesinatos en México de los periodistas Abel Bueno León, Víctor Hernández y Benjamín Flores González, destacando que los crímenes habían sido cometidos en represalia por su trabajo. La SIP decidió igualmente, en dicha oportunidad, condenar varios casos de secuestro, agresiones físicas y amenazas acontecidas durante 1997 en México.

III. VIOLENCIA Y HOSTIGAMIENTO CONTRA DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y ORGANIZACIONES SOCIALES

658. La tarea cumplida por los defensores de derechos humanos y otras organizaciones sociales, tiene una gran importancia para la vigencia plena de los derechos humanos, y para la convivencia democrática. En efecto, dichos grupos contribuyen al fortalecimiento de la democracia mediante sus actividades de promoción, denuncia y protección de los derechos humanos. La experiencia hemisférica de la Comisión demuestra que tales actividades constituyen un freno al autoritarismo y la impunidad, y a la vez significan el fortalecimiento del pluralismo y de la tolerancia.

659. La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos se ha pronunciado en diversas oportunidades acerca de la importancia que asigna al respeto y protección a los defensores de los derechos humanos por parte de los Estados miembros. En virtud de la Resolución AG/RES. 1044 del 8 de junio de 1990, resolutive 4, el órgano supremo de la OEA decidió cuanto sigue:

Reiterar la recomendación hecha en años anteriores a los gobiernos de los Estados miembros para que otorguen las garantías y facilidades necesarias a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos a fin de que puedan continuar contribuyendo a la promoción y defensa de los derechos humanos y respeten la libertad e integridad de los miembros de tales organizaciones.

660. Por su parte, la organización no gubernamental Amnistía Internacional (AI) convocó a una Conferencia internacional sobre la protección de los defensores de

los derechos humanos en América Latina y el Caribe, que fue celebrada en Santafé de Bogotá, Colombia, del 22 al 25 de mayo de 1996. En dicha Conferencia, se llegó a la conclusión de que la protección de los derechos humanos precisa del reconocimiento del "derecho a defenderlos". La Declaración de Principios, emitida el 25 de mayo de 1996 al culminar la Conferencia, contiene una enumeración de derechos, el primero de los cuales es el de "defender las libertades y derechos fundamentales de otros seres humanos, además de los propios; el derecho a investigar las violaciones de estos derechos y libertades, y el derecho a oponerse a tales violaciones".

661. La declaración final de la citada Conferencia manifiesta:

...no siempre se dan en la región las condiciones para la defensa de los derechos humanos, la defensa y promoción de los derechos de las víctimas conllevan peligros, y con frecuencia convierten en víctimas de encarcelamiento, tortura, asesinato y desaparición forzada a los propios defensores.

...a pesar de la profusa retórica gubernamental en favor de los derechos humanos que caracteriza a los procesos de transición política y social o de transformación económica en la región, sigue mediando un abismo entre el discurso y la realidad. Nuevas formas de hostigamiento y represión se abren camino, incluyendo las campañas de desprestigio individual o institucional, los intentos de criminalizar actividades que son inherentes a la función de defensa de los derechos humanos, y las restricciones legales para la obtención de los medios con los que realizar tal función...

662. La CIDH ha recibido varias denuncias acerca de actos cometidos en México para amedrentar a integrantes de organizaciones de defensa de los derechos humanos, y de organizaciones sociales. La entidad que nuclea a las ONGs mexicanas de derechos humanos denuncia la existencia de una campaña que estaría en marcha para frenar e inhibir las actividades legales de numerosas instituciones y ciudadanos:

De 1995 a Mayo de 1997, 113 defensores de derechos humanos, pertenecientes a 29 organizaciones no gubernamentales han sido víctimas de amenazas de muerte telefónicas, intimidación personal, persecución, advertencias, de secuestro o desaparición, violación, vigilancia de domicilios privados y oficinas de trabajo, robo de materiales e información. El hecho de que sean los integrantes de organismos defensores de derechos humanos el objetivo de las acciones de hostigamiento y persecución es un precedente peligroso. Esas instituciones son el termómetro más sensible en la medición del uso ilegal de la fuerza y del empleo de los recursos del Estado en la represión contra la sociedad civil emergente...

Actualmente se está presentando como conducta gubernamental la expulsión de enviados de ONG extranjeros que han venido a constatar el respeto o violación a los derechos humanos, lo que indica que el Gobierno mexicano pretende impedir el monitoreo internacional de las violaciones a los derechos humanos...[\(193\)](#)

663. Como ejemplo de dichos actos, cabe mencionar la expulsión de dos defensores de derechos humanos, Vilma Núñez de Escorcía (ciudadana nicaragüense) y Benjamín Cuéllar (ciudadano salvadoreño), ocurrida el 20 de abril de 1997. Ambos habían ingresado a México la semana anterior, como integrantes de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), invitados por organizaciones no gubernamentales de dicho país, a efectos de investigar denuncias sobre violaciones a los derechos humanos en los Estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas. El mismo día en que sus visas les fueron retiradas, la delegación de la FIDH había visitado

una prisión en Acapulco y obtenido testimonios de víctimas de tortura, entre las cuales había personas acusadas de pertenecer al Ejército Popular Revolucionario (EPR). El motivo de la expulsión, dado por los agentes de inmigración, fue aparentemente, que Cuéllar y Núñez se habían "inmiscuido en los asuntos internos del país".

664. Conforme a la denuncia de AI, tanto Núñez como Cuéllar habían informado a los consulados mexicanos en sus países respectivos, acerca de la razón de su visita a México. Ambas personas recibieron visas de turista, lo cual considera AI que constituye un acto de mala fe de las autoridades, fundado en razones políticas, y que contradice el compromiso asumido públicamente por el gobierno de México de permitir el libre acceso a los defensores de derechos humanos al país.[\(194\)](#)

665. Por su parte, la Comisión está analizando la denuncia acerca de la expulsión, en junio de 1995, de los sacerdotes Loren Riebe (estadounidense), Jorge Barón Guttlein (argentino), y Rodolfo Izal Elorz (español), que habría sido motivada por sus actividades de defensa de los derechos humanos en el Estado de Chiapas.[\(195\)](#) La CIDH está analizando tales hechos en el Caso No. 11.610, dentro de cuyo trámite se celebró una audiencia con las partes durante el 98o. Período Ordinario de Sesiones, y posteriormente adoptó un informe de admisibilidad durante el 99o. Período Extraordinario de Sesiones. Dicho informe concluyó que los hechos descritos en la denuncia tienden a caracterizar una posible violación de derechos protegidos por la Convención Americana, por lo que la Comisión tiene jurisdicción para conocer y decidir respecto al fondo de la misma.[\(196\)](#)

666. De acuerdo a la información recibida por la Comisión, varias organizaciones y movimientos sociales y políticos, al igual que estudiantes, activistas y grupos de abogados, han sido objeto en México de amenazas, secuestros, detenciones arbitrarias, robos, allanamientos, fabricación de delitos y desaparición. Algunas de las organizaciones que habrían sido afectadas son la Coordinación de solidaridad con las luchas alternativas (COSLA); el Comité de Unidad Tepozteca (CUT) de Tepoztlán, Morelos; la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación y Consejo de Pueblos Tlapanecos; la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD); la Alianza Cívica; Alternativa Socialista. Las denuncias también se refieren a distintos hechos de hostigamiento, incluyendo los sufridos por la activista estudiantil Ruth Ortega en la Ciudad de México el 2 de octubre de 1996; por el estudiante Mario Guzmán Olivares, en Oaxaca, el 19 de setiembre de 1996; por la actriz y activista social Ofelia Media, el 26 de julio de 1996; por el activista social Israel Gutiérrez, en setiembre de 1996; por el Consejero Ciudadano del Distrito Federal, Antonio García Vital, el 25 de enero de 1997; y por Epifanio Escamilla, consejero Ciudadano de Coyoacán, el 2 de octubre de 1996.[\(197\)](#)

667. Dentro del marco de su competencia establecida en la Convención Americana y en su Reglamento, la Comisión ha solicitado en los últimos años al Estado mexicano la adopción de medidas cautelares, a fin de proteger la vida e integridad física de diversos defensores de derechos humanos.[\(198\)](#)

668. La CIDH expresa su preocupación por los graves hechos de hostigamiento y violencia contra los defensores de derechos humanos y organizaciones sociales en México, e insta al Estado mexicano a analizar seriamente la situación descrita, a fin de evitar que tales hechos se repitan.

IV. RECOMENDACIONES

669. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

670. Que promueva la revisión de la legislación reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana, en una forma abierta y democrática, a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva, acorde con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión consagrado por la Convención Americana.

671. Que adopte las medidas necesarias para sancionar a los responsables de delitos cometidos contra personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, incluyendo la investigación rápida, efectiva e imparcial de las denuncias relacionadas con el hostigamiento a periodistas, defensores de derechos humanos, y miembros de organizaciones sociales.

672. Que ofrezca todas las garantías para que los defensores de derechos humanos, tanto mexicanos como extranjeros, puedan llevar a cabo su importante labor de promoción y defensa de dichos derechos, sin interferencias abusivas de parte de las autoridades; en particular, que revise las denuncias de expulsiones arbitrarias en los casos de extranjeros que residen legalmente en el territorio mexicano, a fin de adecuar tales decisiones estrictamente a las normas del debido proceso previstas en la legislación interna y en los instrumentos internacionales vigentes.

CAPÍTULO XI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

673. Comisión tiene presente el carácter complejo de la situación actual que vive México, en pleno proceso de expansión de las libertades públicas, en que los grupos de oposición política tienen mayor participación en la administración de los estados, las legislaturas y municipalidades. Tampoco escapa al análisis de la CIDH, el contexto de profundas dificultades económicas y sociales por los que está atravesando dicho país.

674. Tal como lo ha expresado en ocasiones anteriores, la CIDH valora el amplio debate en la sociedad mexicana acerca de la vigencia efectiva de los derechos humanos en dicho país. Igualmente, la Comisión destaca la importancia de la aprobación de normas en materia de derechos humanos, y toma nota de las reformas positivas que han tenido lugar en el Poder Judicial de México. El fortalecimiento de la sociedad civil mexicana y de las organizaciones no gubernamentales que velan por los derechos humanos, también merece un reconocimiento por la Comisión.

675. No obstante lo anterior, y aunque el Estado mexicano no puede cargar con la responsabilidad de todos los perjuicios que sufren sus ciudadanos y que pueden tener distintas causas, sí es responsable de las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes estatales en ejercicio de sus funciones, aún cuando actúan en exceso de sus límites de competencia. Lo mismo es cierto cuando los actos violatorios han sido cometidos por personas particulares, y el Estado ha tolerado o consentido tales actos. Conforme lo ha expresado en los capítulos pertinentes de este informe, la Comisión reitera que el Estado también puede incurrir en responsabilidad internacional si omite adoptar las medidas necesarias para prevenir los mencionados actos; y si incurre en incumplimiento de su obligación de investigar y sancionar de manera adecuada a quienes resulten responsables de los mismos, y de su deber de reparar los daños mediante la compensación a las víctimas.

676. La Comisión ha considerado la información recibida antes, durante y después de la visita *in loco*, y como resultado del análisis expuesto en el presente informe, ha formulado al Estado mexicano recomendaciones, algunas de carácter específico y otras de carácter general. Por lo tanto, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias y oportunas para dar cumplimiento a dichas recomendaciones -- reiteradas en este capítulo-- de acuerdo a los procedimientos constitucionales y legales internos.

I. CONCLUSIONES FINALES

677. Tomando en consideración la importancia de los análisis y diversas conclusiones realizadas a lo largo del presente informe, a continuación se esbozan algunas de las conclusiones más importantes de la CIDH con relación a la situación general de los derechos humanos en México.

678. Los Estados Unidos Mexicanos, como sociedad y como estructura de gobierno, vienen desarrollando en estos últimos años medidas concretas de democratización y apertura que rompen rigideces históricas facilitantes de la violación de los derechos humanos y de sistemas de privilegios atentatorios contra la dignidad e igualdad de amplios sectores de la población.

679. El difícil equilibrio entre un proceso de apertura y democratización por un lado, y el mantenimiento del orden y del imperio del derecho frente a los atentados contra ese proceso; y por el otro, frente a nuevas formas de ilegalidad sistemática como el narcotráfico, define un marco general complejo dentro del cual debe analizarse la situación general de los derechos humanos en México, y el papel que juegan el gobierno y los poderes del Estado (en sus distintos niveles) en su respeto y garantía.

680. La adopción de una Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que borra la especialización profesional entre las distintas policías y las fuerzas militares, ley que además afecta la autonomía del Ministerio Público a través de la creación de la Unidad de Coordinación de la Seguridad Pública, debilita los resguardos institucionales contra la existencia de abusos de autoridad y violaciones de derechos humanos.

681. La Comisión comprobó el gran esfuerzo realizado por distintos organismos del Estado, tendientes a controlar la creciente situación de violencia desatada en el país, y el interés demostrado por el Estado en solucionar por la vía pacífica problemas internos de violencia, logrando en algunos aspectos ampliar el clima de apertura y pacificación. Esto se hace especialmente importante, teniendo en cuenta las situaciones de violencia en zonas del Sur de México, en especial los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y en las Huastecas de Veracruz e Hidalgo.

682. La aparición de nuevos grupos armados disidentes de distinto tipo, ha provocado no solo el recrudecimiento de prácticas de control por las fuerzas de seguridad, sino además el sometimiento indiscriminado de organizaciones y dirigentes sociales. Actualmente la militarización se extiende a varios Estados, justificándose con argumentos de combate al tráfico de drogas y la delincuencia. Sin embargo, esa presencia ha traído consigo el aumento de denuncias de violaciones a los derechos de la población civil, inclusive su derecho a la vida.

683. Con respecto a la situación de las poblaciones indígenas mexicanas, sus derechos económicos y sociales presentan grandes carencias, de por sí injustas y discriminatorias respecto a la situación promedio del resto de la población. Las tensiones existentes dentro de las comunidades indígenas, y entre estas y el resto

de la sociedad global son antiguas, complejas y extendidas. Tales tensiones se han intensificado no solo a través del movimiento armado zapatista, sino también por numerosos conflictos en distintas entidades de la Unión.

684. Pese a que actualmente se desarrolla un proceso de diálogo en el que participa el Estado, que busca resolver por la vía de las negociaciones las demandas de los indígenas y campesinos, el último año continuó la espiral de violencia en contra de líderes de sus organizaciones sociales, en muchos casos a través de la acción de "guardias blancas", grupos armados que cuentan con el patrocinio o la falta de diligencia de sectores oficiales del Estado de Chiapas.

685. La Comisión comprobó que el Gobierno Federal ha mostrado preocupación en los últimos años en los estados del Sur del país, y ha llevado a cabo distintos programas a los fines de evitar que se sigan agudizando las diferencias socioeconómicas dentro de su población, y de restablecer el orden jurídico.

686. A pesar de los esfuerzos y en particular de diversas iniciativas del Estado para depurar las fuerzas de seguridad, siguen existiendo denuncias de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, ocurridas bajo los rubros de lucha contra la guerrilla, el narcotráfico o la delincuencia común. La Comisión reconoce y respeta la obligación y atribución de un Estado de defenderse frente a los grupos armados disidentes y de combatir la delincuencia, dentro de los límites jurídicos en cada caso del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. La Comisión reitera que pese a lo complejo de estas operaciones, los agentes del Estado deben de velar en todo momento por el respeto a los derechos humanos, entre los que deben resaltarse los derechos a la vida y a la libertad personal.

687. La inexistencia dentro de la legislación nacional de un tipo penal que describa dentro de su presupuesto de hecho la desaparición forzada, contribuye a la incapacidad estatal de prevenir y sancionar esa práctica.

688. La tortura y los tratamientos crueles, siguen siendo utilizados por algunos sectores de las fuerzas de seguridad, en particular en las etapas de detención preventiva e investigación previa, como método para obtener confesiones y/o intimidación. La impunidad de los torturadores es la regla, debido a las dificultades para iniciar acciones legales contra ellos, o la lenidad del Poder Judicial al respecto.

689. La CNDH, entre otras instituciones del Estado mexicano, viene librando una campaña importante contra la impunidad de servidores públicos que violan los derechos de los ciudadanos. La Comisión destaca que entre 1990 y 1995 tales recomendaciones resultaron en el proceso y sanción de 2.035 agentes del Estado nacional, de los estados y municipios. Con todo, las cifras son reducidas frente a los altos índices de impunidad que subsisten.

690. La CIDH resalta la creación por el Estado mexicano del Programa Nacional de la Mujer- Alianza por la Igualdad, para permitir un avance hacia la plena participación femenina en igualdad con el hombre. Las desigualdades en educación y oportunidades socioeconómicas se han reducido sensiblemente. Sin embargo, prosiguen los hechos de abuso y violencia sexual, especialmente en el hogar. En cuanto a los agentes del Estado que abusan de su autoridad para cometer tales actos, todavía no se han adoptado medidas preventivas o punitivas eficaces.

691. El hacinamiento de la población carcelaria en México es grave, especialmente por la lentitud de los procesos penales, y la aplicación general de la prisión preventiva de los procesados. Esta última medida debería restringirse a los casos

individuales en que exista amenaza fundada contra la sociedad y el orden público. La Comisión comprobó que en un porcentaje importante de centros penitenciarios, existen condiciones de tratamiento, régimen disciplinario y servicios médicos y laborales deficientes y no acordes con los estándares internacionales en la materia. Comprobó también, que la legislación y práctica mexicana utilizan el concepto de peligrosidad subjetiva de procesados y de menores no procesados ni infractores, para restringir su libertad o para agravar sus condiciones de detención, lo cual resulta contrario a la Convención Americana.

692. El hecho que el Estado mexicano no pueda garantizar una justicia pronta y oportuna, ha generado una indebida reacción en la población hacia hacerse justicia por mano propia; cuando esto sucede, se resquebraja la esencia misma del Derecho y del Estado.

693. Durante su visita *in loco* a México, la CIDH conoció relatos y testimonios verdaderamente graves y alarmantes sobre corrupción, abusos y atropellos en distintas dependencias policiales del país. Pudo comprobar la desconfianza en importantes sectores de la población hacia la Policía Judicial, hecho que fue confirmado por las propias autoridades consultadas. Factor de ello es la precaria formación de los agentes de dicha fuerza, escasamente enfocada a su función básica: la investigación y persecución del delito. Otros factores que contribuyen a la ineficiencia y corrupción son las condiciones materiales de trabajo y la baja retribución de los agentes policiales.

694. La CIDH destaca el proceso de reforma electoral mexicano, que ha logrado subsanar grandes vacíos legales, mejorar sensiblemente la igualdad de reglas de juego para las grandes comunidades políticas, y el derecho de cada mexicano a elegir, ser elegido y participar en los asuntos públicos. Las garantías que rodean al Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral constituyen una instancia organizativa y jurisdiccional autónoma, hacen más confiables las condiciones de imparcialidad y objetividad para la conducción y supervisión de los procesos de manifestación de la voluntad política de los mexicanos. En síntesis, el sistema electoral mexicano ha sido objeto de una reforma básica de su organización, dirección y gobierno, pudiéndose afirmar que se ha pasado de un control partidista a una devolución gradual a la propia ciudadanía soberana. Sin embargo, preocupa a la CIDH el hecho que no se haya avanzado suficientemente en el proceso de adecuación legal de algunos Estados de la Unión a fin de ofrecer garantías similares.

695. Coadyuva a esa creciente apertura política, la también creciente diversidad en los enfoques de los medios de comunicación impresos y electrónicos, que tiende a asegurar el respeto a las ideas, las creencias y la riqueza multicultural de México. A pesar de ello, y del fortalecimiento de la prensa libre y crítica en dicho país, los periodistas siguen siendo objeto de graves ataques y amenazas. Igualmente, se ven afectados por este tipo de hechos los defensores de derechos humanos y miembros de otras organizaciones sociales en México. La Comisión asigna la mayor importancia al derecho a la libertad de expresión, por tratarse de un elemento fundamental para la vigencia plena de los derechos humanos, dentro de una sociedad democrática. En consecuencia, considera necesario que el Estado mexicano brinde las máximas garantías a las personas que no ejercen, por diversas modalidades, en su territorio.

696. México es actualmente una sociedad en una dinámica acelerada de cambio, donde trascendentales medidas de gobierno están permitiendo el acceso más armonioso de los distintos sectores a los poderes políticos, el respeto más profundo a la voluntad popular, y el funcionamiento creciente del Estado de Derecho. Esa

misma dinámica y la ruptura o tentativa de ruptura de privilegios, provoca reacciones y prácticas de ciertos sectores civiles y de agentes gubernamentales que generan violencia y ataques, y en su caso, son violatorias de los derechos humanos. Ello representa por sí solo, uno de los más grandes retos históricos para el Estado y la sociedad mexicana, a fin de profundizar el Estado de Derecho, la democracia y la vigencia de los Derechos Humanos.

II. RECOMENDACIONES FINALES

697. La CIDH es consciente de los importantes esfuerzos realizados por la sociedad civil y por las autoridades del Estado mexicano (en los ámbitos nacional, estatal y distrital) para mejorar la situación de los derechos humanos. Dichos esfuerzos se verían fortalecidos si se profundiza la colaboración con organismos internacionales como la propia CIDH, mediante la adopción de sus recomendaciones al Estado mexicano, dentro del marco de los principios y las obligaciones internacionales libremente contraídas. La Comisión ratifica su compromiso de colaborar con las autoridades y la sociedad mexicana, en la búsqueda del diálogo, la paz, el consenso, y las reformas necesarias para lograr la plena vigencia de los derechos humanos.

698. La Comisión estima asimismo que es fundamental la continuación y ampliación de las actividades conjuntas entre la comunidad internacional y las autoridades mexicanas, con participación, en lo pertinente, de organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil.⁽¹⁾ En tal sentido, la CIDH recomienda al Estado mexicano que considere seriamente las iniciativas de cooperación técnica internacional en materia de derechos humanos.

699. Finalmente, la CIDH reitera las recomendaciones formuladas en los diversos capítulos del presente informe, a fin de que el Estado mexicano pueda adoptar las medidas necesarias para superar las situaciones críticas que impiden la plena vigencia de los derechos humanos en ese país. La Comisión, de acuerdo a su competencia y su práctica, evaluará el seguimiento de sus recomendaciones, por parte de las autoridades del Estado mexicano.

A. El derecho a la vida

700. Que adopte las medidas necesarias para reformar la legislación penal mexicana, a los fines de que se consagre dentro de ella el delito de desaparición forzada.

701. Que realice investigaciones serias, rápidas e imparciales en todos los casos de desapariciones que queden pendientes por resolver, y sancione a los responsables.

702. Que actúe de una manera seria, rápida y eficiente, para asegurar que las denuncias sobre violaciones del derecho a la vida por parte de miembros de la policía o de las fuerzas armadas mexicanas, sean investigadas de manera inmediata y en forma exhaustiva, y en consecuencia sean debidamente sancionados sus responsables.

703. Que adopte las medidas necesarias para garantizar la suspensión preventiva de sus agentes de seguridad, mientras se resuelve definitivamente la denuncia de aquellos que se encuentren bajo investigación por presuntas violaciones al derecho a la vida.

704. Que desarrolle estrategias integrales a los fines de combatir efectivamente la proliferación de "guardias blancas" organizados por propietarios de tierras,

desarticular a dichas bandas, desarmar a sus miembros, investigar los hechos violatorios, y sancionar a quienes resulten responsables de los mismos.

705. Que brinde una mejor capacitación a los funcionarios policiales, tratando a profundidad los excesos cometidos por éstos en los operativos, principalmente en los que afectan a campesinos; e informando con claridad a dichos funcionarios acerca de sus deberes y obligaciones, y de la responsabilidad penal a la que pueden ser sujetos de no atenerse a lo establecido por la ley.

706. Que repare e indemnice a los familiares de las víctimas de violación del derecho a la vida atribuibles a agentes del Estado.

707. Que promueva y desarrolle las iniciativas de paz en las zonas de violencia armada, particularmente en los Estados de Chiapas y Guerrero, acompañadas de las reformas necesarias para lograr la vigencia plena de los derechos humanos.

B. El derecho a la libertad personal

708. Que revise los procedimientos utilizados por los órganos policiales, a fin de que la actividad tendiente a combatir la delincuencia se cumpla de manera profesional y efectiva, en conformidad con la ley.

709. Que regule adecuadamente el principio de la libertad del imputado durante el proceso, reglamentándose taxativamente los casos de excepción, conforme a las directrices establecidas por la CIDH.

710. Que amplíe el ámbito de aplicación de las penas alternativas a la de prisión, se adopten las medidas necesarias con el fin de acelerar los procesos, y se aumente la capacidad locativa de los centros carcelarios.

711. Que elimine como medida disciplinaria el confinamiento del interno hasta por 30 días; y que las medidas disciplinarias estén sujetas al principio de legalidad y garantías suficientes de debido proceso.

712. Que haga efectivas las disposiciones tendientes a separar a los procesados de los sentenciados, así como a los menores de los adultos, y a las mujeres de los hombres.

713. Que adopte medidas con el objeto de garantizar las condiciones de los establecimientos penitenciarios y los sistemas de tratamiento de los internos, incluyendo el derecho del recluso a mantener contacto con el mundo exterior.

714. Que investigue debidamente las denuncias de corrupción y tráfico de influencias presuntamente ocurridos dentro de las prisiones, se sancione a los responsables, y se adopten las medidas necesarias para corregir dichos males.

715. Que elimine el sistema de estudios tendientes a determinar el índice de peligrosidad de un individuo y los llamados "estudios de personalidad", por ser contrarios a la Convención Americana.

C. El derecho a la integridad personal

716. Que otorgue a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales respectivas, el apoyo necesario para que sigan vigilando y denunciando los hechos de tortura ante las autoridades correspondientes; y que adopte las

medidas necesarias para que las recomendaciones de dichas Comisiones sean cumplidas.

717. Que adopte las medidas necesarias para asegurar que los hechos de tortura sean calificados y sancionados como tales por los órganos jurisdiccionales competentes, acorde con la definición internacional de dicha violación al derecho a la integridad personal.

718. Que adopte las medidas necesarias para ejercer una efectiva supervisión judicial de la detención y de los órganos encargados de ejecutarla, dado que la fase de arresto y detención es una de las más críticas de todo proceso, en la cual el detenido queda bajo control exclusivo de la policía.

719. Que imparta las instrucciones pertinentes a efectos de que los agentes públicos que llevan a cabo detenciones, informen a los detenidos al momento de realizarlas, de los motivos de la privación de libertad, y de sus derechos y garantías en términos que le sean comprensibles, de acuerdo a su formación, nivel cultural e idioma, de los derechos que le asisten.

720. Que adopte iniciativas concretas para educar y formar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, sobre la prohibición absoluta de los actos de tortura, o de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

721. Que garantice, en forma efectiva, el derecho de los detenidos a una comunicación inmediata con un abogado de su elección.

722. Que tome las medidas necesarias para que los Estados de Puebla y Tlaxcala puedan contar con una legislación específica sobre la tortura.

723. Que adopte las medidas legislativas o de otra naturaleza, a fin de que la declaración del inculpado prestada ante el juez competente de la causa sea la única confesión válida para el proceso, eliminado expresamente el valor incriminatorio de la confesión prestada ante la Policía Judicial.

724. Que formule directrices precisas para las autoridades competentes, a fin de solicitar el rechazo de toda declaración o testimonio en que existan presunciones o indicios fundados de que la misma fue obtenida mediante coacción o tortura física o moral.

725. Que investigue y sancione a los responsables de hechos de tortura.

726. Que tome las acciones necesarias para rehabilitar e indemnizar, justa y adecuadamente, a las víctimas de hechos de tortura.

727. Que las autoridades correspondientes presten una especial atención y fiscalización sobre los agentes estatales (ejército y policías) en las zonas de conflicto, a fin de evitar que se produzcan hechos de tortura.

D. El derecho a la justicia

728. Que adopte las medidas necesarias para que se dicte a la brevedad posible la legislación reglamentaria del artículo 21 de la Constitución mexicana, a fin de hacer efectivas las garantías judiciales y de protección judicial consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

729. Que tome las medidas pertinentes con el fin de ejecutar, a la brevedad posible, las órdenes de aprehensión que no hayan sido cumplidas en el curso de los procesos penales.

730. Que fortalezca la autonomía e independencia del Ministerio Público.

731. Que revise la naturaleza jurídica y las competencias de la Unidad de Coordinación de la Seguridad Pública de la Nación.

732. Que limite la competencia del Ministerio Público a funciones acordes a su naturaleza.

733. Que mejore las condiciones de trabajo, de preparación y las remuneraciones a los funcionarios del Ministerio Público y de la Policía Judicial.

734. Que establezca estrictos sistemas de selección del personal del Ministerio Público y de la Policía Judicial, utilizando a tal efecto los parámetros en vigor para la selección de magistrados y funcionarios judiciales; y que brinde cursos de formación técnica y en derechos humanos a dicho personal.

735. Que fortalezca la imparcialidad, independencia y autonomía del Poder Judicial, dotándolo de los recursos materiales y presupuestarios necesarios; y que adopte las reformas necesarias para garantizar la estabilidad de los jueces en México, estableciendo un régimen disciplinario propio en la ley.

736. Que tome las medidas necesarias para garantizar una justicia pronta, oportuna y expedita.

737. Que fortalezca la carrera judicial, y realice concursos de oposición para el nombramiento de jueces, evaluados por personas de alta autoridad moral y reconocida versación en la materia.

738. Que revise el contenido de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de mantener a las Fuerzas Armadas en el rol propio para el cual fueron creadas, de acuerdo a lo establecido por la legislación internacional en la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana.

739. Que revise los procedimientos adoptados por las Fuerzas Armadas Nacionales en los estados donde se han desplazado para enfrentar brotes de grupos armados disidentes, de acuerdo a lo establecido por la legislación internacional en la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana.

E. Los derechos políticos

740. Que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más y amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento de consolidación de la democracia.

741. Que supervise el cumplimiento por las entidades locales de lo establecido en el artículo 115 constitucional, relativo a que "los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...".

742. Que defina en forma clara los delitos electorales, y establezca mecanismos que garanticen su castigo efectivo.

743. Que dicte una reglamentación precisa a fin de auditar los fondos financieros de los partidos políticos en forma efectiva.

F. La situación de los pueblos indígenas y de sus derechos

744. Que adopte las medidas y políticas públicas requeridas, a fin de atender adecuadamente las necesidades de la población indígena mexicana, especialmente en áreas como la salud y la educación.

745. Que restablezca y profundice las iniciativas de diálogo y paz, especialmente en las zonas de conflicto como Chiapas, a fin de que se adopten los acuerdos logrados.

746. Que los hechos criminales cometidos contra integrantes de pueblos indígenas -particularmente por agentes públicos o con su anuencia o tolerancia-- sean investigados y sancionados conforme a la ley; y que las víctimas de tales crímenes o sus familiares reciban la debida reparación, que incluya una compensación pecuniaria.

747. Que proteja y atienda adecuadamente la situación de los indígenas desplazados por las zonas de conflicto.

748. Que adopte medidas para combatir y desactivar los grupos armados privados vinculados con la dirigencia política y los sectores económicos, y que promueva las reformas políticas, sociales y económicas requeridas para superar las causas de la violencia, con especial atención en zonas como el sur de Chiapas.

G. Los derechos sociales, económicos y culturales

749. Que mejore las condiciones, en general, del sector de la salud, a fin de superar los respectivos índices.

750. Que continúe las inversiones y mejore las condiciones, en general, en el sector de la educación, con el propósito de aumentar los índices de atención escolar, y desarrollar programas específicos de alfabetización para los adultos e indígenas.

751. Que expanda los servicios básicos de infraestructura doméstica o servicios públicos básicos (agua potable en tubería, alumbrado eléctrico, servicios sanitarios), a todas las viviendas de la zona urbana, y especialmente las de zonas rurales.

H. Los derechos de la mujer

752. Que supervise estrictamente el cumplimiento por parte de los empleadores, de las normas nacionales e internacionales en materia laboral, a fin de evitar que se produzcan discriminaciones contra las mujeres en el momento de ser empleadas; y a fin de proveer un ambiente adecuado de trabajo que redunde positivamente en su seguridad y desempeño.

753. Que cumpla con los procedimientos de derecho interno que sean necesarios, a fin de ratificar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", y para el desarrollo de la

legislación interna correspondiente, a fin de hacerla compatible con dicho instrumento internacional.

754. Que investigue y sancione a los funcionarios que abusen sexualmente de mujeres detenidas en dependencias gubernamentales.

755. Que investigue las denuncias realizadas en relación con la práctica de algunos establecimientos de salud, consistente en la colocación de dispositivos intrauterinos sin el consentimiento de la mujer; y, en su caso, restablecer las situaciones y sancionar a los responsables de acuerdo a la ley. Que supervise estrictamente el cumplimiento por parte de los empleadores, de las normas nacionales e internacionales en materia laboral, a fin de evitar que se produzcan discriminaciones contra las mujeres en el momento de ser empleadas; y a fin de proveer un ambiente adecuado de trabajo que redunde positivamente en su seguridad y desempeño.

756. Que adopte medidas urgentes y eficaces de tipo jurídico, educativo y cultural para poner término a la violencia doméstica contra la mujer, como problema grave que afecta a la sociedad mexicana.

757. Que promueva la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo igualitario de la mujer, mediante el aumento significativo de los recursos asignados en el presupuesto a las entidades estatales responsables de dicha área, con participación de organizaciones no gubernamentales y de otras expresiones de la sociedad civil.

I. El derecho a la libertad de expresión

758. Que promueva la revisión de la legislación reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana, en una forma abierta y democrática, a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva, acorde con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, consagrado por la Convención Americana.

759. Que adopte las medidas necesarias para sancionar a los responsables de delitos cometidos contra personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, incluyendo la investigación rápida, efectiva e imparcial de las denuncias relacionadas con el hostigamiento a periodistas, defensores de derechos humanos, y miembros de organizaciones sociales.

760. Que ofrezca todas las garantías para que los defensores de derechos humanos, tanto mexicanos como extranjeros, puedan llevar a cabo su importante labor de promoción y defensa de dichos derechos, sin interferencias abusivas de parte de las autoridades; en particular, que revise las denuncias de expulsiones arbitrarias en los casos de extranjeros que residen legalmente en el territorio mexicano, a fin de adecuar tales decisiones estrictamente a las normas del debido proceso previstas en la legislación interna y en los instrumentos internacionales vigentes.

1. Durante el 91 período, la Presidencia de la Comisión estuvo a cargo del Emb. Alvaro Tirado Mejía; efectuándose la visita a México, durante el siguiente año, cuando la Presidencia de la Comisión estuvo a cargo del Decano Claudio Grossman. El comisionado relator de la CIDH para México ha sido desde 1996 el Dr. Carlos Ayala Corao, quien ocupa la presidencia de la CIDH desde el 1 de enero de 1998.

2. Jorge Carpizo, "Notas sobre el Presidencialismo mexicano en el libro del autor titulado: Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1991, Págs. 339 y ss. También ver, Jorge Carpizo, El Presidencialismo Mexicano, México, 1994; y autores varios, El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas reflexiones), UNAM, México, 1988.

3. Ello cambió con las reformas constitucionales de 1994 y 1996, que permiten la elección popular directa del regente de la Ciudad de México.

4. Miguel De La Madrid Hurtado, Estudios de Derecho Constitucional, México, 1986, Págs. 248 y ss.

5. Ver en tal sentido, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Las reservas formuladas por México a instrumentos internacionales sobre derechos humanos, México, enero de 1996.

6. El artículo 33 de la Constitución mexicana establece que:

Son extranjeros los que no posean las cualidades determinadas en el artículo 30. Tiene derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

7. CNDH, op. cit, pág. 89.

8. Ignacio Burgoa Orihuela, El Juicio de Amparo, México, 1986.

9. Ver entre otros, Héctor Fix Zamudio, Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993; y del mismo autor, Estudios sobre el Derecho de Amparo, UNAM, México, 1993.

10. En tal sentido, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos ha destacado lo siguiente:

En cifras aportadas por el Dr. Héctor Fix Zamudio se revela que entre 1974 y 1994, el 90% de las demandas de amparo fueron desechadas sin que se llegara a conocer el fondo del asunto; en el 7% de los casos se negó el amparo por considerar que los actos impugnados eran constitucionales y solo el 3% de los quejosos fueron protegidos. Esto de ninguna manera quiere decir que el 97% de los actos de autoridad sean respetuosos de las garantías individuales, sino que el amparo resulta ineficaz para protegerlas.

CMPDH, Los Derechos Humanos en México, documento presentado a la CIDH, Serie Documentos No. 11, abril de 1998, pág. 8.

11. En los países del hemisferio americano, al igual que en los del continente europeo, el estándar vigente para la declaración de inconstitucionalidad de una ley consiste en la mayoría absoluta de miembros de la Corte Suprema u órgano de control constitucional. Ver, entre otros, Allan Brewer Carías, Judicial Review in Comparative Law, Cambridge University Press, London, 1985. En sus comentarios al presente informe, el Estado mexicano sostuvo que la disposición en virtud de la cual se requiere una mayoría calificada de ocho magistrados para calificar la inconstitucionalidad de las leyes "...ha otorgado a los mexicanos la seguridad de que la decisión que se adopte es absolutamente irrefutable y no hay posibilidad de manipulación. México está a la vanguardia en este sentido"

12. Respecto a este punto, en sus observaciones al presente informe, el Estado aclaró lo siguiente:

...a partir de 1992 quedaron establecidas de manera precisa la competencia de la instancia federal y de las locales, así como también los requisitos a satisfacer para que proceda la interposición de los recursos de impugnación y de queja, y los casos excepcionales en que la Comisión Nacional puede ejercitar su facultad de atracción.

13. México realizó una declaración interpretativa con relación al párrafo 1 del artículo 4, pues considera que la expresión "en general", usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida "a partir del momento de la concepción" ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

14. Naciones Unidas, E/CN.4/1998/68/Add.1, 19 de diciembre de 1997, par. 262 (traducción no oficial)

15. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Los derechos humanos en México, informe presentado a la CIDH, Serie Documentos No. 10, Octubre de 1997, pág. 33. Igualmente,

cabe mencionar que la organización no gubernamental Amnistía Internacional señaló lo siguiente en su informe correspondiente a 1997:

Varias personas, incluyendo activistas políticos, fueron ejecutadas extrajudicialmente por miembros de las fuerzas de seguridad y grupos paramilitares. La mayoría de los perpetradores se beneficiaron con la impunidad. En enero, Gildardo Dorantes Muñoz, miembro de la OCSS y del PRD, fue asesinado en Mexcaltepec, Estado de Guerrero, por agentes locales que lo habían amenazado previamente por sus actividades políticas. En febrero, nueve campesinos de El Paraíso, Estado de Guerrero, fueron muertos por la policía estatal. Aquéllos habían supuestamente descubierto evidencias acerca de la responsabilidad de la policía local en secuestros. En abril, Marcos Olmedo Gutiérrez, un activista de la CUT, fue ejecutado extrajudicialmente por miembros de la policía del Estado de Morelos. El mismo había sido herido y arrestado durante una demostración pacífica que fue atacada por la policía. En setiembre, Manuel Martínez de la Torre, una activista campesino, fue detenido, encapuchado y baleado dos veces en la cabeza, fuera de su hogar en Venustiano Carranza, Estado de Chiapas, por miembros de la Alianza San Bartolomé de los Llanos, un grupo paramilitar que tiene estrechos vínculos con agentes del gobierno local. En noviembre, tres activistas campesinos fueron asesinados en Laja Tendida, Estado de Chiapas, cuando soldados y policías estatales dispararon a los integrantes de una manifestación pacífica.

Amnistía Internacional, AI Report 1997: Mexico, AMR41, pág 4 (edición internet, traducción no oficial) .

16. Semanario "Proceso" No. 1128, Testimonios de indígenas confirman: varios milicianos y dos civiles fueron ejecutados en El Charco, edición internet de 14 de junio de 1998, págs. 6 y 2, respectivamente.

17. Periódico "La Jornada", PGR: en El Charco hubo enfrentamiento, no matanza, edición internet del 19 de junio de 1998. 18. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, op. cit., pág. 19.

19. Idem.

20. La Comisión no prejuzga de modo alguno el resultado final de estas denuncias que se encuentran en trámite.

21. Frances Garrett, Parliamentary Human Rights Group, México: Human Rights Traded In, January, 1997.

22. Ibidem

23. Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, E/CN.4/1997/34, 13 de diciembre de 1996, párr. 231-237.

24. MEXICO "Disappearances": a black hole in the protection of human rights" Amnesty International, AMR 41/05/98, 7 de mayo de 1998, pág. 21.

25. Amnesty International, Human Rights Violations in México: A Challenge for the Nineties, London, November 1995.

26. Ver Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, par. 191.

27. Revista Proceso 1128, Dos versiones sobre el enfrentamiento en Chiapas, edición internet de 14 de junio de 1998.

28. Periódico "La Jornada", SG: Ante el silencio de Marcos, paciencia infinita, edición internet de 19 de junio de 1998.

29. Naciones Unidas, HR/98/38, 12 de junio de 1998, High Commissioner for Human Rights expresses mounting concern about situation in Chiapas, Mexico (traducción no oficial)

30. Al analizar el papel de las organizaciones campesinas en la región, una ONG mexicana aclara lo siguiente:

A pesar de un pasado de lucha por las reivindicaciones campesinas y de los éxitos reales obtenidos, en los últimos tiempos la actuación de OIPUH-FDOMEZ ha sido equívoca. Aunque a menudo víctimas de la represión, los integrantes de estas organizaciones han figurado también como agresores.

Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro", La violencia en las Huastecas de Veracruz e Hidalgo, documento de internet <http://mixcoac.uia.mx/~prodh/huasteca.htm>, pág 4.

31. Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro", op. cit., pág. 6.
32. Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, E/CN.4/1997/34, 13 de diciembre de 1996, párr. 231-237.
33. Naciones Unidas, E/CN.4/1997/34 citado.
34. Informe Anual 1997 de la CIDH, Informe No. 49/97, Caso 11.520 - México, 18 de febrero de 1998, pág. 704.
35. En tal sentido, Amnistía Internacional ha registrado a partir de 1994 un "alarmante aumento" en el número de denuncias sobre nuevos casos de desaparición forzada. La mayoría de los casos afectan a activistas políticos y sociales, y se producen en el contexto de supuestas operaciones de contrainsurgencia o de combate al narcotráfico, especialmente en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, donde han surgido grupos armados disidentes en 1994 y 1996. Ver Amnistía Internacional, AMR 41/05/98, 7 de mayo de 1998.
36. Según el Dr. Carpizo, op. cit., las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo son legislativas, así como una mayor amplitud en la esfera administrativa.
37. El artículo 27 de la Convención Americana establece lo siguiente:
1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no extrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
38. Casos 11.479 y 11.509, respectivamente. Ambos se hallan en trámite ante la CIDH.
39. Informe N 2/97 de la CIDH, sobre Argentina. En dicho informe la CIDH señaló asimismo, que sólo por razones legítimas se puede justificar la prisión preventiva de una persona durante un plazo prolongado. Sin embargo, la Comisión indicó que tiene la convicción de que, en todos los casos, deben tomarse en consideración los principios universales de presunción de inocencia y de respeto a la libertad individual. Las justificaciones que mencionó la CIDH en dicho informe son: 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.
40. Sergio García Ramírez, Manual de Prisiones, 3.a. Ed., Pág. 524, Editorial Porrúa, México, 1994.
41. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1988 una serie de Principios sobre la detención. El Principio No. 30 establece:
1. Los tipos de conducta de la persona detenida o presa que constituyan infracciones disciplinarias durante la detención o la prisión, la descripción y la duración de las sanciones disciplinarias que puedan aplicarse y las autoridades competentes para aplicar dichas sanciones se determinarán por ley o por reglamentos dictados conforme a derecho y debidamente publicados.
 2. La persona detenida o presa tendrá derecho a ser oída antes de que se tomen medidas disciplinarias. Tendrá derecho a someter tales medidas a autoridades superiores para su examen
- Naciones Unidas, Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, Resolución 43/173 de la Asamblea General, 9 de diciembre de 1988. Por su parte, la Corte Europea de Derechos Humanos ha sostenido que "las sanciones disciplinarias que generalmente son castigos impuestos en el marco del derecho penal no se pueden imponer sin un procedimiento que garantice los derechos a un juicio imparcial". Igualmente, el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas elaboró un "Manual de normas internacionales en materia de prisión preventiva". El capítulo XIII del Manual se refiere a la "Utilización de medidas de disciplina y medios de

coerción en la prisión preventiva", y manifiesta que "la arbitrariedad de la disciplina en el lugar de reclusión...puede reducirse si se fijan normas de conducta claras con medidas disciplinarias concretas para casos de infracción y si se procura que tanto los detenidos como el personal de la institución estén al corriente de esas normas." En mayor detalle, el Manual citado establece "directrices prácticas", de las cuales la siguiente resulta de especial relevancia para el análisis de esta sección:

139. Si no hay peligro para la vida, la seguridad o la propiedad, las cuestiones de disciplina de poca importancia deben tratarse con discreción y rutinariamente. En caso de violación poco grave de las reglas de disciplina, los detenidos serán punibles de sanciones leves, no más graves que una reprimenda, la pérdida temporal de uno o más privilegios, o la reclusión temporal por un corto período de tiempo en su celda. Deben llevarse registros que indiquen qué funcionario ha impuesto una sanción disciplinaria y qué sanción impuso. Dichos registros deben estar a disposición de los funcionarios responsables de la supervisión del lugar de reclusión.

Naciones Unidas, Derechos humanos y prisión preventiva: Manual de normas internacionales en materia de prisión preventiva, Centro de Derechos Humanos, Subdivisión de prevención del delito y justicia penal, Nueva York y Ginebra, 1994, págs. 35 y 36.

42. Artículos 5, 14, 18, 19, 32, 60 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.

43. Los miembros de las ONG's consideraron que unas 150 personas no deberían estar allí. En este sentido el Coordinador de los Centros Federales de Readaptación Social reconoció ante los visitantes, que se ha abusado de la prisión de alta seguridad, pero que no era su responsabilidad pues los directores de las prisiones estatales y los jueces los mandan para allá. Conforme a la legislación y al sistema penitenciario mexicano son las autoridades administrativas las que determinan el lugar donde debe ser recluida cualquier persona privada de su libertad.

44. Un grupo de abogados interpuso un amparo señalando como acto reclamado la orden y ejecución de la prohibición de entrar a los reclusorios como visita, sin ser el abogado defensor o familiar de los internos. Señalaban que visitan periódicamente los reclusorios, ya que entre sus actividades está la defensa de los derechos humanos y que la medida de impedir el paso a personas que no son abogados o familiares de los internos deja en duda el trato humano a los reclusos dadas las innumerables recomendaciones de la CNDH sobre el sistema penitenciario. El amparo fue fundado, además de los preceptos constitucionales, en el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En la resolución del Juzgado de Distrito, y posteriormente en la del Tribunal Colegiado (al conocer la revisión) sostuvieron que la violación al Pacto y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respecto a un trato represivo a los presos sin tomar en consideración su calidad de personas no condenadas y que se presumen inocentes, así como su libertad de trabajo en el campo de los derechos humanos resulta inoperante en atención a que "la violación no puede sustentarse en el hecho de que se contraría el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos sino en la demostración de que resulta violatorio de algún precepto de la Constitución Federal...". Amparo 172/93 radicado en el Cuarto Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, Revisión R.A.84/94. (subrayado añadido)

45. El Dr. Sergio García Ramírez (hoy en día Magistrado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), refiriéndose a la defensa social, ha expresado que: "La seguridad que con la ley se tutela y con la justicia se administra, irrumpe en las regiones más delicadas de la vida civil, porque tiene que ver, en el más característico compromiso del Estado, con la existencia moral y física. Esta aparición del poder, casi instintiva, traduce las grandes decisiones políticas y las traslada a la prevención y solución del conflicto. Con todo, debe desplegarse sin interferir sobre los otros procesos sociales. Sería una variable perturbadora y arbitraria si con ella se quisiera administrar el rumbo de la sociedad". Op. Cit, Págs, 738 y 739.

46. En el comunicado emitido por la Comisión con posterioridad a su visita in loco a México, se señaló:

Durante su visita a México, la CIDH recibió información sobre la existencia de una gran desconfianza hacia los policías y recibió quejas sobre su ineficacia, corrupción, aprehensiones arbitrarias y torturas.

La CIDH da la mayor importancia a los reclamos que ha recibido sobre la tortura en México. Sobre la base de su rica experiencia continental, la CIDH desea señalar que en el combate permanente contra el flagelo de la tortura, es esencial que los tribunales no den ningún valor probatorio a confesiones extraídas bajo tortura, y que sancionen penalmente a los culpables. La CIDH tiene conocimiento que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha efectuado numerosas recomendaciones en caso de tortura, de las cuales solo algunas han sido cumplidas. La CIDH investigará las quejas que han sido formuladas en esta materia.

47. Por ejemplo, el Informe del Relator Especial sobre la Tortura de las Naciones Unidas de enero de 1996 señala:

El Relator... había recibido información según la cual se seguía practicando extensamente la tortura en el marco de las investigaciones judiciales, con el fin de intimidar a los detenidos y obtener confesiones...

Naciones Unidas, E/CN.4/1996/35.

48. Otros instrumentos internacionales de los cuales México es parte, también prohíben expresamente la tortura. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 7 señala que "nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes". El artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que "nadie será sometido a torturas ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes."

49. El Artículo 1 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura señala que "Los Estados Partes se obligan a prevenir y a sancionar la tortura en los términos de la presente Convención". Asimismo la Convención contra la tortura aprobada por las Naciones Unidas en su artículo 2 señala que: "Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción."

50. Sobre el particular, la CIDH ha señalado que para que exista tortura deben conjugarse tres elementos, a saber:

- 1) Que se trate de un acto a través del cual se infrinjan a una persona penas y sufrimientos físicos y mentales;
- 2) Que dicho acto se haya cometido con un fin;
- 3) Que haya sido cometido por un funcionario público o por una persona privada a instigación del primero.

Ver Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1995, Informe No. 5/96, Caso Raquel Martín de Mejía, Perú, pág. 198.

Asimismo, el Relator Especial contra la Tortura de la ONU, señaló que el resultado que realmente se busca con la tortura es el quiebre de la personalidad, de la voluntad del otro, y sus efectos a largo plazo no son tanto físicos como psicológicos, pues la personalidad rota y desintegrada nunca curará, la dignidad inherente a la víctima está irreparablemente menoscabada. Naciones Unidas, E/CN.4/1993/26, pág.149.

51. Jorge Madrazo, Logros de la CNDH en la lucha contra la tortura, Ponencia presentada el 10 de agosto de 1995, México, pág. 11.

52. Idem.

53. Al respecto el Lic. Jorge Madrazo, ex Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, señaló:

Durante el primer año de actividades de esta Comisión, la tortura ocupó el primer lugar de hechos violatorios con 446 casos de un total de 3.256. Esto significó el 13,7% del universo de expedientes investigados...

.... en el segundo año las cosas mejoraban paulatinamente, los asuntos sobre tortura fueron 290 de un total de 6.988 quejas recibidas, lo que significó un 4.1% y un tercer sitio, durante el tercer año de vida de la CNDH, los 246 asuntos descendieron al séptimo lugar con un 2.8% de las 8.793 quejas, en el cuarto año, los 141 casos se ubicaron en el décimo lugar con un 1.65 de las 8.804 quejas y, en el último año, las quejas por tortura fueron 45, ocupando el decimoquinto lugar con un porcentaje del 0.5% de las 8.921 quejas...

Idem.

54. Red de Organismos Civiles de Derechos Humanos de México, Informe sobre la Tortura en México, para el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas en su Sesión de abril - mayo 1997.

55. Idem.

56. Idem.

57. Ver por ejemplo, el Informe preparado por Human Rights Watch/Américas, Mexico, Torture and Other Abuses During the 1995 Crackdown on Alleged Zapatistas, febrero de 1996, pág. 5.

58. La Comisión se referirá a los mismos en el momento en que sean decididos y se acuerde su publicación.

59. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Recomendación 2/97, pág. 5,6,7, 8. La CDHDF, en sus recomendaciones, señaló que con la mayor brevedad se inicie la averiguación por el delito de tortura, en agravio de la señora María de los Angeles Plancarte Costilla y, previo deslinde de las presuntas responsabilidades, se ejerzan en su momento y en su caso la acción penal por ese delito y por su encubrimiento.

60. Amnistía Internacional, La perpetuación de la tortura y la impunidad, AMR.41/01/93. El documento señala que casi todos los casos sobre tortura y violaciones a los derechos humanos registrados por dicha ONG siguen estando relacionado con la administración de justicia, principalmente en las fases de investigación y procesamiento.

61. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Informe del Relator Especial, Sr. Nigel S. Rodley, presentado con arreglos a la resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, par. 79, pág. 23.

62. El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala lo siguiente:

...ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial, este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso de lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

63. En sus "comentarios y observaciones" al presente informe, el Estado mexicano consideró una apreciación errónea" de la CIDH la afirmación de que correspondía al arbitrio del Ministerio Público la determinación de cuáles casos son urgentes al efecto señalado. Como sustento de lo afirmado, sostuvo dicho Estado que para estar en presencia de un caso urgente debían concurrir los siguientes requisitos del artículo 16 constitucional:

- Que se trate de un delito grave de acuerdo con la tipificación que del mismo haga la ley.
- Que exista riesgo fundado de que el indiciado se pueda sustraer a la acción de la justicia.
- Que por razón de la hora, lugar o circunstancia, no sea posible ocurrir a la autoridad judicial

El texto del referido artículo 16 establece de manera expresa que, reunidos tales requisitos respecto a una persona determinada, "el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder". Con ello, resulta que no hay error posible en cuanto a la facultad del Ministerio Público de determinar si están reunidas las circunstancias establecidas en la ley para detener a una persona, confirmándose la respectiva observación expuesta en el párrafo 15 del presente capítulo. En cuanto a los plazos de 48 y 96 horas, el Estado indicó en sus observaciones que se trataba del "tiempo máximo que puede permanecer detenida una persona por parte del Ministerio Público, tanto para los casos de flagrancia como para los denominados urgentes, una vez transcurridos los términos se decreta la libertad de la persona o se consigna al juez penal correspondiente, esto es, se ejercita la acción penal".

64. Tesis número 82, Seminario Judicial de la Federación, Apéndice de Jurisprudencia Definida 1917-1971, Segunda Parte, Primera Sala, página 175.

65. Julio B.J. Maier, Derecho Procesal Penal, Tomo I - Fundamentos, Editores del Puerto S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1996, pág. 585.

66. Naciones Unidas, E/CN.4/1998/38/Add.2, par. 43, pág. 14. Ver igualmente, Annelieze Pereira, La lucha contra la Tortura en el Derecho Internacional, Universidad Pontificia de Salamanca, España, Memoria final para obtener el título de Máster en Estudios Europeos y Derechos Humanos, pág. 61.

67. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos señala en su artículo 9, párrafo 3 que Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por ley para ejercer funciones judiciales... " Asimismo la Convención Americana en su artículo 7, párrafo 5, establece que "Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora ante un juez... "

68. Cristián Riego, El Proceso Penal Chileno y los Derechos Humanos, Volumen I Aspectos Jurídicos, Cuadernos de análisis jurídico, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Chile, páginas 37-39.

69. Idem.

70. Idem.

71. El Estado ha indicado a la ICHD que la retención de los inculpados la decreta el Ministerio público bajo su responsabilidad en ciertos casos perfectamente delimitados y no la Policía Judicial. Tal aclaración confirma la falta de supervisión del juez competente en esta etapa de privación de libertad de los inculpados en México.

72. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha señalado sobre el particular que:

Esta Comisión no deja de advertir que las formas en que un detenido puede resultar lesionado en la etapa prejudicial son múltiples, y que el Procurador General de Justicia, el Subprocurador de Averiguaciones Previa y el Director General de la Policía Judicial no pueden tener sus miradas en todos los rincones en los que puede suscitarse algún abuso contra las personas privadas de su libertad.

Op. cit. at. 20, pág. 67.

73. Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Amparo directo 218/89, Genaro Félix Eliosa Muñoz, 12 de julio de 1989. Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, México, Tomo XIV-Julio, pág. 511.

74. Amparo directo 790/86. Lorenzo Martínez Nieto y Coags., 3 de noviembre de 1986, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, México, tomo 205-216, Segunda Parte, pág. 13

75. Amparo directo 2151/74. Salvador Pérez García y otros, 17 de julio de 1975, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, México, Tomo 84, Segunda Parte, par. d, pág. 49.

76. Naciones Unidas, E/CN.4/1998/38/Add.2, pág. 26.

77. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, art. 8.

78. El Relator Especial contra la Tortura de la ONU, en su informe de fecha 10 de enero de 1991, señala en el punto 6 que:

...Aún en casos en que exista un cuadro persistente de tortura en un país, es difícil establecer con absoluta certeza si una persona determinada ha sido torturada sin que se realice un cuidadoso examen médico... la tortura se practica invariablemente en privado, y los únicos testigos son los cómplices del hecho. Las señales físicas, si existen, a menudo desaparecen o se curan o pueden atribuirse a otras causas. En esa medida se puede decir que la tortura es la más privada de las violaciones a los derechos humanos... por lo tanto, se reconoce implícitamente que la tortura no comienza en la sala de interrogación, sino el momento decisivo es aquel en que una persona se ve privada de su libertad. Desde ese momento se encuentra en una situación en la que se puede estar expuesta a la tortura...

Naciones Unidas, E/CN.4/1991/17.

79. Un hecho que claramente muestra la dificultad de probar los hechos de tortura en México, es lo señalado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en su Recomendación 2/97, que indica:

Salta a la vista que las actuales rutinas de documentación de las detenciones y de permanencia de detenidos en instalaciones de la Procuraduría General de Justicia son insuficientes para facilitar la detección de anomalías en los procedimientos de averiguación previa.

80. La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura establece lo siguiente en su artículo 10:

...ninguna declaración que se compruebe haber sido obtenida mediante tortura podrá ser admitida como medio de prueba en un proceso, salvo en el que se siga contra la persona o personas acusadas de haberla obtenido mediante actos de tortura y únicamente como prueba que por ese medio el acusado obtuvo tal declaración.

81. Idem.

82. Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 20, II.

83. Naciones Unidas, E/CN.4/1998/38/Add.2, par. 81, pág. 24.

84. Se ha señalado que las víctimas de tortura en México muchas veces están atemorizadas de denunciar a los responsables. Ante la pregunta de por qué no denunciaba ante la autoridad judicial los maltratos sufridos, una persona respondió: Después de haber sido golpeado y amenazado, te animas a decirlo frente a la misma autoridad?" La mayoría de los ciudadanos no alcanza a distinguir entre el rol que desempeñan los policías, los ministerios públicos y los jueces. Ver en tal sentido, Miguel Sarre y Fernando Arturo Figueroa , Minnessota pág 16.

85. La CIDH ha recibido información conforme a la cual la CNDH ha reconocido a través de sus informes la existencia de 105 casos de tortura. En la práctica sólo se ha ejercido acción penal contra 53 servidores públicos por el delito de tortura, y en 14 casos de homicidio cuyo origen fue la tortura.

86. Op. cit. at. 7.

87. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia del Caso Velásquez Rodríguez señaló que:

El Estado está, por otra parte obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción...

88. Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, artículo 6.

89. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia del Caso Velásquez Rodríguez señala que: "La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre ejercicio de los derechos humanos." (párrafo 167)

90. La Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas en su artículo 14 señala que:

Todo Estado Parte velará por que su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización.

Ver igualmente el artículo 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

91. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988.

92. Ver por ejemplo: Human Rights Watch/Americas, México: The New Year's Rebellion: Violations of Human Rights and Humanitarian Law During the Armed Revolt in Chiapas, Vol VI, No 3, March 1, 1994; Human Rights Watch/Americas and Physicians for Human Rights, Waiting for Justice in Chiapas (December 1994); and Human Rights Watch/Americas, México: Army Officer Held "Responsible" for Chiapas Massacre: Accused Found Dead Defense Ministry, Vol 7, No 7, June 1995.

93. Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P", " Informe acerca de la situación de los derechos humanos en México 1995-1996"

94. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos humanos AC, "Los Derechos Humanos en México a partir de las reformas legales en materia de seguridad pública y delincuencia organizada", 5 de marzo de 1997.

95. Op. cit.

96. Periódico "La Jornada", Erika Zamora: me obligaron bajo tortura a implicar a gente inocente , edición internet de 18 de junio de 1998.

97. El Relator de las Naciones Unidas para la Tortura ha señalado que "cuando se hace frente a una ruidosa oposición o a un levantamiento armado, el ahogar a la oposición y aplastar a los insurgentes aparecerá con la prioridad más importante ... todas las demás prioridades quedan subordinadas a ella. En

estas circunstancias resultará muy fácil utilizar la tortura con el doble objetivo de obtener información y de inspirar terror. La tortura se transforma en un instrumento político para la realización de esta prioridad máxima."

98. Ver art. 5 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

99. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMPDH), Los Derechos Humanos en México, documento presentado a la CIDH, Serie Documentos No. 11, abril de 1998, pág. 9.

100. CMPDH, La impunidad y la eficiencia policíaca, Junio de 1996.

101. Idem at. 3.

102. Idem at. 4. En una de las diligencias para aprehenderlos se consignó:

Los presuntos responsables Juan Herrera Falcón, Ignacio Daniel Padilla Pérez, Jorge Pineda Gómora y Adrián López Reyes se encontraban comisionados en el Sector 6 de la Secretaría General de protección y Vialidad, en Iztapalapa. Desempeñan el servicio de seguridad y vigilancia en la Penitenciaría del Distrito Federal y en la Base Cartago. No ha sido posible su detención debido al hermetismo que guardan las autoridades de dicha autoridad...

103. Luis de la Barreda Solórzano, Una Conquista Irrenunciable, en los expedientes de la Comisión.

104. Avances y retos de la Nación, Mensaje del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León al presentar su IV Informe de Gobierno ante la Nación, 1o. de setiembre de 1998, pág. 7.

105. Artículo 21 de la Constitución política mexicana.

106. Informe N 42/96 emitido por la CIDH

107. Informe N 25/96 emitido por la CIDH.

108. Héctor Fix Zamudio, "Presente y futuro constitucional del Organismo Judicial y del Ministerio Público en México y España", en Las experiencias del proceso político constitucional en México y España, UNAM, México, 1989; Sergio García Ramírez, La acción en el proceso penal, en Revista de la Facultad de Derecho de México, 1967.

109. Ver afirmación y citas, en Héctor Fix Zamudio, op.cit., pág. 378.

110. Al referirse a dicha tesis jurisprudencial en los informes finales de los casos sobre la masacre de Aguas Blancas, y sobre el Ejido Morelia, la CIDH concluyó que la misma "constituye un avance positivo hacia la plena vigencia de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana". No obstante, la CIDH observó que tal jurisprudencia no había sido aplicada a los casos mencionados, en virtud del artículo 197-A de la ley de amparo de dicho país, por lo que la recomendación fue reiterada. Ver CIDH, Informe Anual 1997, informes 48/97 y 49/97, párs. 113 y 114, págs. 679 y 680; y pars. 134 y 135, pág. 710, respectivamente.

111. Op. cit. pág. 377.

112. Artículos 168 del Código Penal Federal y 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

113. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Propuesta para la reforma del Ministerio Público, México, página 17.

114. Informe de Gobierno citado, pág. 6.

115. CNDH, op. cit. pág. 19. Cabe destacar que en su Informe citado supra, el Presidente de México destacó que el Gobierno invirtió en seguridad pública 12 veces más que en 1996, y que el programa en la materia "incluye acciones para llegar a tener buenos cuerpos de policía. Cuerpos depurados, capacitados, con una carrera digna y prestaciones adecuadas. Cuerpos con policías honestos y eficaces".

116. En 1995, la tasa de cambio del Nuevo Peso Mexicano con el Dólar era de aproximadamente N\$6 por U.S.\$1.

117. El Lic. Jorge Luis Rodríguez Losa, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, en octubre de 1992 reconoció la existencia de corrupción en el órgano jurisdiccional del Estado,

agregando que un juicio puede alargarse hasta 7 u 8 años. En noviembre de 1992 el Lic. Evaristo Morales Huerta, presidente de la Federación Nacional de Colegios de Abogados, hacía notar la necesidad de represtigiar a la Suprema Corte de Justicia señalando que sus resoluciones son más políticas que jurídicas puesto que existen miembros provenientes del ámbito político y debe detenerse esta tendencia; circunstancia que coincide con la denuncia que hicieron miembros del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, quienes además expresaron que se sentencia a inocentes para evitar sospechas de soborno (Revista "Proceso" No. 854, 15 de marzo de 1993).

118. Minnesota Advocates for Human Rights, Derechos Humanos y Poder Judicial en México, febrero de 1995.

119. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos en México, Informe sobre situación de los derechos humanos en México, Julio de 1996.

120. El artículo 34 de la Constitución mexicana establece que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.

121. Artículo 41, Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, diciembre de 1996.

122. En lo referente a los recursos de inconstitucionalidad de las leyes electorales, según lo dispuesto en la reforma de 1996 la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene ahora facultades para conocer de controversias constitucionales en materia electoral. Los partidos políticos entonces, tendrán personalidad jurídica para plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la inconstitucionalidad de leyes electorales federales o locales.

123. A partir de la reforma constitucional de 1996, el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) se incorpora al Poder Judicial de la Federación. La designación de los magistrados del Tribunal Electoral está a cargo del Senado de la República, a partir de una terna propuesta por la Suprema Corte. El Tribunal Federal Electoral es actualmente el responsable del cómputo final de la elección y de la declaración de validez de la elección presidencial.

124. El primer paso hacia la respuesta de las demandas de la sociedad civil se conoce como los acuerdos del "Seminario del Castillo", del que surgieron 60 puntos conclusivos para una reforma electoral definitiva". Posteriormente se instaló la Mesa para la Reforma Electoral en la que participaron, inicialmente, la Secretaría de Gobernación y los partidos PRI, PAN, PRD, y PT y de la cual se separó el PAN- partido que hasta el 20 de Mayo de 1996 estuvo ausente de la Mesa, en protesta por el caso de conflicto postelectoral en el municipio de Huejotzingo, Puebla.

125. Se entiende por sistema electoral "el sistema de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política". Leonardo Valdés, "Sistemas Electorales y de Partidos", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 7, Instituto Federal Electoral, México, 1995, p.9.

126. El Consejo del IFE del Distrito Federal aprobó el 23 de enero de 1997 por unanimidad la lista de 840 consejeros ciudadanos electores para los 70 distritos capitalinos que calificarán los comicios del 6 de julio de este año. Entre estos consejeros ciudadanos se incluyen representantes y dirigentes de organizaciones sociales, académicas de instituciones públicas y privadas, mujeres, líderes de opinión, personajes destacados por su actividad y representantes de partidos políticos.

127. Un elemento claramente positivo en cuanto a la conformación de las casillas es el hecho de que sus integrantes provienen de una doble insaculación, por lo que puede estimarse que el concepto de ciudadanía ya incorporado en los organismos electorales también se ha impuesto en las casillas de recepción de votos. Importante avance, ya que con anterioridad dichos integrantes eran designados de una manera bastante menos aleatoria.

128. "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre..."

129. Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (OSP) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Análisis del Sistema Electoral Mexicano, Pág. 15, pp. 61-64.

130. Idem. Pág. 18, pp. 74-75.

131. Mesas electorales

132. El Consejo General del IFE aprobó el 23 de enero de 1997 la partida del financiamiento público para dicho año, que corresponde a cada fuerza política cuyo monto global asciende a 2.111.493.861,78 pesos, así como los topes máximos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa que se ubicará en 676.091,52 pesos y de los 32 aspirantes al Senado por el principio de representación proporcional que se situará en 176.265.567,95 pesos.

133. "Aprueba el IFE el subsidio a los partidos". EL NACIONAL, 24 de enero de 1997.

134. Dentro de la legislación mexicana se encuentran los diversos tipos de financiación tradicionales, pudiéndose afirmar que se trata de un régimen de financiación mixta, en el que confluyen tanto la pública como la privada, y dentro de cada una de estas modalidades, en mayor o menor grado, la financiación directa o indirecta. Por lo que respecta a la financiación directa, debe significarse que abarca a los tipos de actividades "ordinarias", entendidas como aquellas que se desarrollan fuera de los procesos electorales, y las actividades propiamente electorales.

135. Artículo 49, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

136. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, Alianza Cívica y Centro de Reflexión y Acción Laboral. INFORME SOBRE LA SITUACIÓN GENERAL DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO. 17 de Julio de 1996.

137. Academia Mexicana de Derechos Humanos, Informe sobre el Gobierno mexicano y el derecho a la información, 16 de Julio de 1996.

138. El monitoreo de noticieros de televisión abarcó el período del 28 de abril al 4 de mayo de 1995. Se recuperaron 91 notas relacionadas con el proceso electoral de Yucatán: 73 del Noticiero "Telenoticias" y 18 del noticiero "Antena 2".

139. Integrantes de Alianza Cívica: Frente Cívico Familiar - Academia Mexicana de Derechos Humanos, Primer informe del análisis del contenido electoral de medios de comunicación en el Estado de Yucatán. Mayo, 1995.

140. Ibidem.

141. Noticia en la cual se presenta simultáneamente la voz y la imagen del personaje al que alude la información.

142. En esta variable se incluyen todos aquellos miembros del partido que no son el candidato a la presidencia (por ejemplo, dirigentes, diputados, senadores, etc.).

143. Sergio Aguayo Quezada, Un análisis de contenido realizado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C. en coordinación con Alianza Cívica/Observación '94. Las elecciones federales de 1994 en México según doce medios de comunicación (enero-agosto de 1994).

144. "24 Horas": noticiero que se transmite desde hace varios lustros en el Canal 2 de Televisa. Es considerado como el noticiero más importante del país por el número de personas que lo ven a nivel nacional.

145. Instituto Indigenista Interamericano, Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, I.N.I., Dirección de Investigación y Promoción Cultural. Subdirección de Investigación, 1993. Los datos censales de este capítulo, salvo indicación en contrario, provienen de esta publicación.

146. Prueba de ello es que en los municipios de elección por el sistema general el partido PRI perdió las grandes ciudades frente al PRD; pero en los municipios rurales los triunfadores se distribuyeron aproximadamente en un 50% para cada uno de esos dos partidos. El PRI ganó en 40% de los municipios de elección por sistema tradicional indígena, y el PRD en la mayoría de los restantes.

147. La Comisión Nacional para la Concordia y Pacificación, la Comisión Nacional de Intermediación, las diócesis de San Cristóbal Las Casas, varios de los partidos políticos, y organizaciones indígenas y ciudadanas. Boletín de la Alianza Cívica de Chiapas No. 5. Julio de 1997.

148. Centro de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Dossier sobre la situación en Chiapas, julio de 1997. p.12

149. Las irregularidades del proceso electoral en Chiapas incluyeron ataques físicos contra el candidato opositor Amado Avendaño (PRD), cuya camioneta fue atropellada por un trailer sin placas, llevó a la

formación de una asociación civil la Procuraduría Electoral del Pueblo Chiapaneco (no gubernamental) para supervisar las elecciones. Esta organización movilizó a miles de ciudadanos que revisaron el 95% de las casillas electorales y encontraron que en el 57% de ellas había irregularidades que llenaban los supuestos de nulidad de votación por casilla. "Ni Paz ni Justicia" op. cit. p. 69.

150. Alianza Cívica Chiapas, Carta a la Opinión Pública, 10 de Julio de 1997.

151. Gobierno del Estado de Chiapas, Agenda Estadística Chiapas 1995, Ministerio de Hacienda del Estado, Enero de 1996.

152. CDHFBC. Dossier cit. pág. 14.

153. Es importante recordar que el Norte de Chiapas, específicamente los municipios choles de Tumbalá, Tila y Sabanilla, y los txeltales de Sitalá y Chilon, fue donde en los años treinta se implementó una profunda reforma agraria que tituló a favor de los indígenas que allí vivían, en forma de ejidos, una alta proporción de la tierra de esos municipios. También allí se otorgó otra parte a fincas privadas agro-exportadoras. Tomado de CDHFBC, Ni Paz ni Justicia. Informe general y amplio acerca de la Guerra Civil que sufren los Choles en la Zona Norte de Chiapas, San Cristóbal de las Casas, Octubre de 1996.

154. CDIAC. 1.3 A partir del Congreso Indígena de 1974, los indígenas Choles comenzaron a asumir mayor control y apartarse de las estructuras oficiales y partidarias del PRI. Según un análisis del Centro Bartolomé de las Casas "Ni Paz ni Justicia" op. cit. p.55:

La movilización Chol fue enfrentada con todas las artes del régimen priísta... muchos peones "acasillados" que trataron de organizarse para obtener mejores salarios, condiciones de trabajo, prestaciones, o para reclamar su derecho a la tierra y sus ejidos, fueron reprimidos en operaciones coordinadas por el mismo Ejército Nacional Mexicano. Otros, vieron frustrados sus esfuerzos cuando sus incipientes sindicatos eran cooptados por la CNC (Confederación Nacional Campesina) o la Confederación de Trabajadores de México (CMT) (Finca Morelia). La movilización dejaría cientos de presos indígenas en la cárcel, esa otra maquinaria de la represión chiapaneca.

155. La estructura política que comanda Paz y Justicia es descrita por el Centro Bartolomé de las Casas en estos términos:

Las relaciones entre (la) elite ejidal (indígena) ganadera de Tila y las asociaciones de grandes propietarios de Salto de Agua, Palenque y Playas de Catazajá se intensificaron cuando éstos últimos sufrieron invasiones campesinas luego de iniciado el conflicto de 1994. Al parecer los grandes propietarios patrocinaron el establecimiento de un "cordón sanitario" que les protegiese de los movimientos campesinos emergentes en la región. Paz y Justicia sería así el resultado político de esta estrategia, dirigida por la elite de comisariatos ejidales en Tila y Tumbalá, representada políticamente por los caciques de la cabecera de Tila y financiada por los grandes ganaderos de Salto de Agua, Palenque y Playas de Catazajá. (Estos) vieron confirmado el peligro que les acechaba cuando, el 19 de Diciembre de 1994, el EZLN ocupó por 24 horas las cabeceras municipales de Yajalon, Tila, Sabanilla, Tumbalá y el Puente PEMEX sobre el río cercano a Salto de Agua.

156. Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas", op.cit., págs. 81 y 82.

157. El Caso 11.610, en trámite ante la CIDH, se refiere a dicha denuncia.

158. Denominación asignada por la autoridad de la Procuraduría Agraria, "Ni Paz ni Justicia", op. cit., pág. 91.

159. La Convención Americana establece en su artículo 23:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a. De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b. De votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c. De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal.

160. Periódico "La Jornada", Se disuelve Conai ante la "estrategia oficial de guerra", edición internet de 8 de junio de 1998. En el mismo sentido, el ex Secretario Ejecutivo de la Conai, Miguel Alvarez, explicó el profundo impasse en la negociación desde setiembre de 1996 indicando lo siguiente:

...el Estado creyó que podía pasar a una lógica de fuerza, sin ninguna negociación formal...pretendiendo reducir al EZLN a su dimensión y capacidad militar, y sin aceptar su carácter de movimiento indígena representativo y convocador.

Semanario "Proceso" No. 1128, El diálogo en Chiapas, liquidado por una estrategia de Estado donde se impuso la lógica militar contra la política, edición internet de 14 de junio de 1998, págs. 2 y 3.

161. Desde 1990 dicho informe ha realizado un índice sobre desarrollo humano que contempla diversos indicadores, tales como salud, ingreso per capita de la población, educación, expectativa de vida, etc., con el fin de elaborar un análisis anual sobre ese aspecto en los distintos Estados.

162. Periódico "La Jornada", El retroceso del PRI podría propiciar los cambios necesarios, dice , edición internet del 29 de junio de 1998.

163. CEPAL, Panorama Social de América Latina 1995, Stgo. de Chile, 1995.

164. CEPAL, Balance preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1995.

165. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) citado.

166. Estadística de la CEPAL citada.

167. UNDP, Human Development Report,.

168. World Development Report, World Bank, 1997.

169. Según el Informe sobre Desarrollo Humano, el coeficiente varía de 0 a 1, con 0 para perfecta igualdad y 1 para completa desigualdad. Human Development Report, 1996.

170. Panorama Social de América Latina, CEPAL, 1995.

171. UNDP - Human Development Report 1996.

172. UNDP - Human Development Report, 1996.

173. El artículo 2 señala que:

...se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;

b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar del trabajo, así como instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y

c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

174. Igualmente, Aguascalientes, Colima, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Tamaulipas cuentan con centros de atención o Fiscalía.

175. La Asociación Mexicana contra la Violencia hacia las Mujeres, A.C. (COVAC), señala que la afluencia de personas que diariamente acuden a la Asociación se ha incrementado cada año. Para 1991, atendió 334 casos; en 1992, 491 casos; y en 1993, 711 casos.

176. La identidad de esta persona es de conocimiento de la CIDH, pero no se revela por tratarse de una menor de edad.

177. Amnistía Internacional, Violaciones de Derechos Humanos en contra de las Mujeres en México, pág. 4.

178. El presente caso se encuentra actualmente en trámite ante la Comisión, la cual emitirá oportunamente una decisión al respecto.

179. Conforme al artículo 67 de la Ley General de Salud, "quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita, serán sancionados conforme a las disposiciones de la misma ley, independiente de la responsabilidad penal en que incurran".

180. Mujeres, Migración y Maquila en la Frontera Norte, el Colegio de la Frontera Norte, pág. 133.

181. Idem.

182. Human Rights Watch/Américas, Discriminación Sexual en el Sector de Maquiladoras de México, pág. 2.

183. Ibidem.

184. Grupo Factor X, La Violación de los Derechos de las Humanos en la Frontera Norte de México: Derechos a la Salud y a un Medio Ambiente Sano, Caso de la Mujer, P. 3.

185. Idem.

187. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado lo siguiente:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Corte IDH, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas" (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, párr. 70.

En cuanto al sistema democrático, merece destacarse la siguiente precisión efectuada por la Corte:

El concepto de derechos y libertades, así como sus garantías, no pueden estar separadas del sistema de valores y principios que los inspiran. En una sociedad democrática, los derechos y libertades inherentes a la persona humana, las garantías aplicables a ellos y el imperio de la ley forman una triada. Cada componente de la misma se define a sí mismo, se complementa y depende de los demás para tener significado.

Corte IDH, "El habeas corpus bajo suspensión de garantías" (Arts. 27.2, 25.1, y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87, 30 de enero de 1987, párr. 26, pág. 41.

188. Ambos artículos han sido reglamentados por la Ley de Imprenta de 12 de abril de 1917.

189. Respuesta del Presidente Ernesto Zedillo al cuarto informe del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del D.F., publicada bajo el título Impulso a la prevalencia del derecho sobre la impunidad, Diario "El Nacional", 19 de setiembre de 1997.

190. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 98o. Período de Sesiones, febrero de 1998, págs. 19 y 20.

191. Human Rights Watch, World Report 1998, Diciembre de 1997, pág. 128.

192. Ver nota 4 supra.

193. Hechos descritos en Breaking Away: Mexico's Press Challenges the Status Quo, Joel Simon, Committee to Protect Journalists, en proceso de publicación, págs. 1 y 2.

194. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, op. cit., págs. 18 y 19.

195. Amnistía Internacional, AMR 41/29/97, 6 de mayo de 1997.

196. En sus observaciones al presente informe, el Estado expuso la siguiente postura:

...la política migratoria del Estado mexicano se ha caracterizado, desde siempre, por la apertura hacia el mundo y la aceptación de importantes flujos migratorios, que enriquezcan la vida social, cultura y economía del país.

No obstante, como es del conocimiento de la CIDH, todo Estado tiene el derecho soberano de legislar en materia migratoria y de determinar las condiciones que rijan la estancia legal de extranjeros en el país. En casos en los que las autoridades han decidido a necesidad de que un extranjero abandone el país, dicha decisión ha respetado el principio de legalidad establecido en el artículo 16 constitucional.

196. CIDH, Informe 34/98, Caso 11.610 - México, 5 de mayo de 1998, par. 26, pág. 5

197. Informe Represión y hostigamiento en México a Defensores de Derechos Humanos, Organizaciones Sociales y Periodistas, mayo de 1997, documento presentado a la CIDH por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", págs. 13 a 19. Dicho informe contiene los detalles de cada una de los hechos mencionados.

198. Informe Anual de la CIDH 1996, OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 rev., Capítulo II.a "Medidas cautelares acordadas o extendidas por la Comisión en 1996", 14 de marzo de 1997, págs. 30, 31, 33 y 35.

199. Cabe referirse a lo manifestado en el mismo sentido por la Sra. Mary Robinson, titular de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

La Oficina del Alto Comisionado está preparada para asistir al Gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones bajo los pactos y tratados internacionales de derechos humanos que ha ratificado, incluyendo la Convención de la Organización Internacional del Trabajo No. 169 de 199 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. También sería bienvenida toda oportunidad de asistir a las organizaciones de la sociedad civil para la promoción del respecto a los derechos humanos, como condición esencial para mejorar las condiciones de vida del pueblo de Chiapas.

Naciones Unidas, HR/98/38, 12 de junio de 1998, High Commissioner for Human Rights expresses mounting concern about situation in Chiapas, Mexico (traducción no oficial)