



Advocacy for Human Rights in the Americas

**RESUMEN**



*AP Photo/Eric Gay*

## **JUSTICIA OLVIDADA**

**La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México**

Por: Ximena Suárez-Enríquez, con contribuciones de Maureen Meyer

**NOVIEMBRE DE 2017**

# RESUMEN

En este informe analizamos los delitos y violaciones a los derechos humanos cometidos por soldados mexicanos, los casos que han sido investigados y sancionados en el sistema de justicia civil y los que permanecen sin castigo.

Han pasado más de diez años en México de una estrategia de seguridad y lucha contra la delincuencia organizada sostenida fuertemente en el despliegue de militares y en el uso de la fuerza, pero no en la justicia. El fortalecimiento de instituciones civiles como la policía y el Ministerio Público se ha dejado en segundo plano. Estados Unidos también apoyó este enfoque durante los primeros años de la asistencia en materia de seguridad a México, pues a través de la Iniciativa Mérida una parte significativa de los recursos se destinaron a las fuerzas armadas mexicanas.

La estrategia de seguridad militarizada ha tenido al menos tres consecuencias graves. La primera es que la violencia ha aumentado en México y las violaciones a derechos humanos son constantes; la segunda es que ha disminuido la urgencia y la presión de una reforma policial; y la tercera es que la rendición de cuentas ha sido prácticamente inexistente. Los soldados que cometen delitos y violaciones a derechos humanos generalmente no responden por sus acciones, tampoco los funcionarios públicos que solicitan la presencia de soldados en sus estados o municipios, ni los líderes políticos que por décadas no se han comprometido verdaderamente a mejorar a la policía en México.

La seguridad militarizada ha tenido un impacto negativo en el sistema de justicia de México. El sistema de justicia civil enfrenta retos—incluyendo acciones relacionadas con las autoridades militares que han llegado a impedir o retrasar las investigaciones—para que las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados se castiguen.

Las investigaciones civiles son la única posibilidad de justicia y verdad para las víctimas de violaciones a derechos humanos cometidas por soldados y por ello la mayor apuesta de las autoridades debería ser fortalecer el sistema de justicia civil. Actualmente pasa lo contrario: la amenaza de aprobar leyes—como una Ley de Seguridad Interior que validaría la participación militar en la seguridad pública—que debiliten el sistema de justicia civil y otras reformas que serían un retroceso para el sistema penal acusatorio.

Este informe establece una ruta para fortalecer el sistema de justicia civil y mejorar las investigaciones contra soldados. En la primera sección se explican las reformas a la jurisdicción militar en México, posteriormente las estadísticas y los obstáculos cuando se investiga a soldados en el sistema de justicia civil, así como la falta de investigación de la cadena de mando. En la última sección se hacen recomendaciones y se resalta que si las autoridades tienen la voluntad política pueden lograr investigaciones civiles eficaces en contra de soldados implicados en violaciones a los derechos humanos y acabar con la impunidad en estos casos.

# HALLAZGOS

- **LAS REFORMAS DEL 2014 AL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR (CJM) DE MÉXICO QUE FACULTAN A LAS AUTORIDADES CIVILES PARA INVESTIGAR A SOLDADOS IMPLICADOS EN DELITOS Y VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS NO SE HAN IMPLEMENTADO TOTALMENTE.** Existen algunas investigaciones civiles, pero son casos aislados en los que las autoridades no muestran voluntad política para que haya justicia. Se necesita una segunda generación de reformas al CJM para garantizar la seriedad y éxito de las investigaciones civiles.
- **CASI TODAS LAS INVESTIGACIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR) EN CONTRA DE SOLDADOS ESTÁN SIN RESOLVERSE.** De acuerdo con estadísticas oficiales, entre el 2012 y el 2016 la PGR inició 505 investigaciones por delitos y violaciones a derechos humanos cometidos por soldados en contra de civiles. La mayoría de los casos bajo investigación son por violaciones a derechos humanos, siendo las más comunes tortura (o relacionadas con tortura) y desaparición forzada. Para el mismo periodo sólo hay registro de 16 sentencias condenatorias para estos casos en el sistema de justicia civil, lo que quiere decir que en cuatro años la PGR sólo tuvo éxito en 3,2 por ciento de las investigaciones contra soldados.
- **AL MENOS TRES ACCIONES RELACIONADAS CON LAS AUTORIDADES MILITARES HAN LLEGADO A IMPEDIR O RETRASAR LAS INVESTIGACIONES CIVILES:** 1) el inicio de investigaciones militares simultáneas o paralelas a las civiles, 2) la dificultad para que los soldados declaren como acusados o testigos en el sistema de justicia civil y 3) casos en que soldados han llegado a alterar escenas del crimen o a declarar falsamente.
- **LA PGR NO HA MOSTRADO VOLUNTAD PARA INVESTIGAR DE FORMA SERIA Y EXHAUSTIVA A LOS SOLDADOS QUE HAN COMETIDO DELITOS O VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS EN CONTRA DE CIVILES.** Las investigaciones de la PGR son lentas y durante las mismas no se recaban todas las pruebas para llevar ante jueces casos sólidos. Hay casos en que han pasado hasta tres años sin que la PGR pueda llevar a los soldados a juicio y otros donde han pasado seis años para lograr una sentencia condenatoria de primera instancia.
- **HACE FALTA INVESTIGAR A LOS SUPERIORES JERÁRQUICOS DE LOS SOLDADOS ACUSADOS DE COMETER VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS (CADENA DE MANDO), ASÍ COMO LAS ÓRDENES MILITARES QUE IMPLICAN LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE CIVILES (DEBIDA OBEDIENCIA).** Únicamente encontramos un caso en el que se condenó a un teniente coronel en Chihuahua por su responsabilidad como superior jerárquico en una desaparición forzada ocurrida en el 2009, y otro en que se condenó a un subteniente de infantería por la desaparición forzada de una persona en Nuevo León en el 2012.

# HALLAZGOS

- **LOS JUECES FEDERALES HAN EMITIDO SENTENCIAS SOBRE LA BÚSQUEDA DE DESAPARECIDOS EN CUARTELES MILITARES Y LAS OBLIGACIONES DE INVESTIGACIÓN DE LA PGR EN CASOS CONTRA SOLDADOS QUE SON AVANCES POSITIVOS.** Por el contrario, otras decisiones de jueces federales han dificultado las investigaciones civiles de soldados implicados en delitos o violaciones a derechos humanos.

# RECOMENDACIONES

Las reformas del 2014 al Código de Justicia Militar (CJM) fueron un paso importante para investigar delitos y violaciones a derechos humanos cometidos por soldados en contra de civiles en México. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para que estas reformas se traduzcan en investigaciones civiles exitosas y en justicia y verdad para las víctimas.

La situación actual de las investigaciones en contra de soldados muestra que las autoridades no tienen voluntad política para hacer justicia en estos casos. También muestra la urgencia de fortalecer el sistema de justicia civil, de evitar contrarreformas al sistema acusatorio y de no postergar más la reforma policial en México. Las autoridades no pueden evadir este debate permanentemente y entre más lo prolonguen, más exponen a la población civil a peligros y abusos, y a los soldados al desprestigio.

Urge que el gobierno desarrolle un plan de retiro paulatino de los soldados que estén desempeñando tareas de seguridad pública. Este plan debe ir acompañado del fortalecimiento progresivo de la policía civil en una lógica de seguridad ciudadana, de rendición de cuentas y de mecanismos para mejorar las investigaciones civiles de soldados implicados en delitos y violaciones a derechos humanos.

En cuanto a las acciones que las autoridades deben implementar para mejorar las investigaciones civiles contra soldados se encuentran las siguientes:

## PARA MÉXICO:

---

### **1. FORTALECER EL SISTEMA DE JUSTICIA CIVIL PARA INVESTIGAR LOS DELITOS Y VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS COMETIDOS POR SOLDADOS EN CONTRA DE CIVILES, INCLUYENDO LAS SIGUIENTES ACCIONES:**

- Mejorar la capacitación de la policía de investigación, peritos, ministerios públicos civiles y la policía civil para investigar estos casos, y compartir buenas prácticas entre ministerios públicos y jueces federales.
- Mejorar la coordinación entre los ministerios públicos estatales y federal y las autoridades militares para que sean las autoridades civiles—y no los soldados— quienes lleven a cabo los primeros actos de investigación en casos de delitos y violaciones a derechos humanos cometidos por soldados en contra de civiles.
- Asegurar que la nueva Fiscalía General de la República (FGR) sea autónoma y que el fiscal general sea elegido mediante un proceso transparente y con la participación de la sociedad civil. El primer fiscal general de México debe ser independiente y tener un perfil idóneo a fin de que pueda resistir las presiones políticas que pueda enfrentar cuando investigue a soldados. También debe asegurarse la profesionalización e

# RECOMENDACIONES

independencia de los servicios periciales, considerando incluso que no queden adscritos a las fiscalías ni subordinados a los fiscales ni a los ministerios públicos, como ocurre actualmente.

- 2. LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR) DEBE CREAR UNA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL DE LOS DELITOS Y VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS COMETIDOS POR SOLDADOS EN CONTRA DE CIVILES.** El plan deberá ser público y deberá especificar las prioridades de investigación, los casos que se están investigando y los resultados, mismos que también deberán ser públicos. El plan también debe fomentar la investigación de la cadena de mando y las órdenes de altos mandos militares a sus subordinados (debida obediencia).
- 3. ABSTENERSE DE INCREMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS SOLDADOS EN LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO, SEA COMO PRIMEROS RESPONDIENTES O DE CUALQUIER OTRA FORMA.** El Congreso mexicano debe abstenerse de aprobar la Ley de Seguridad Interior y otras reformas legales que sean un retroceso para el sistema de justicia penal acusatorio y para el control civil sobre la seguridad pública en el país.
- 4. EL PODER JUDICIAL FEDERAL (PJF) DEBE EMITIR Y HOMOLOGAR BAJO ESTÁNDARES INTERNACIONALES LOS CRITERIOS DE LOS JUECES SOBRE LAS DIFERENCIAS ENTRE LAS TAREAS QUE CORRESPONDEN A LA POLICÍA Y LAS QUE CORRESPONDEN A LOS SOLDADOS, SOBRE EL USO PROPORCIONAL Y RACIONAL DE LA FUERZA POR PARTE DE SOLDADOS Y FUERZAS POLICIALES.** Debe exigir a la PGR altos estándares probatorios e investigaciones serias en casos que involucren a soldados. Igualmente, podría sistematizarse y difundirse públicamente la información sobre casos contra soldados juzgados en el PJF, así como fomentar el intercambio de experiencias y mejores prácticas entre jueces que hayan intervenido en los mismos.
- 5. CREAR UN MECANISMO PARA MONITOREAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS DEL 2014 AL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR (CJM) Y EL AVANCE DE LAS INVESTIGACIONES CIVILES CONTRA SOLDADOS.** El mecanismo debe ser público, transparente y actualizado constantemente para lo cual tanto la PGR como el PJF deben mejorar la calidad de sus estadísticas sobre delitos y violaciones a derechos humanos cometidos por soldados en contra de civiles.
- 6. REFORMAR EL CJM PARA CORREGIR LOS ASPECTOS DEFICIENTES E INCOMPLETOS DE LAS REFORMAS DEL 2014.** En esta segunda generación de reformas al CJM deberán modificarse los artículos 37, 49bis, 57 y 129 para fortalecer el papel de las autoridades civiles en las investigaciones civiles contra soldados, así como para mejorar la calidad y los resultados de dichas investigaciones. Igualmente, debe

# RECOMENDACIONES

reformarse el Código Penal Federal (CPF) para incluir como una agravante el que un homicidio sea cometido por soldados o policías en funciones y que sea el resultado del uso de la fuerza sin cumplir con los estándares de proporcionalidad y necesidad.

- 7. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) DEBE MEJORAR LA INVESTIGACIÓN Y SEGUIMIENTO A SUS RECOMENDACIONES SOBRE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS COMETIDAS POR SOLDADOS, ENTRE OTROS,** mediante la clasificación de esos casos como violaciones graves a derechos humanos cuando corresponda, la recomendación expresa de investigar la cadena de mando y obediencia a órdenes militares y, abstenerse de tener por cumplidas recomendaciones dirigidas a la Secretaria de la Defensa Nacional (SEDENA), a la Secretaria de Marina (SEMAR) y a la PGR si no hay avances significativos en la investigaciones civiles.

## PARA ESTADOS UNIDOS:

---

- 1. ENFOCAR Y PRIORIZAR EL APOYO DE LOS ESTADOS UNIDOS A MÉXICO EN MEJORAR LA CAPACIDAD DE LOS FISCAL Y MINISTERIOS PÚBLICOS FEDERALES PARA LLEVAR A CABO INVESTIGACIONES CONTUNDENTES Y CON BASE EN EVIDENCIA TÉCNICA, INCLUYENDO CASOS DE SOLDADOS.**
- 2. ADEMÁS DEL APOYO PARA EL SISTEMA DE JUSTICIA Y EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO, LOS ESTADOS UNIDOS DEBEN PRIORIZAR LA COOPERACIÓN PARA PROFESIONALIZAR A LA POLICÍA MEXICANA Y PARA FORTALECER SUS MECANISMOS DE CONTROL INTERNOS Y EXTERNOS.** Igualmente, los Estados Unidos deben abstenerse de fomentar y apoyar el uso de los soldados en tareas de seguridad pública y de combate al narcotráfico pues al hacerlo están apoyando un papel peligroso de las fuerzas armadas que lleva a más abusos en el país.
- 3. HACER USO DE LOS REQUISITOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA CUENTA DE FINANCIAMIENTO DE MILITARES EXTRANJEROS (FOREIGN MILITARY FINANCING, FMF) PARA HACER UNA VALORACIÓN HONESTA DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.** Deben retener los fondos condicionados hasta que haya avances medibles y significativos en la investigación y sanción de soldados y policías implicados en violaciones a los derechos humanos.
- 4. ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY LEAHY.** La ley prohíbe el apoyo o capacitación por parte de los Departamentos de Estado y de Defensa de los Estados Unidos a unidades de seguridad extranjeras que han estado implicadas en violaciones graves de derechos humanos.

## **SOBRE WOLA**

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) es una organización con sede en Washington, DC que realiza investigación e incidencia a favor de los derechos humanos en las Américas.

## **SOBRE LOS AUTORES**

Ximena Suárez-Enríquez es la Coordinadora para México de WOLA. Maureen Meyer es la Coordinadora Principal del Programa de México y Derechos de Migrantes de WOLA.

## **AGRADECIMIENTOS**

El equipo del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez hizo valiosos comentarios y adiciones a los borradores de este informe, al igual que los abogados de derechos humanos Ruth Zenteno y Carlos Treviño. Los periodistas Daniela Rea, Mónica González y Pablo Ferri compartieron su valioso trabajo y experiencias. Gina Hinojosa, Asistente de Programas de WOLA, contribuyó al análisis de datos e información para este informe. Las observaciones de Kristel Muciño, Directora de Comunicaciones de WOLA, y Elyssa Pachico, Coordinadora de Comunicaciones de WOLA, mejoraron su contenido. Viridiana Inguanzo, Pasante en WOLA, asistió en la revisión del mismo.

Este informe no hubiera sido posible sin el generoso apoyo de la Fundación MacArthur.