



Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos
TODOS LOS DERECHOS PARA TODOS
México

LA CNDH : IMPUNIDAD Y TORTURA

Puebla 153, Col. Roma
06700 México, D. F.
Tel. 511-4733, Tel./Fax: 525-7401
E'MAIL: redtdt@laneta.apc.org

Informe de la Red Nacional de Organismos Civiles de
Derechos Humanos "Todos los derechos para todos"

INTRODUCCIÓN

La Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos" siempre ha considerado a la impunidad como uno de los factores más determinantes por los cuales no se ha podido erradicar la tortura en México.

A pesar del optimismo que se refleja en las cifras que constantemente son manejadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el gobierno mexicano, hemos podido constatar que la tortura sigue practicándose sistemáticamente en México y que la impunidad es la regla en los casos denunciados.

El presente estudio pretende comprobar, con base en cifras oficiales de la Comisión Nacional, la impunidad que impera con respecto a la tortura en México y el papel que la misma CNDH juega en este sentido.

Este trabajo se realizó a partir de un análisis del seguimiento de las Recomendaciones que por tortura ha emitido la CNDH, en los documentos publicados por la misma. No se pretende en este estudio comprobar la práctica sistemática de la tortura que se sigue dando en México: existen otros informes de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos y de los grupos que pertenecen a la misma que documentan los casos más recientes de estos hechos reprobables.

La parte sustancial de este estudio, es el análisis de las Recomendaciones que ha emitido la CNDH por tortura y el castigo que han recibido los responsables de estos hechos. En los Anexos se podrá obtener la información resumida que fue la base de este análisis. En todo caso la información original publicada por la CNDH puede ser consultada para verificar los datos en los que nos basamos para el análisis.

ÍNDICE

	Pag.
INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULO I. TORTURA EN MÉXICO	
1.- Definición	1
2.- Legislación en México	2
3.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos	2
4.- Experiencia de las Organizaciones Civiles de Derechos Humanos	3
CAPÍTULO II. QUEJAS Y RECOMENDACIONES POR TORTURA EN LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	
1.- Patrón de actuación ante quejas por tortura	4
2.- Tiempo para emitir una Recomendación	5
3.- Clasificación de las quejas por tortura	6
4.- Seguimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a sus Recomendaciones	8
CAPÍTULO III. LA IMPUNIDAD	
Nota Metodológica	9
1.- Definición	10
2.- No aplicación de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura	11
3.- Casos en los que se ejercitó acción penal por delitos diferentes al de tortura	12
4.- Falta de información por parte de la CNDH (o de las autoridades hacia la CNDH)	15
5.- La prueba de la impunidad	16
6.- El papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	22
7.- La impunidad persiste	24
CAPITULO IV. USO POLÍTICO DE LA CNDH POR EL GOBIERNO MEXICANO	27
CONCLUSIONES	28
RECOMENDACIONES	30

ANEXO 1. Recomendaciones por tortura emitidas por la CNDH de Junio de 1990 a Diciembre de 1996.

ANEXO 2. Algunas Recomendaciones en las que la CNDH acreditó tortura pero no las clasifica como Recomendaciones por tortura

ANEXO 3. Algunas Recomendaciones donde a pesar de las evidencias la CNDH no reconoce la tortura.

Contenido de los Anexos 4, 5, 6 y 7. Siglas utilizadas.

ANEXO 4. Síntesis y seguimiento de las Recomendaciones por tortura emitidas por la CNDH, en las que se ejercitó acción penal por el delito de tortura contra por lo menos un servidor público.

ANEXO 5. Síntesis y seguimiento de las Recomendaciones por tortura emitidas por la CNDH en las que se ejercitó acción penal por delitos diferentes al de tortura

ANEXO 6. Síntesis y seguimiento de las Recomendaciones por tortura emitidas por la CNDH, en las que se ejercitó acción penal sin que se informe los delitos por los cuales se consignó.

ANEXO 7. Síntesis y seguimiento de las Recomendaciones por tortura emitidas por la CNDH, en las que no se ejercitó acción penal contra ningún servidor público, por ningún delito.

CAPITULO I. TORTURA EN MÉXICO

1.- Definición

La tortura es una violación a los derechos humanos que atenta contra la integridad física y psíquica de la persona que la padece, y es en sí, una ofensa a la dignidad humana.

El artículo 1 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1984 define la tortura como sigue:

“A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término ‘tortura’ todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier otra razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de sus funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas”.¹

El artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, aprobada por la Asamblea General de la OEA el 9 de diciembre de 1985, contiene una definición aún más amplia:

“Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflija 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”².

¹ El Diario Oficial publicó, el 6 de marzo de 1986, el Decreto de Promulgación de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, firmada el 16 de abril de 1985 ante la ONU.

² México suscribió el 10 de febrero de 1986, en Washington, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

2.- Legislación en México

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán junto con la propia Constitución y las leyes del Congreso Federal, la ley suprema de toda la nación.

El 27 de diciembre de 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (abrogando la Ley de Mayo de 1986) y fue reformada por última vez por decreto publicado el 10 de enero de 1994.

Según esta Ley, la tortura es un delito que se configura cuando un servidor público, con motivo de sus atribuciones, inflige 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 que ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

En México la tortura está condenada y prohibida por la Constitución en el Artículo 20. Fracción II: "...Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura..."

El Gobierno de México no ha ratificado el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³, ni ha reconocido la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; tampoco ha reconocido la competencia del Comité contra la Tortura de la ONU para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas o en representación de personas que aleguen haber sido víctimas de una violación de las disposiciones de la Convención.

3.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos

Luego de la existencia de una Dirección General de Derechos Humanos, adscrita a la Secretaría de Gobernación, en Junio de 1990 fue creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ante el cúmulo de quejas contra clase de abusos por parte de los cuerpos policíacos. Tal iniciativa fue elevada a rango Constitucional y actualmente, además de la CNDH, en cada uno de los Estados de la Federación existe una Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Las Organizaciones Civiles de Derechos Humanos acogimos con satisfacción la creación de la CNDH y su elevación a rango Constitucional, aunque siempre hemos manifestado nuestra inquietud por su falta de independencia⁴ y porque sus Recomendaciones no son obligatorias.

³ Que permite que todo individuo que alegue una violación cualquiera de sus derechos enumerados en este Pacto someta una comunicación escrita a la consideración del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

⁴ El Presidente de la CNDH es elegido por el Presidente de la República y ratificado por el Senado.

A siete años de su creación la CNDH en su último informe anual con respecto a la tortura expresa:

“El abatimiento de la tortura ha sido una meta principal en el trabajo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En este sentido, a lo largo de siete años se han dado avances importantes que, sin embargo, no han alcanzado el punto de erradicación definitiva de estos hechos que deben merecer nuestro más enérgico rechazo por el desprecio a la dignidad humana que suponen.”

En este informe la CNDH coloca a la tortura en el lugar 24 entre los hechos violatorios a los derechos humanos. En otras ocasiones la CNDH ha expresado su beneplácito por la disminución de los hechos de tortura, basándose en el número de quejas recibidas por este organismo, que ha disminuido drásticamente desde 1993. Sin embargo, esta institución no advierte a la opinión pública que tal “disminución” se presenta a partir de que se formaron las Comisiones Locales de Derechos Humanos, y que muchas de las quejas por tortura son atendidas ahora por dichas comisiones y no entran en las estadísticas que maneja la CNDH. Además, tampoco se alude al gran número de hechos que no son denunciados ante la CNDH. Habría que explicar más bien por qué disminuye el número de personas que acuden a esa institución a denunciar casos de tortura.

4.- Experiencia de las Organizaciones Civiles de Derechos Humanos

En contraste con el optimismo reflejado en las cifras que maneja la CNDH con respecto la tortura, las organizaciones civiles de derechos humanos, seguimos recibiendo numerosas denuncias de tortura. A partir de 1996, con motivo de persecución de supuestos miembros del Ejército Revolucionario Popular (EPR), la tortura ha sido la norma para las investigaciones, principalmente en Oaxaca y Guerrero, donde ha hecho apariciones públicas ese grupo armado. En estos casos es preocupante el número de casos de tortura en los que se ven implicados miembros del Ejército Mexicano. Así mismo, muchos de los casos que se reciben en las organizaciones civiles revelan que la tortura sigue siendo utilizada como método de investigación en delitos comunes.

En abril del presente año, Amnistía Internacional expresó su preocupación sobre el tema: “El empleo de la tortura y los malos tratos por los agentes encargados de hacer cumplir la ley en México aún constituye un grave motivo de preocupación para Amnistía Internacional. Pese al compromiso expreso del gobierno mexicano de erradicar tal práctica y pese a la adopción de algunas medidas administrativas y legislativas importantes a tal efecto, los informes sobre el uso generalizado de la tortura y los malos tratos contra detenidos políticos o comunes en México no han cesado. Es de temer asimismo que la práctica pueda incluso arraigarse más como consecuencia de la reciente promulgación de leyes destinadas a combatir el narcotráfico y otras actividades de la delincuencia organizada”.⁵

⁵ Tortura y malos tratos en México: Motivos de preocupación de Amnistía Internacional. 30 Abril 1997. Londres, Inglaterra.

CAPITULO II. QUEJAS Y RECOMENDACIONES POR TORTURA EN LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

1.- Patrón de actuación ante quejas por tortura

Hasta mayo de 1996 la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió 1,405 quejas por tortura⁶, y en menos del 10% de estos casos emitió una Recomendación al respecto.

No haremos en este estudio una investigación profunda de las causas por las cuales más del 90% de las quejas por tortura no han merecido una Recomendación de la Comisión Nacional. Sin embargo, en un somero análisis las contradicciones saltan a la vista.

Un ejemplo puede darnos idea de lo que ocurre con algunas quejas por tortura presentadas ante la CNDH.

El 14 de octubre de 1992, la CNDH presentó un Informe Sobre los Asuntos presentados por Amnistía Internacional⁷ en la que, dando respuesta a dichos casos, afirma:

"En relación con el caso de la señora Catalina Cruz Mérida, Amnistía Internacional señala que dicha persona fue incomunicada, además de haber sido objeto de tortura por parte de elementos de la Policía Judicial Federal, a fin de obtener su confesión autoinculpatória en la comisión de un delito. El escrito de queja fue presentado el día 23 de Julio de 1992, siendo que los hechos acontecieron el 9 de marzo de 1990. En consecuencia la CNDH se declaró incompetente para conocer el caso en virtud de la extemporaneidad del mismo..."

En este caso, la CNDH dio por concluido el asunto, sin investigar los hechos, por que ya habían pasado 2 años. Sin embargo, existen Recomendaciones por tortura de la CNDH en las cuales pasaron lapsos similares o mayores (Recomendación 143/93⁸). Además, según la Ley⁹ y el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos¹⁰, no existe plazo para presentar quejas por tortura. Esto mismo lo afirma el Gobierno de México ante la ONU: "Es importante mencionar que en casos federales, como ocurre con la tortura, no existe plazo alguno para la presentación de la queja, lo que fortalece el

⁶ 1114 quejas hasta Mayo de 1993 (Informe Anual 1992-1993, Pag. 365). 141 quejas de Mayo de 1993 a Mayo de 1994. 45 quejas de Mayo de 1994 a Mayo de 1995. 59 quejas de Mayo de 1995 a Mayo de 1996 y 46 quejas de Mayo 1996 a Mayo de 1997, sin embargo la CNDH en su último informe anual menciona un total de 1273 quejas por tortura.

⁷ Gaceta No. 28 de la CNDH. Noviembre de 1992.

⁸ La queja fue presentada el 16 de abril de 1991 y los hechos ocurrieron en Septiembre de 1988.

⁹ Artículo 26.- La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de la que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. (...) No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1992

¹⁰ Art. 84. La excepción a que se refiere el artículo 26 de la Ley para la presentación de la queja, procederá mediante la resolución razonada del Visitador General cuando se trate de:

I Infracción grave a los derechos fundamentales de la persona a la libertad y a la vida, así como a la integridad física y psíquica.

II Violaciones de la humanidad, esto es, cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto.

combate sistemático a la impunidad y garantiza que ningún acto de tortura quede sin ser denunciado por el simple paso del tiempo”¹¹.

2.- Tiempo para emitir una Recomendación

En su Informe Anual de Actividades de Mayo de 1996 a Mayo de 1997, la CNDH refiere:

“Entre los compromisos que asumió la Comisión Nacional con la sociedad destaca el de concluir, en un término máximo de seis meses, todos los expedientes de queja radicados, salvo que la complejidad de la queja excepcionalmente lo hiciera imposible (...) Las razones que impidieron ajustarse estrictamente al plazo de seis meses para la conclusión de los casos se encuentra fundamentada en la actitud de retraso de algunas autoridades al contestar las solicitudes de la Comisión Nacional o al aceptar propuestas de conciliación, que no siempre llegan a concretarse”.¹²

Un caso típico de esto es el trámite de la Recomendación 203/92, emitida por Tortura.

La CNDH recibió con fecha de 27 de agosto de 1990, el escrito de queja. Mediante oficios dirigidos al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México y al Procurador General de Justicia de esa entidad, la CNDH solicitó informes sobre los actos constitutivos de la queja (La CNDH no menciona la fecha de estas solicitudes). Con oficio de fecha 13 de diciembre de 1991 (es decir, un año y cuatro meses después de recibir la queja), la Procuraduría General de Justicia del Estado de México proporcionó la información requerida manifestando que debido a lo voluminoso de la causa se extractó la información, sin anexar copias del expediente. La información que no se anexó se recabó por personal adscrito a la Comisión Nacional en la visita efectuada con fecha 17 de marzo de 1992 al Juzgado Primero Penal en Texcoco, Estado de México, así como a la clínica 69 del Instituto Mexicano del Seguro Social y al Hospital de la Cruz Roja, en virtud de que hasta el momento de emitir la Recomendación el C. Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México no había dado respuesta a lo solicitado¹³.

En este caso la CNDH esperó más de un año para hacer investigaciones propias, cuando el plazo máximo para que las autoridades rindan su informe es de 15 días¹⁴.

Esta Recomendación fue emitida el 14 de octubre de 1992, es decir, 26 meses después de que se presentó la queja.

Al parecer, las Recomendaciones en las que la CNDH acredita tortura, siempre hay retraso de las autoridades en contestar a las solicitudes de la Comisión ya que en promedio tarda más de un año en concluir un expediente y emitir la Recomendación por tortura.

¹¹ Tercer informe periódico del Gobierno de México respecto a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de la ONU. Junio, 1996.

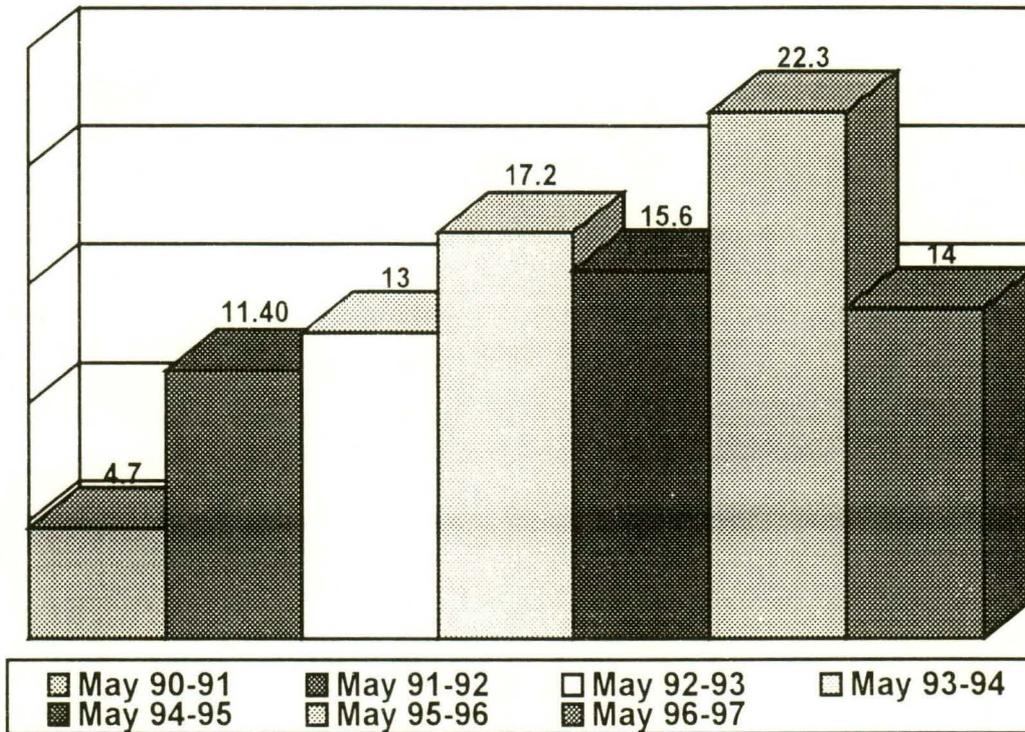
¹² Informe anual Mayo 1996 - Mayo 1997. CNDH.

¹³ Gaceta 28 de la CNDH. Noviembre de 1992.

¹⁴ Artículo 99 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Así tenemos que según las 112 Recomendaciones consideradas por Tortura por la CNDH y que son objeto de este estudio, el tiempo que tardó la CNDH desde la fecha en que se presentó la queja hasta la emisión de la Recomendación es el siguiente:

TIEMPO PARA EMITIR UNA RECOMENDACIÓN POR TORTURA (MESES)



3.- Clasificación de las quejas por tortura

Según el último Índice de la CNDH de clasificación de Recomendaciones por tipo de violación de 1990 hasta diciembre de 1996¹⁵, las quejas clasificadas por tortura son 106. (Anexo 1)

Sin embargo, es necesario aclarar algunas inconsistencias en la clasificación que ha hecho la CNDH de sus Recomendaciones por tortura.

¹⁵ Índices de Recomendaciones clasificadas por autoridades y organismo responsables. Recomendaciones clasificadas por tipo de violación y Documentos de no responsabilidad clasificados por autoridades y organismos responsables (junio 1990-diciembre 1996). Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1997.

Existen Recomendaciones que en algunos informes la CNDH clasifica por tortura y no aparecen en el Índice de Diciembre de 1996:

INFORME	RECOMENDACIONES
8 de Enero de 1993 ¹⁶	51/91 , 64/91 y 6/92
Informe Anual Mayo 95 - Mayo 96 ¹⁷	109/95 y 13/96
Informe Anual Mayo 96 - Mayo 97 ¹⁸	57/96

Hay Recomendaciones que están en el Índice de Diciembre de 1996 clasificados por tortura y no aparecen en la clasificación de otros informes.

INFORME	RECOMENDACIONES
8 de Enero de 1993 ¹⁹	3/90, 50/91, 55/91, 124/91, 130/91, 1/92, 15/92
Indices Junio 1990 - Mayo de 1994 ²⁰	3/90, 50/90, 55/90, 124/90, 130/91, 1/92, 15/92, 5/94
Informe Anual Mayo 94 - Mayo 95 ²¹	99/94, 15/95

Otra inconsistencia en relación con la clasificación de las quejas por tortura que hace la CNDH es que según el informe anual de Mayo 92 a Mayo 93²², se habían emitido 103 Recomendaciones por tortura hasta esa fecha, y según el Índice de diciembre de 1996, el número de Recomendaciones por tortura es de 106, cuando entre esas dos fechas se emitieron 39 Recomendaciones más por tortura. Esto revela inconsistencia en las informaciones oficiales de esa institución, ya que o en el informe de 1996 la CNDH omitió publicar el dato de 39 Recomendaciones por tortura, falseando por tanto su propia estadística o se han reclasificado esas Recomendaciones sin informar, como corresponde, a la opinión pública. En todo caso, dada la gravedad de este tipo de violaciones y el que las Recomendaciones correspondientes son usadas con mucha frecuencia como parámetro para medir la situación de los derechos humanos en el país, no se justifica la ambigüedad de los datos. (Anexo 1).

Existen además 30 Recomendaciones que la CNDH no clasifica por tortura, aun cuando la misma CNDH en el cuerpo de la Recomendación acredita la misma. (Anexo 2)

Por otro lado, en 28 Recomendaciones la CNDH no menciona haber acreditado la tortura a pesar de que la queja fue por tortura, los afectados se retractaron de sus declaraciones

¹⁶ Gaceta 30 de la CNDH. Enero de 1993.

¹⁷ Informe Anual. Mayo 1995 - Mayo 1996. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1996, pág. 562.

¹⁸ Informe Anual de Actividades. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Mayo 1996 - Mayo 1997, Pág. 32.

¹⁹ Gaceta 30 de la CNDH. Enero de 1993.

²⁰ Índice de Recomendaciones clasificadas por tipo de violación, Junio 18 de 1990 - Mayo 10 de 1994. Gaceta 47. Junio de 1994.

²¹ Informe Anual. Mayo 1994 - Mayo 1995. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1995, pág. 550.

²² Pag. 366. La última Recomendación en este informe fue la número 93/93

ministeriales ante el Juez, hay certificados de lesiones, y en muchos casos hay incomunicación. (Anexo 3)

4.- Seguimiento de la CNDH a sus Recomendaciones

Para el seguimiento de sus Recomendaciones, la CNDH se basa exclusivamente en los informes que son enviados por las autoridades que violaron los derechos humanos. Los encargados de investigar la tortura la mayor parte de las veces conocen y encubren a quienes están investigando dando por resultado la impunidad. Muchas veces la CNDH da por cumplidas sus Recomendaciones sin que se haya ejercitado acción penal contra ningún servidor público como veremos más adelante.

La misma Presidenta de la Comisión Nacional, Dra. Mireille Roccatti, mencionó en su último informe: "La falta de voluntad política e interés para aceptar y cumplir las Recomendaciones por parte de algunas autoridades, preocupa a la Comisión"²³

Esto tiene mucho que ver con que las Recomendaciones de la CNDH no sean vinculantes.

²³ Informe anual de actividades, " Presentación, síntesis y mensaje" Mayo 1996 - Mayo 1997, CNDH, México.

CAPITULO III. LA IMPUNIDAD

NOTA METODOLÓGICA

El siguiente análisis de la impunidad que impera en los casos de tortura que han sido objeto de Recomendación por parte de la CNDH está basado exclusivamente en documentos publicados por esa institución. Las Recomendaciones que se consideran en este estudio son las reportadas en el Índice de diciembre de 1996 que da cuenta de 106 Recomendaciones en las que la CNDH acreditó tortura, además de las Recomendaciones que aparecen en el último informe anual de la CNDH de Mayo de 1996 a Mayo de 1997 y que serían las Recomendaciones 57/96, 101/96, 106/86 y 4/97²⁴, lo cual da un total de 110 Recomendaciones.

Se revisaron todos los informes semestrales²⁵ y anuales que ha emitido la CNDH y en donde especifica el seguimiento de cada Recomendación, las sanciones impuestas a servidores públicos, así como el estado que guardan (totalmente cumplida, parcialmente cumplida, incumplimiento negligente y cumplimiento insatisfactorio) y las causas por las que se les considera así.

También están tomados en cuenta todos los informes especiales sobre el estado que guardan las Recomendaciones en diferentes fechas y que fueron publicados en las Gacetas mensuales.

Se revisaron los apartados que en los informes semestrales y anuales la CNDH reporta como Lucha contra la Impunidad. Así mismo, se revisó la publicación "Lucha contra la Impunidad"²⁶ de 1995 donde se hace un recuento de los servidores públicos sancionados como resultado de las Recomendaciones de la CNDH hasta Octubre de 1995.

Estos documentos se dividen en diferentes rubros: Servidores contra los que se ha ejercitado acción penal, servidores públicos destituidos, servidores públicos suspendidos, servidores públicos amonestados, servidores públicos inhabilitados, servidores públicos multados y servidores públicos arrestados. Tomando en cuenta que este análisis es sobre las Recomendaciones emitidas por tortura y pretende conocer el grado de impunidad de esta práctica, solo recuperamos la información que se refiere a servidores públicos contra los que se ha ejercitado acción penal, ya que la tortura de ninguna forma se puede sancionar exclusivamente con una multa, destitución, o ninguna otra sanción administrativa.

Este análisis presentó muchas dificultades para su realización debido a diversas inconsistencias en la información publicada por la CNDH y a las que se hará mención en su momento, pero principalmente han sido por falta de información, en algunos casos de por qué se consideró como totalmente cumplidas algunas Recomendaciones, por cuáles delitos se ejercitó acción penal, y si una vez que se ejercitó acción penal se liberaron las órdenes de aprehensión y por lo tanto si fueron cumplidas. Adicionalmente, existen casos en los que no coinciden los reportes del Apartado Lucha contra la Impunidad de los informes anuales de la CNDH con la Publicación LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD.

²⁴ La Recomendación 86/96 ya está tomada en cuenta en el mencionado Índice y las Recomendaciones 31/97 y 32/97 se encuentran en tiempo para ser contestadas por lo que no fueron objeto de este análisis.

²⁵ Durante los primeros 2 años de ejercicio de la CNDH sus publicaciones fueron semestrales.

²⁶ Lucha contra la impunidad. Compilación de cinco años de trabajo, 1990-1995. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Abril, 1996

1.- Definición

En términos de derecho penal, quien transgrede determinadas prohibiciones, por regla general explícitamente enumeradas en normas, debe sufrir una pena. Podríamos definir la impunidad como la falta de sanción al transgresor imputable y que no está cubierto por ninguna causa legal de exclusión de la culpabilidad.²⁷

Esta definición se aplica a la impunidad que puede existir en cualquier caso en que se haya infringido la ley, sin embargo, el análisis que nos ocupa es la impunidad que deriva de las violaciones a los Derechos Humanos, particularmente la tortura, cometidas por servidores públicos. En estos casos, la impunidad se convierte en un factor determinante para que estas violaciones continúen perpetrándose.

La impunidad es una forma de cultura que, desafortunadamente, cubre muchos aspectos de nuestra vida social, no tan sólo el que a la administración de justicia se refiere. La impunidad, antítesis del Estado de Derecho, se manifiesta en la vida laboral, económica, fiscal, electoral, y hasta en la relación administrativa que guardan los ciudadanos con las autoridades.²⁸

La impunidad con respecto a las violaciones a los derechos humanos significa que las autoridades pueden actuar a su antojo, sin límites, al margen de toda legalidad. Ello, desde luego, no es sólo producto de un autoritarismo caprichoso y personal. Frecuentemente, ante reclamos de sectores de la sociedad civil, las autoridades señalan que los casos sólo aluden a "malos elementos" a quienes se castigará con todo el rigor de la ley. Sin embargo, esos elementos cuentan, tarde o temprano, con protección institucional, con la protección de las instituciones bajo cuyo amparo, y en nombre de las cuales, actuaron. Los culpables logran escapar, alcanzan fianza, se amparan, o las órdenes de aprehensión no se ejecutan.

Un ejemplo de lo anterior es la Recomendación 1/96 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), que se emitió con respecto a 14 quejas por no ejecución de órdenes de aprehensión²⁹, en 6 casos se trataba de órdenes de aprehensión contra servidores públicos. La misma CDHDF asienta en su Recomendación: "... El incumplimiento injustificado de cualquier orden de aprehensión, independientemente del delito que se impute al presunto responsable, es inadmisibles. Pero si se trata de delitos tan graves como el 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..."

²⁷ Impunidad y Sociedad, "La comunidad internacional ante la impunidad como fenómeno jurídico-social en los ámbitos nacional e internacional. Liga Internacional por los Derechos y la Liberación de los Pueblos". Ginebra Suiza, 1994.

²⁸ La impunidad persistente. Informe de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos". Abril, 1993.

²⁹ En total 26 órdenes de aprehensión.

2.- No aplicación de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura

Una de las formas de impunidad que encontramos es la no aplicación de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. El Ministerio Público tiene a su cargo la investigación de las violaciones a los derechos humanos, incluida la tortura, que frecuentemente es cometida por policías que se encuentran bajo su responsabilidad. Los servidores públicos que comenten el delito de tortura, al final cuentan con la protección de las instituciones bajo cuyo amparo, y en nombre de las cuales, actuaron. En este sentido, es muy común que los Ministerios Públicos que investigan los hechos de tortura se vuelvan cómplices de sus subordinados a quienes conocen y encubren. En la mayoría de los casos no se aplica esta Ley.

De las 110 Recomendaciones en que acreditó tortura la CNDH, en 79 de ellas debió aplicarse la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, ya que autoridades federales estuvieron involucradas y en todas ellas los hechos ocurrieron después de 1986 que fue cuando se tipificó la tortura por primera vez en México. En las restantes 31 Recomendaciones donde únicamente estuvieron involucradas autoridades municipales, sería necesario analizar cada caso en cuanto a fechas y tipificación de la tortura en cada Estado.

Sin embargo, de estas 79 Recomendaciones en las que se debió aplicar esta Ley, únicamente en 13 casos se ejercitó acción penal por el delito de tortura contra por lo menos un servidor público. (Anexo 4).

Estas Recomendaciones son:

11/90	13/92	176/93
1/91	32/92	35/94
73/91	42/92	78/94
111/91	57/92	53/95
2/92		

Sin embargo, la impunidad no termina con la no aplicación de la Ley contra la tortura, sino que en estos casos en los que se ejercitó acción penal por tortura, la impunidad sigue siendo la regla, ya que aunque se ejercitó acción penal contra 31 servidores públicos por el delito de tortura, únicamente tres se encuentran sentenciados.

En general, estos 31 casos se pueden catalogar de la siguiente manera:

	No. Serv. Públicos
Ejercicio de acción penal por tortura:	31
Ordenes de aprehensión negadas	3
Ordenes de aprehensión no ejecutadas	5
Auto de libertad	2
Muerte del presunto responsable de tortura	1
Casos turnados a otra instancia por incompetencia sin que se informe su resolución	2
Ordenes de aprehensión ejecutadas sin que se informe si se dictó auto de formal prisión.	7
No se informa si se liberaron o no las órdenes de aprehensión	8
Sentenciados	3

Dentro de estas mismas 13 Recomendaciones, se ejercitó acción penal por delitos diferentes a la tortura contra 17 servidores públicos³⁰ de los cuales se negaron 8 órdenes de aprehensión y 9 no se informa si se liberaron las órdenes de aprehensión.

Más patente es la impunidad, si se toma en cuenta que según el análisis de estas 13 Recomendaciones, los servidores públicos contra los que se debió ejercitar acción penal son 74. Todos ellos estuvieron involucrados en la tortura, y delitos vinculados como el falsear los certificados de lesiones, no investigar por parte del Ministerio Público el origen de las lesiones que presentaban los detenidos, incomunicación, detención arbitraria, etc.,

3.- Casos en los que se ejercitó acción penal por delitos diferentes al de tortura

Generalmente, cuando se trata de investigar violaciones a los derechos humanos, existe negligencia y complicidad de los Ministerios Públicos encargados de investigar. En este sentido encontramos que con mucha frecuencia, en vez de ejercitar acción penal por el delito de tortura, se ejercita por otros delitos menores como abuso de autoridad, lesiones, ejercicio indebido del servicio público, violación de garantías, etc. y que dan la posibilidad de que el servidor público acusado de tortura, alcance el beneficio de la libertad bajo fianza, o que la prescripción de la pena sea menor.

En 28 de las Recomendaciones a que nos referimos en este análisis sucedió esto. (Anexo 5). Cabe hacer mención que, sin analizar los casos en los que pudo haberse tipificado el delito de tortura por parte de servidores públicos estatales o municipales, en 16 de estas Recomendaciones hubo autoridades federales involucradas por lo que debió haberse sancionado conforme a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

³⁰ 11 por abuso de autoridad y lesiones, 1 por homicidio y en 5 casos no se informa por qué delitos.

Estas 28 Recomendaciones son:

1/90	122/91	145/92	172/93
3/90	1/92	148/92	190/93
29/90	2/92	162/92	219/93
15/91	28/92	173/92	19/94
32/91	35/92	181/92	20/94
50/91	73/92	124/93	39/94
105/91	76/92	143/93	75/94

	No. de Rec.
Ejercicio de acción penal por delitos diferentes a la tortura	28
Participación de servidores públicos federales	16
Participación de servidores públicos no federales	12

En 4 de estas Recomendaciones se ejercitó acción penal por homicidio y otros delitos sin incluir la tortura, ejercitándose acción penal por este delito contra 15 servidores públicos. Sin embargo, sólo hubo sentencia condenatoria contra 4 de ellos, lo cual pone de manifiesto nuevamente la impunidad que prevalece. De estos 15 casos existen 4 órdenes de aprehensión que no han sido ejecutadas y en 7 de ellos la CNDH no informa si se liberaron o no las órdenes de aprehensión.

De las 12 Recomendaciones en que estuvieron involucrados servidores públicos no federales, únicamente en 3 de ellas se ejercitó acción penal por el delito de lesiones y abuso de autoridad. Es decir, en otras 8 Recomendaciones³¹ en las que la CNDH acreditó la tortura y contando con certificados médicos de lesiones, dichas lesiones no fueron tomadas en cuenta para ejercitar acción penal.

En las tres Recomendaciones que dieron origen a la acción penal por lesiones, fueron 11 los servidores públicos consignados. La CNDH informó de 5 órdenes de aprehensión ejecutadas, 1 no ejecutada, y en 5 casos no informa si se liberaron o no las órdenes de aprehensión.

En la mayoría de los casos el delito por el que se ejercitó acción penal fue por abuso de autoridad acompañado por otro delito en algunos casos (contra la administración de justicia, en 9 ocasiones; ejercicio indebido del servicio público, en 3 ocasiones, y privación ilegal de la libertad, en 2 ocasiones).

³¹ Como consecuencia de 1 de estas Recomendaciones se ejercitó acción penal por tortura. Dicha Recomendación está tomada en cuenta en el párrafo anterior.

Se ejercitó acción penal por abuso de autoridad y otros, contra 73 servidores públicos, de estos tenemos:

	No. Serv. Publ.
Ejercicio de acción penal por abuso de autoridad (a veces con otro delito)	73
Ordenes de aprehensión negadas	9
Ordenes de aprehensión no ejecutadas	1
Auto de libertad	4
Amparo contra la orden de aprehensión	6
Ordenes de aprehensión ejecutadas sin que se informe si se dictó auto de formal prisión.	23
Ordenes de aprehensión liberadas sin que se informe si se cumplieron	5
Auto de formal prisión	5
No se informa si se liberaron o no las órdenes de aprehensión	20

Por otro lado, se ejercitó acción penal por violación de garantías contra 11 servidores públicos; por violencia contra las personas contra 5; una por encubrimiento, una por delitos contra la administración de justicia, dos por privación ilegal de la libertad y en 3 casos no se informa por qué delitos se ejercitó acción penal.

La situación de estos casos es la que sigue:

	No. Serv. Publ.
Ejercicio de acción penal	23
Ordenes de aprehensión negadas	6
Ordenes de aprehensión no ejecutadas	5
Auto de libertad	7
No se informa si se liberaron o no las órdenes de aprehensión	5

A pesar de que no se ejercitó acción penal por tortura en ninguna de estas Recomendaciones, 24 se consideran totalmente cumplidas, tres están parcialmente cumplidas, una de cumplimiento negligente y una de cumplimiento insatisfactorio, en esta última la CNDH considera que "para resolver el no ejercicio de la acción penal bastó considerar la declaración de los ofendidos, que dijeron que no querían nada contra sus ofensores, cuando los delitos son aquellos que se persiguen de oficio y no por querrela", estas consideraciones no las hace la CNDH en las 10 Recomendaciones en que se retractaron los quejosos y no se ejercitó acción penal (punto 6).

En el análisis de estas 28 Recomendaciones, los servidores públicos involucrados en la tortura, y delitos vinculados fueron 151.

4.- Falta de información por parte de la CNDH (o de las autoridades hacia la CNDH)

Si en el seguimiento que publica la CNDH de sus Recomendaciones por tortura da a conocer los nombres de los servidores públicos contra los que se ejercitó acción penal y por qué delitos ocurrió esto la mayoría de las veces, ¿porqué existen 25 Recomendaciones en las que no especifica los delitos por los que se ejercitó acción penal ?

En estas 25 Recomendaciones, lo único que informa la CNDH es contra qué servidores públicos se ejercitó acción penal, pero no porqué delitos. Estas Recomendaciones son:

14/90	79/91	48/92	116/92
28/90	94/91	67/92	177/92
17/91	98/91	74/92	267/93
24/91	124/91	78/92	28/94
60/91	12/92	87/92	57/96
68/91	27/92	91/92	106/96
70/91			

De estas 25 Recomendaciones tenemos la siguiente información (Anexo 6):

	No. Serv. Publ.
Ejercicio de acción penal por abuso de autoridad (a veces con otro delito)	94
Ordenes de aprehensión negadas	11
Amparo contra la orden de aprehensión	1
Ordenes de aprehensión ejecutadas sin que se informe si se dictó auto de formal prisión.	25
No se informa si se liberaron o no las órdenes de aprehensión	57

El porcentaje de casos en los que no se informa si se libraron las órdenes de aprehensión en estas 25 Recomendaciones es de un 60%. 21 de estas Recomendaciones se consideran totalmente cumplidas. Hay 4 consideradas parcialmente cumplidas, ya que según el seguimiento de Recomendaciones de la CNDH, no se ha integrado la averiguación previa. Sin embargo, tanto en los informes de la CNDH como en el libro "Lucha contra la Impunidad"³², aparecen nombres de servidores públicos contra los que se ha ejercitado acción penal en estas Recomendaciones.

En estas Recomendaciones hubo 142 servidores públicos relacionados con diversos ilícitos, incluida la tortura, y únicamente se ejercitó acción penal contra 94.

³² Lucha contra la impunidad. Compilación... Abril 1996.

El hecho de que la Comisión Nacional no informe de los delitos por los que se ejercita acción penal, hace dudar de si en realidad sucede dicha consignación, ya que para el seguimiento de sus Recomendaciones la CNDH se basa exclusivamente en la información por escrito que envían las autoridades, sin corroborar que dicha información sea verídica. Cabe la duda de si las autoridades únicamente le envían un oficio "avisando" que se ejercitó acción penal, sin enviar las pruebas de su dicho. Esta duda se acrecienta por el hecho de que existen varias Recomendaciones en las que los nombres de aquellos contra quienes se ha ejercitado acción penal no aparecen en el apartado de Lucha contra la impunidad de los informes de esta institución.

Aun más. De las 110 Recomendaciones analizadas, en 13 de ellas³³ existen supuestas consignaciones que aparecen en el apartado de Lucha contra la impunidad de los informes anuales de la CNDH, sin embargo, dichas consignaciones no aparecen en el libro "Lucha contra la Impunidad"³⁴. En 7 Recomendaciones³⁵ existen consignaciones que aparecen en dicho libro pero no aparecen en el apartado de Lucha contra la impunidad de ningún informe. Adicionalmente, en 8 Recomendaciones³⁶, a través de su seguimiento, la CNDH informa que se ejercitó acción penal contra uno o varios servidores públicos, sin que estas consignaciones aparezcan después en los informes y publicaciones de esa institución. A pesar de las dudas que todo esto nos suscitó sobre los casos en que se ejercitó acción penal, todos fueron considerados para elaborar este análisis.

5.- La prueba de la impunidad

Como ya mencionamos anteriormente, cuando se trata de investigar violaciones a los derechos humanos generalmente existe negligencia en la investigación, es decir, no se realizan las pruebas conducentes a aclarar los hechos, no se consideran de dichas pruebas ó existe mala y hasta dolosa integración de las averiguaciones. Hay aquí, en la práctica ordinaria, un gran margen de discrecionalidad para la aplicación de la ley y, por tanto, el gran riesgo de que las averiguaciones estén falseadas, elaboradas mediante coacción, integradas fuera de los términos legales, sin considerar elementos que pudieran ser determinantes o bien -según sea el caso, si "conviene"- la consideración de otros elementos intrascendentes que orienten la investigación para afectar o beneficiar a alguien, llegando incluso a desaparecer evidencias de manera intencionada, con hipótesis contradictorias y hasta difamantes de las víctimas.

En el caso de la investigación de hechos de tortura esto se manifiesta de manera contundente si analizamos los casos en los que no se ejercitó acción penal contra ningún servidor público, por ningún delito, a pesar de que la CNDH comprobó la existencia de tortura.

³³ 1/90, 3/90, 29/90, 1/91, 17/91, 24/91, 79/91, 94/91, 111/91, 74/92, 173/92, 124/93 y 35/94.

³⁴ Lucha contra la impunidad. Compilación... Abril 1996.

³⁵ 14/90, 28/90, 29/90, 60/91, 68/91, 73/91 y 145/92.

³⁶ 2/91, 17/91, 50/91, 70/91, 73/91, 98/91, 181/92, 172/93 y 176/93.

De las 110 Recomendaciones analizadas en 44 casos sucede lo anterior (Anexo 7). Es decir, el 40% de los casos está en completa impunidad. En estas Recomendaciones se señalaron a 241 servidores públicos como responsables directos o indirectos de las torturas. Estas Recomendaciones son:

4/90	119/91	123/93	41/94	50/95
30/90	130/91	230/93	68/94	57/95
34/90	15/92	4/94	74/94	95/95
23/91	54/92	5/94	94/94	121/95
55/91	72/92	8/94	99/94	151/95
58/91	84/92	14/94	122/94	86/96
89/91	203/92	18/94	9/95	101/96
102/91	2/93	32/94	15/95	4/97
115/91	64/93	40/94	33/95	

En 27 de estos casos se decidió el no ejercicio de acción penal; por diversas razones, en 7 se encuentra pendiente la integración de la averiguación previa, en 1 se mandó a reserva, en 1 se remitió a otra autoridad por competencia y en 8 casos no se informa por qué no se ha ejercitado acción penal.

La facilidad con la que cualquier ciudadano puede ser víctima de tortura, no es compensada con facilidades para la denuncia y castigo de los culpables. No es tarea sencilla denunciar estos hechos, pues se reviven y se corre el riesgo de "meterse en más problemas", además de enfrentarse a mecanismos, procedimientos e instituciones que no ofrecen un recurso efectivo, independiente, imparcial, sencillo y breve por el que se haga justicia, particularmente en estos hechos en los que participan policías judiciales, ya que éstos son miembros del Ministerio Público, órgano encargado de recibir las denuncias, investigar y ejercitar la acción penal.

Las personas que acuden a la CNDH a denunciar hechos de tortura cometidos en su contra, lo hacen esperando que mediante la investigación realizada por la CNDH (independiente del Ministerio Público) pueda sancionarse a los responsables. Pocas veces piensan en que deberán volver a revivir su tormento ante un Ministerio Público que conoce a quienes está acusando. Además, si tomamos en cuenta la prepotencia en el trato otorgado a las víctimas de tortura en el transcurso de la investigación, y las amenazas a que se exponen por el hecho de haber denunciado y, más aún, por el hecho de haber sido expuestos a la opinión pública en una Recomendación de la CNDH, favorece el hecho de que no quieran ratificar su denuncia o aportar nuevos elementos a la investigación. Esto repercute inmediatamente en impunidad.

CASOS TIPO³⁷:

No. de Rec.	CAUSAS POR LAS QUE NO SE EJERCITÓ ACCIÓN PENAL:
23/91	<p>No se ejercitó acción penal ya que el Sr. Ernesto Torres Amaya manifestó no tener ya interés en el asunto y que no deseaba revisar los álbumes para identificar a sus agresores y a Adriana Torres se le devolvió el inmueble.³⁸ La Recomendación de la CNDH asienta: Detenidos sin orden después de solicitar su presencia en las instalaciones de la PGJDF. Se registró a los detenidos en el libro de visitantes. Fueron detenidos e incomunicados por casi 5 días, lapso en el que Ernesto Torres fue torturado para que se declarara culpable, existen certificados de lesiones. Además sin fundamento le fueron confiscados diversos bienes de su propiedad a Adriana Torres.</p>
89/91	<p>Se comunicó el no ejercicio de la acción penal en contra de los Lic. Ismael Frías Díaz y Francisco Herrera Franco en virtud de que la investigación minuciosa sobre el origen de las lesiones de José Angel Chávez concluyó que éstas ocurrieron en fecha anterior a su detención.³⁹ Sin embargo, la CNDH en su Recomendación afirma que: José Ángel Chávez no ratificó su declaración ministerial ante el Juez, hubo violación a la Ley de Amparo ya que el Ministerio Público los consignó hasta 2 días después de haberse notificado la suspensión provisional concedida por el juez de amparo.</p> <p>¿No hay responsabilidad por la violación a la Ley de Amparo?</p>
119/91	<p>Los quejosos se retractaron de lo afirmado ante la CNDH, luego desde un punto de vista jurídico la averiguación previa no puede perfeccionarse. La CNDH trató de localizar a los quejosos pero no pudo localizarlos. Sin embargo la CNDH está convencida de que fueron torturados.⁴⁰</p>
54/92	<p>Procuraduría General de Justicia del Estado informó no se acreditó responsabilidad alguna en relación con los hechos que les imputó el agraviado a los elementos de la PJE.⁴¹ Según la Recomendación, las lesiones que presentó Vicente Molina Amador, por su cantidad y por sus características, no parecen corresponder a maniobras de sometimiento, sino, más bien, a una severa agresión física de acuerdo con las constancias que integran el expediente. Existen certificados médicos y no ratificó su declaración ministerial ante el juez, ya que dijo que la firmó por los golpes que recibió.</p> <p>¿Quién es el responsable de las lesiones que presentó Vicente Molina?</p>
72/92	<p>Se encuentra en virtud del notorio desinterés del agraviado, quien se negó a formular denuncia y toda vez que la Procuraduría acreditó haber realizado la detención en la vía pública y no en el centro de trabajo del agraviado.⁴² En la Recomendación se asienta: Detenido ilegalmente y torturado por elementos de la Policía Judicial Federal para obtener su declaración autoinculpatória por delitos contra la salud y se le prefabricó dicho ilícito. Existen testimonios de 2 personas del personal de vigilancia de la empresa Fujicolor afirmando que fue detenido en el interior de la empresa y de la directora de dicha empresa certificando que llegó al trabajo el día en que se le detuvo. En las declaraciones de los agentes aprehensores existen muchas contradicciones sobre quien recibió la llamada anónima, de si traían órdenes de detener al sujeto, de la cantidad de estupefaciente, y del tiempo que duró la vigilancia. En su declaración preparatoria negó lo aceptado ante el Ministerio Público. Existen certificados de lesiones. El caso llegó a la CNDH por el Juez quinto del distrito. Fue absuelto.</p>

³⁷ En el Anexo 7 se encontrará toda la información sobre las Recomendaciones en las que no se ejercitó acción penal contra ningún servidor público.

³⁸ Gaceta de la CNDH, No. 15. Informe Especial del 25 de Septiembre de 1991. Octubre 1991.

³⁹ Gaceta de la CNDH, No. 27, Informe Especial del 22 de Septiembre de 1992. Octubre 1992.

⁴⁰ Informe Semestral Dic. 91 - Jun 92. CNDH.

⁴¹ Informe Anual de Actividades. Mayo 1992 - Mayo 1993. CNDH.

⁴² Informe Anual de Actividades. Mayo 1992 - Mayo 1993. CNDH.

No. de Rec.	CAUSAS POR LAS QUE NO SE EJERCITÓ ACCIÓN PENAL :
84/92	<p><i>Se resolvió el no ejercicio de la acción penal ya que al intentar obtener la declaración de los agraviados ya habían sido preliberados y no fue posible localizarlos y que con las diligencias practicadas no se acreditaban los elementos del tipo penal.</i> ⁴³ Se prolongó ilegalmente su detención varios días por elementos de la Policía Judicial del Estado y dichos elementos ocasionaron lesiones a los quejosos. En el interrogatorio participaron el Sr. Javier Sánchez Morales, 2o. comandante de la PJE y sus subordinados. Ante el juez se retractó de sus declaraciones. No se ha dictado la sentencia correspondiente. Existe certificado de lesiones y una fe ministerial en la que se asentó que no presentó huellas visibles de lesiones.</p> <p>A pesar de que la Recomendación fue emitida el 6 de Mayo de 1992, cuando el Ministerio Público los requirió en el Centro de Readaptación Social de Veracruz le informaron que el 4 de febrero de 1993 habían sido preliberados. ¿Porqué se esperó casi un año para tomar su declaración? ¿Porqué la CNDH da por cumplida esta Recomendación, y porqué las actuaciones de la CNDH no son válidas?</p>
2/93	<p><i>La CNDH comparte el criterio de la PGR en el no ejercicio de la acción penal toda vez que las lesiones que presentaron los agraviados no resultaron contemporáneas a los hechos. Fueron sancionados administrativamente Miguel Cruz, Alfonso Palacios Jáquez, Ignacio Flon Acevedo y Josué Navarro Damián con inhabilitación.</i> ⁴⁴ En la Recomendación la CNDH asienta: Es evidente que fueron coaccionados para aceptar su presunta participación en los hechos pues no parece lógico que contando con supuestamente todos los elementos suficientes para consignar, no lo hayan hecho sino hasta 5 días después. El juez al dictar la respectiva sentencia y el tribunal de alzada al resolver sobre la apelación señalaron que "resulta una confesión coaccionada por el sólo exceso del tiempo de la consignación de los acusados y que por esa virtud no se le puede otorgar ningún valor probatorio". Existen certificados médicos del 10 de septiembre del médico adscrito al Hospital General de Tuxtepec, Oaxaca a petición del Representante Social Federal, desprendiéndose que éstos no presentaron lesiones internas y externas recientes. El Dr. Arturo Payno el 11 de septiembre en el examen a Toribio Lozano certificó que lo encontró sano y sin huellas de violencia externa reciente. Igual el día 12 el médico Carlos Ortiz Ortega certificó que no encontró lesiones. Los certificados del día 15 de septiembre a petición del director del CERESO: Toribio Lozano: Dificultad a la deambulacion por lo que es sostenido por dos personas. Cefalia intensa, dolor en el cuello a la palpación y al movimiento, lesiones en el tórax, abdomen, genitales, causadas por quemaduras a consecuencia de descargas eléctricas. Miembros pélvicos con edema y esquimosis traumática en ambas rótulas de cuatro centímetros de diámetro, tardan más de 30 días en sanar. José Luis Colo: Cefalea presente, edema en el tórax, abdomen dolor agudo en fosas renales. Y también certificó lesiones en los demás detenidos.</p> <p>Resulta extraño que si las lesiones no resultaron contemporáneas a los hechos, no hubieran sido certificadas por el Ministerio Público si es que ocurrieron antes de la detención y si ocurrieron después de consignarlos ¿quién los lesionó? ¿quien infirió descargas eléctricas a Toribio y porqué no se investigaron?</p> <p>Más extraño resulta aún cuando en la Recomendación 24/91 también por tortura intervinieron los mismos médicos Carlos Ortiz Ortega y Arturo Payno y el agente Alfonso Palacio Jáquez quien era jefe de grupo y en el informe semestral de Junio a Diciembre de 1991 se asienta que se ejercitó acción penal contra Alfonso Palacio Jáquez (Recomendación emitida en Abril de 1991) y en enero de 1993 cuando se emitió la Recomendación 2/93 se encontrara todavía prestando sus servicios Alfonso Palacios Jáquez ya que a raíz esta última Recomendación se informa que fue inhabilitado.</p>

⁴³ Informe Anual de Actividades, Mayo 1994 - Mayo 1995. CNDH.

⁴⁴ Informe Anual de Actividades, Mayo 1992 - Mayo 1993. CNDH.

No. de Rec.	CAUSAS POR LAS QUE NO SE EJERCITÓ ACCIÓN PENAL:
14/94	<p>La averiguación que se propuso para no ejercicio de acción penal, se devolvió para que se practicaran diligencias, por medio de un exhorto, entre las que se cuentan la ampliación de la declaración del señor Mario Gómez Velázquez quién manifestó que se desistía de la queja, y su esposa declaró ante el Ministerio Público que en relación a los hechos, ella no sabía nada, solo que la queja la redactó y mecanografió un sujeto de nombre Jesús Gil Picón y se la hizo firmar a su esposo sin saber su contenido", esto lo declaró en presencia de sus abogados. Esto deja a la CNDH en situación débil para continuar el cumplimiento de la Recomendación.⁴⁵ En la Recomendación se asienta: Se revisó arbitrariamente al Sr. Jesús Gil Picón en la ciudad de León Guanajuato, y el mismo elemento de la Policía Judicial Federal detuvo arbitrariamente y torturó a Mario Gómez Velázquez por delitos contra la salud. Existe fe de lesiones del secretario de acuerdos.</p>
32/94	<p><u>Informe Mayo 95 - Mayo 96.</u> Se determinó reiterar la consulta del no ejercicio de la acción penal ya que no se reunieron los suficientes elementos de prueba y los denunciante no deseaban aportarlos. Los denunciante manifestaron que se desistían de la queja presentada ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por así sus intereses. La CNDH les pidió que ratificaran y dijeron que ya no tenían interés alguno.⁴⁶</p>
74/94	<p>Se decidió el no ejercicio de la acción penal, ya que si bien es cierto que dos de los agraviados presentaron lesiones de las que no ponen en peligro su vida, fueron inferidas al oponer resistencia. Y porque los agraviados no obstante haber sido citados no comparecieron a formalizar su denuncia o querrela habiendo sido citados excepto Abdías quien declaró que no deseaba formular denuncia alguna y que no ratificaba la queja presentada ante este Organismo Nacional.⁴⁷ En su Recomendación la CNDH asienta: detenidos arbitrariamente y torturados por elementos de la PJF, para firmar confesión por un delito contra la salud y disparo. Existen certificados médicos. En declaraciones ante el Juez refirieron que fueron torturados, golpeados, coaccionados física y moralmente por los agentes de la PJF. Se sobreseyó la causa en su contra, el juez al motivar el sobreseimiento expresó: el subprocurador regional de la Zona Sur de la PGR solicitó dicho sobreseimiento, y agregando que dichos procesados fueron detenidos sin orden de aprehensión y torturados físicamente para reconocer que se dedicaban a la compra-venta de cocaína, y que lo anterior se corroboró por medio de certificados médicos y que además dichos procesados fueron objeto de detención prolongada, por lo que sus confesiones se encuentran viciadas y carecen de validez. El Agente del Ministerio Público señaló que no presentaron huellas visibles de lesiones a pesar de los certificados médicos, omitió certificar las lesiones que de manera evidente presentaban los quejosos, así como las causas por las cuales fueron puestos a su disposición con lesiones, ni quienes se las infligieron.</p>
99/94	<p>Se resolvió que los hechos investigados no eran constitutivos de delitos, con base al dictamen médico y ampliación del mismo emitidos por la Dirección General de Servicios Periciales de la PGR, en los que se dictaminó que por la coloración de las lesiones se produjeron en un periodo no mayor de 24 horas antes de que rindiera su declaración preparatoria, por lo que no pudieron ser infligidas por los elementos de la Policía Judicial Federal ya que al producirse ya se encontraba a disposición del Ministerio Público y por lo tanto no estaban presentes al momento en el que el doctor hizo el reconocimiento. El padre de la víctima a pregunta del defensor en la causa contra su hijo dijo que la policía nunca se introdujo a su domicilio.⁴⁸</p> <p>Si las lesiones se produjeron cuando se encontraba a disposición del Ministerio Público, ¿Quién se las infligió? ¿El Ministerio Público? ¿Porqué la CNDH determina la Recomendación como totalmente cumplida cuando no hay un responsable de las lesiones?</p> <p>¿Qué hay de la detención ilegal y la privación de la libertad de manera prolongada?</p>

⁴⁵ Informe Anual de Actividades, Mayo 1996 - Mayo 1997. CNDH.

⁴⁶ Informe Anual de Actividades, Mayo 1995 - Mayo 1996. CNDH.

⁴⁷ Informe Anual de Actividades, Mayo 1994 - Mayo 1995. CNDH.

⁴⁸ Informe Anual de Actividades, Mayo 1996 - Mayo 1997. CNDH.

No. de Rec.	CAUSAS POR LAS QUE NO SE EJERCITÓ ACCIÓN PENAL:
122/94	<p><i>Se determinó el no ejercicio de la acción penal toda vez que el Ministerio Público Federal consideró que no se reunieron los elementos del tipo delictivo de tortura ni abuso de autoridad debido a que la lesión en el glúteo que presentó el agraviado no era contemporánea a la fecha en que dijo se la ocasionaron y no se encontró alguna otra lesión que correspondiera a lo dicho con el lesionado y no se cuenta con fe judicial de lesiones. La detención fue en flagrante delito primero se le absolvió y luego se le revocó la sentencia y se le condenó a 5 años y 6 meses, no se le ha reaprehendido. La esposa manifestó que no ratificaba su escrito de queja pues no podía probar que lo torturaron y que éste último se había ido a trabajar de bracero. La Sra. I dijo a la CNDH que daba por terminada la demanda por falta de recursos económicos.⁴⁹</i></p> <p>Torturado por agentes de la PJF por su probable responsabilidad en un delito contra la salud. Médico omitió certificar el estado físico. Esta Comisión Nacional de Derechos Humanos realizó un peritaje médico forense sobre la naturaleza y temporalidad de la lesión producida al agraviado Martín López Peña, concluyéndose que corresponde a una quemadura de segundo grado, y que la misma fue inferida contemporáneamente a su aseguramiento. En el primer examen certificó que refiere dolor a la palpación en la región glútea izquierda. Y en el segundo examen médico se le certificaron diversas lesiones que antes el perito no había apreciado como la quemadura de segundo grado. Negó ante el juez sus declaraciones previas y manifestó que lo torturaron con un fierro caliente y golpes en el estómago.</p> <p>Los hechos ocurrieron en enero de 1993, la denuncia fue presentada ante la CNDH en Junio de 1993 y la Recomendación fue emitida en Octubre de 1994. El peritaje médico forense de la CNDH fue más reciente a los hechos y en este peritaje se certificó quemadura de segundo grado. ¿Los peritajes de la CNDH no tienen valor jurídico?</p>

La tortura es un delito que se persigue de oficio, y en el Artículo 11 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura se especifica: "El servidor público que en ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura, está obligado a denunciarlo de inmediato, si no lo hiciera, se le impondrán de tres meses a tres años de prisión, y de quince a sesenta días de multa, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes..."

Por lo tanto en estos casos no es necesario la ratificación de los quejosos. De hecho la CNDH tiene fe pública por lo que su Recomendación bastaría para obtener la información requerida.

En 27 averiguaciones iniciadas como consecuencia de Recomendaciones por tortura el Ministerio Público se convirtió en juez y absolvió a los responsables de la tortura, al decidir el no ejercicio de la acción penal. En otras 8 que se encuentran totalmente cumplidas y no se ha ejercitado acción penal, probablemente también se haya decidido el no ejercicio de la acción penal.

Tomando en cuenta que, según nuestra Constitución, el Ministerio Público tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, podemos aseverar que estos 35 casos⁵⁰ permanecerán en completa impunidad.

⁴⁹ Informe Anual de Actividades, Mayo 1995 - Mayo 1996. CNDH.

⁵⁰ Específicamente en estos casos la CNDH recomendó investigar y ejercitar acción penal contra 181 servidores públicos que participaron directamente en los hechos de tortura y contra 81 servidores públicos que participaron en otros delitos.

6.- El papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Es importante mencionar que en todos los casos en los que la CNDH emitió Recomendaciones por tortura, a pesar de las lesiones que presentaban los detenidos, no se habían iniciado las investigaciones para saber el origen de las mismas, exceptuando los casos donde la víctima murió y los que fueron denunciados formalmente por las víctimas. En estos últimos (6 casos) una de las averiguaciones había sido enviada a reserva y la otra fue recibida por el Ministerio Público que era acusado en la denuncia, las otras cuatro no habían sido integradas a pesar de las evidencias. Es claro que en México, para que se investigue un hecho de tortura, se espera a que la CNDH emita una Recomendación al respecto. Aún más, si en estos casos en que existe Recomendación y se trata de delitos graves como lo es la tortura, existe tal impunidad, ¿qué podemos esperar de aquellos casos donde se trata de detenciones ilegales, incomunicación, etc., y donde no se ha emitido una Recomendación por parte de la Comisión Nacional?

En este sentido consideramos importante el papel que juega la CNDH para que se inicien averiguaciones previas con respecto a hechos violatorios a los derechos humanos. Sin embargo, resulta preocupante que a pesar de la emisión de Recomendaciones por parte de la CNDH, la impunidad persiste.

En el informe especial del 25 de septiembre de 1991 la CNDH asienta: "Respecto de las quejas presentadas contra actos de tortura, la Comisión Nacional tiene un problema que desea exponer a la sociedad. En múltiples casos no existe ninguna prueba ni indicio sobre esa aludida tortura. La Comisión Nacional no duda que, en ocasiones, aunque no existen pruebas, dada la clandestinidad de este tipo de acciones y el hecho de que muchos actos torturantes no dejan una huella visible susceptible de una certificación médico-legal, la tortura pudo, sin embargo haberse perpetrado. No obstante, la Comisión Nacional no puede ni debe pronunciarse al respecto si no tiene bases para ello; es decir, pruebas e indicios fehacientes.... Sin pruebas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos no puede avalar la acusación de tortura".⁵¹

La misma CNDH en su 2o. informe semestral señaló "La CNDH no puede hacer una Recomendación sino hasta que no está segura de que las pruebas con que cuenta son suficientes para soportar tal Recomendación."⁵²

En la publicación Lucha contra la impunidad, la CNDH explicita: "El compromiso con la ley por parte de la CNDH es irrenunciable, de ahí que cada caso esté sustentado con pruebas. Nada más alejado del ánimo de esta Institución que cometer una injusticia"

Entonces estaríamos hablando de que cuando la CNDH emite una Recomendación por tortura es porque pudo comprobar dicha tortura, sin embargo, resulta contradictorio el que la CNDH califique como totalmente cumplidas Recomendaciones cuando existe impunidad.

⁵¹ Gaceta de la CNDH, No. 15, Octubre 1991

⁵² Segundo Informe Semestral, Diciembre 1990 - Junio 1991, CNDH, pág. 61

Estado que guardan las Recomendaciones por tortura de la CNDH según el ejercicio de la acción penal.

	Total	TC ⁵³	PC ⁵⁴	CI ⁵⁵	IN ⁵⁶
Se ejercitó acción penal por tortura	13	10	3	-	-
Se ejercitó acción penal por delitos diferentes	28	23	3	1	1
No se informa por que delitos se ejercitó acción penal	25	21	4	-	-
No se ejercitó acción penal contra ningún servidor público por ningún delito.	44	35	5	3	1
Total.	110	89	15	4	2

En el último informe emitido por el Lic. Jorge Madrazo como Presidente de la CNDH, éste afirma: "Para el Ombudsman, informar es mucho más que cumplir una obligación y ejercitar un derecho, es una forma de someterse transparentemente al escrutinio de la sociedad para profundizar en la confianza de aquellos a quienes se está llamado a servir; es una vía idónea para impulsar la causa de los Derechos Humanos; es, en fin, un modo de hacer las cosas, de entender la función pública y de comprometerse con los demás".⁵⁷

En 8 Recomendaciones en las que no se ejercitó acción penal por ningún delito, la CNDH no informa porqué motivo consideró totalmente cumplidas dichas Recomendaciones. Esto, junto con los casos mencionados anteriormente, en los que la CNDH no informa por qué delitos se ejercitó acción penal no permite ese escrutinio de la sociedad y por lo tanto provoca desconfianza.

Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos "hay sólo una cosa peor que las violaciones a los derechos humanos, y es que éstas queden impunes"⁵⁸, nosotros añadiríamos, que éstas queden impunes y que el Organismo Oficial encargado de velar por el respeto a los derechos humanos avale dicha impunidad.

Como hemos visto 35 (79.5%) de las Recomendaciones en las que no se ejercitó acción penal contra ningún servidor público por ningún delito están consideradas como totalmente cumplidas. Esto es grave, si se toma en cuenta que una vez que la CNDH ha dado por cumplida una Recomendación, es casi imposible que la autoridad siga investigando o se sancione a los responsables. En este sentido consideramos que la Comisión Nacional avala la impunidad al dar por cumplidas Recomendaciones en las que acreditó tortura y no se ejercitó acción penal contra ningún servidor público. Lo mismo en el caso que debiendo aplicarse la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, se ejercita acción penal por delitos menores.

⁵³ Totalmente Cumplida

⁵⁴ Parcialmente Cumplida

⁵⁵ Cumplimiento Insatisfactorio

⁵⁶ Incumplimiento Negligente

⁵⁷ Segundo Informe Semestral. Diciembre 1990 - Junio 1991.

⁵⁸ Lucha contra la Impunidad. Compilación... Abril 1996.

La misma CNDH expresa "...La otra vía de lucha contra la impunidad es la que se desprende de las propias Recomendaciones y que tiene que ver con violaciones graves, donde la actuación de esta institución debe ser pública, contundente y procedente (...) La impunidad es como una sombra que cubre la vida pública, despejarla y darle cause al camino de la ley y a la vigencia del Estado de Derecho acaso sea el anhelo más importante de la CNDH y un reto, hoy por hoy, irrenunciable. (...) Uno de los agravios más graves es que las violaciones a los Derechos Humanos no se esclarezcan y que los presuntos responsables gocen de impunidad; por ello, uno de los alcances fundamentales del programa es dar seguimiento constante a las respuestas de las distintas autoridades y de las sanciones a los servidores que violen la ley, todo ello desprendiéndose de las propias Recomendaciones y del trabajo de conciliación. (...) A cinco años de la fundación de la CNDH, queda claro que cada vez es más difícil violar los Derechos Humanos sin encontrar, de inmediato, el repudio de la sociedad y el castigo de la ley".⁵⁹

No vemos concordancia de la realidad con lo expresado por la CNDH. Como hemos visto, que la CNDH considere totalmente cumplida una Recomendación, no es garantía de que no se encuentren en total impunidad. Esto pone en evidencia la falta de independencia de la CNDH y la poca eficacia de la vía no jurisdiccional en México.

7.- La impunidad persiste

Análisis del seguimiento de las 110 Recomendaciones por tortura de la CNDH y su impunidad.

Resultado del ejercicio de la acción penal	No. de casos	Porcentaje
Ordenes de aprehensión negadas	37	14.0 %
No ejecución de órdenes de aprehensión	16	6.1%
Amparo contra la orden de aprehensión	7	2.7%
Ordenes de aprehensión ejecutadas (sin que se informe si se dictó auto de libertad o de formal prisión)	60	22.7%
Auto de libertad	13	4.9%
Auto de formal prisión	5	1.9%
Ordenes de aprehensión liberadas (sin que se informe si se ejecutaron o no)	5	1.9%
Defunción	1	0.4%
Turnados a otra autoridad	2	0.7%
Sentenciados	7	2.7%
No se informa si se liberaron o no las órdenes de aprehensión	111	42.0%
Total de servidores públicos contra los que se ejercitó acción penal	264	100%

⁵⁹ Lucha contra la Impunidad. Compilación... Abril 1996.

Según todos los datos que hemos aportado, aún en los 264 casos en que se ejercitó acción penal contra servidores públicos, sólo existen 7 personas sentenciadas⁶⁰ y en por lo menos 73 casos⁶¹ la acción penal quedó sin efecto y la mayoría de las veces se consignó por delitos menores que alcanzan libertad bajo fianza.

La falta de interés del Ministerio Público en integrar correctamente una averiguación previa por tortura se evidencia en que en el 14% de los casos se hayan negado las órdenes de aprehensión.

Pero la mayor evidencia de la impunidad que existe es, que aunque en las Recomendaciones en las que la CNDH acreditó tortura se mencionaban por lo menos 608 servidores públicos, solamente se ejercitó acción penal contra 264 y de éstos casos sólo a 31 servidores públicos se les consignó por el delito de tortura.

Delito por el que se ejercitó acción penal	No. de servidores públicos contra los que se ejercitó acción penal	Porcentaje
Tortura	31	11.8%
Homicidio	16	6.0%
Lesiones y abuso de autoridad	11	4.2%
Abuso de autoridad y otros delitos	84	31.8%
Otros delitos	23	8.7%
No se informa por qué delitos	99	37.5%
Total	264	100%
Total de servidores públicos que participaron directa o indirectamente en los hechos de tortura según las Recomendaciones de la CNDH :	608	

⁶⁰ 5 de estos casos se trata de homicidio.

⁶¹ 43 órdenes de aprehensión negadas, 11 órdenes de aprehensión no ejecutadas, 7 amparos contra orden de aprehensión, 10 autos de libertad, 2 prescripciones.

Aunado a todo lo anterior, en un recuento somero, encontramos que varios de los servidores públicos han participado en diferentes hechos de tortura, que han merecido Recomendación de la CNDH :

Nombre del Servidor Público ⁶² :	Casos en los que participó :
Rubén Castillo Conde	119/91, 74/92, 4/94
Leonardo Díaz Leal Torres	73/91, 105/91, 1/92
Rodrigo Monforte Cruz	119/91, 74/92, 4/94
Víctor Manuel Valenzuela Corrales	119/91, 74/92, 4/94
Gustavo Hernández Cortés	119/91, 74/92, 4/94
José Luis Larrazolo Rubio	11/90, 122/91, 33/95
Aleonso Palacio Jáquez	24/91, 60/91, 2/93
Guillermo Robles Liceaga	68/91, 130/91, 28/92
Moisés Figueroa Ventura	73/91, 105/91, 1/92, 39/92 ⁶³ , (122/93, 223/92) ⁶⁴

Estos datos nos dan una idea de la práctica cotidiana que se utiliza en la investigación de delitos por parte de la Policía Judicial Federal. Al mismo tiempo, el que ninguno de los servidores públicos arriba mencionados haya sido consignado por el delito de tortura, demuestra una vez más la impunidad que existe en México.

⁶² Todos ellos pertenecen a la Policía Judicial Federal.

⁶³ En la Recomendación 39/92, la CNDH no reconoce la tortura, aunque sí existió (Anexo 3).

⁶⁴ Estos dos últimos casos no fueron por hechos de tortura.

CAPITULO IV. USO POLITICO DE LA CNDH POR EL GOBIERNO MEXICANO

En marzo pasado, la misión diplomática de México en Ginebra afirmó ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): "...cuando una autoridad se excede en sus funciones es, hoy en día, sancionada. Las violaciones a los derechos humanos son hechos reprobables que no están institucionalizados en mi país. Concluiré mi intervención con un ejemplo de esto: a lo largo de los últimos 6 años y medio, y como consecuencia de los trabajos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), ... ,han sido sancionados un total de 2,567 servidores públicos por delitos vinculados con la tortura" ⁶⁵

El dato es falso. La cifra señalada por la Delegación Mexicana ante la ONU, corresponde a los servidores públicos sancionados⁶⁶ como consecuencia de todas las Recomendaciones y trabajos de amigable composición de la CNDH y no solamente por delitos vinculados con la tortura ⁶⁷. Mucho nos preocupa constatar que el Gobierno de México manipula olímpicamente las cifras de la CNDH ante Organismos Internacionales para hacer creer que ya se erradicó la impunidad con respecto a la tortura.

Generalmente el gobierno mexicano basa sus informes sobre la situación de derechos humanos en las cifras de la CNDH. La inconsistencia de estas cifras, según se ha demostrado en este informe, aunada a su ulterior manipulación oficial abre un gran margen para el escepticismo.

Nos preocupa que el gobierno de México quiera minimizar los hechos de tortura y que sobre todo hable de que ha disminuido la impunidad. El día 9 de Mayo de 1997 la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de un comunicado afirmó que tan no hay impunidad en México que "de más de 105 Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos humanos (CNDH), en las que se acreditó tortura, 72 fueron cumplidas en su totalidad, 32 de manera parcial, dos recientes están pendientes y sólo una no fue aceptada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa,.... A partir de esas Recomendaciones se ejerció acción penal contra 53 servidores públicos por el delito de tortura y, lo mismo en 14 casos de homicidio cuyo origen fue este ilícito. Esto acredita la férrea voluntad del gobierno mexicano por erradicar esa práctica y eliminar la impunidad. No puede olvidarse que México ha avanzado en su lucha contra la tortura, se han corregido errores del pasado y los resultados positivos son evidentes: la disminución de este tipo de prácticas, según consta en las cifras de la CNDH."⁶⁸ Como ya hemos mencionado, el que la CNDH considere totalmente cumplidas sus Recomendaciones no significa que hayan sido castigados los responsables de los actos de tortura, no garantiza el fin de la impunidad.

⁶⁵ Intervención de la delegación de México en el tema 8 de la agenda del quincuagésimo tercer periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, 27 de Marzo de 1997.

⁶⁶ Ejercicio de acción penal, multas, amonestaciones, inhabilitaciones, destituciones, etc.

⁶⁷ Consideraciones sobre 2379 días de labores de la CNDH, Informe Semestral Junio-Diciembre de 1996, CNDH, Diciembre de 1996.

⁶⁸ La Jornada, 10 de Mayo de 1997, pág. 68.

CONCLUSIONES

- En menos del 10% de los casos que se han presentado como queja por tortura ante la CNDH, ésta ha emitido una Recomendación. Si bien es cierto, que en algunos de ellos pudo no haberse comprobado la tortura, es un hecho que en otros no se realizó una investigación profunda y se dio por concluido el expediente.
- El tiempo que tarda la CNDH en emitir una Recomendación rebasa los 12 meses. Si tomamos en cuenta el tiempo que transcurre entre los hechos de tortura y la presentación de la queja ante la CNDH, y que el Ministerio Público muchas veces consigna por delitos diferentes a la tortura, cuyo tiempo de prescripción es menor, el largo tiempo que le toma a la CNDH emitir la Recomendación facilita que los responsables queden en la impunidad por prescripción de la sanción y por la dificultad y falta de voluntad para reunir los elementos de prueba después de tanto tiempo.
- La CNDH no es consistente en su forma de clasificar sus Recomendaciones, ya que, en algunos informes, Recomendaciones que son clasificadas por tortura, en otros informes no lo son. Adicionalmente, en muchas ocasiones la CNDH no clasifica una Recomendación como tortura a pesar de que la pudo comprobar. En otras, a pesar de los elementos con que cuenta no reconoce que existió tortura. Todo esto facilita que el Ministerio Público ejercite acción penal por delitos diferentes a la tortura y hace manipulables las cifras de la CNDH por ese delito.

La impunidad es la Regla para los hechos de tortura en México :

- Es muy bajo el porcentaje de averiguaciones previas realizadas como consecuencia de una Recomendación por tortura en las que se consigna aplicando la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. Adicionalmente, cuando esto ocurre, no se llega a una sentencia condenatoria.
- En un alto porcentaje de casos el Ministerio Público ejercita acción penal por delitos diferentes a la tortura, a pesar de que la CNDH en su Recomendación la haya comprobado. Generalmente, los responsables de la tortura pueden salir bajo fianza. En muchos de estos casos tampoco se llega a sentencias condenatorias.
- La información que publica la CNDH en cuanto al seguimiento de sus Recomendaciones es incompleta, ya que en muchos de los casos analizados, aunque informa que se ejercitó acción penal, no especifica por qué delitos se consignó. Esto pone en entredicho la veracidad de la información, ya que si no se publica podría significar que la CNDH no cuenta con ella y por lo tanto existe la posibilidad de que las autoridades hayan informado hechos falsos.

- Aunado a todo lo anterior, el hecho de que el 40% de los casos en que la CNDH emitió una Recomendación por tortura, no se haya ejercitado acción penal contra ningún servidor público, por ningún delito, pone de manifiesto la impunidad que existe con respecto a esta práctica.
- Existe complicidad y encubrimiento por parte de los Ministerios Públicos que investigan los hechos de tortura. En la mayoría de las Recomendaciones analizadas, a pesar de las evidencias de lesiones, no se habían iniciado las investigaciones para saber el origen de las mismas.
- Adicionalmente, puede presumirse que el Ministerio Público no integra adecuadamente las averiguaciones previas, ya que en 14% de los casos se negaron las órdenes de aprehensión. En este mismo sentido, el Poder Judicial se vuelve cómplice en algunos casos al amparar, negar órdenes o dictar auto de libertad contra los servidores públicos que han realizado actos de tortura.
- La CNDH se vuelve cómplice de la impunidad, al considerar totalmente cumplidas recomendaciones en que acreditó tortura y no se ejercitó acción penal contra ningún servidor público, o se ejercitó acción penal por delitos diferentes a la tortura.
- El Gobierno Mexicano manipula las cifras de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tanto ante Organismos Internacionales como ante la opinión pública.

RECOMENDACIONES

Con base en el cúmulo de denuncias documentadas por diversos organismos civiles y en el análisis del papel de la CNDH ante el problema de la tortura emitimos las siguientes recomendaciones al gobierno de México, con la finalidad de que la práctica de la tortura ejercida sobre todo por elementos de las policías judicial federal y estatal y del Ejército pueda erradicarse.

- I. Que el delito de Tortura sea considerado como un delito del fuero federal, sin importar que la autoridad que la ejerza pertenezca a una institución federal o estatal.
- II. Que se otorgue una efectiva reparación del daño para la víctima de tortura, que incluya no solo una justa indemnización económica, sino además abarque tratamientos médicos, psicológicos y la reparación moral.
- III. Que la CNDH tenga la obligación de informar del desarrollo y conclusión de los procesos judiciales a los que están sujetos los servidores públicos, como resultado de una recomendación totalmente cumplida. Aunque en los procesos jurisdiccionales la CNDH no tiene competencia, esto no implica que no pueda dar seguimiento e informar de la conclusión de dichos procesos. La opinión pública tiene derecho a conocer los resultados finales de las recomendaciones.
- IV. Como lo recomienda el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, que se implementen procedimientos efectivos de control del cumplimiento de los deberes y prohibiciones por parte de los servidores públicos, de las instituciones encargadas de la procuración de justicia y de la aplicación de la ley, para la erradicación de la tortura y la sanción penal y administrativa de los infractores.
- V. Que el gobierno mexicano retire la reserva establecida a nivel internacional en el Comité Contra la Tortura de Naciones Unidas, para que éste reciba y examine las comunicaciones presentadas por personas o en representación de personas que aleguen haber sido víctimas de tortura.
- VI. Que las CNDH cuente con facultades jurídicas para ejercer la acción penal en los casos que se acredite hechos de tortura.