



## MÉXICO

Submission to the Universal Periodic Review  
Of the UN Human Rights Council  
Fourth Session: February 2-13, 2009

International Center for Transitional Justice (ICTJ)  
September 8, 2008

### **Introducción**

1. Los mecanismos de justicia transicional creados por el Estado mexicano para investigar las graves violaciones de derechos humanos cometidas antes de la transición política del año 2000, no lograron sus objetivos propuestos. En materia de búsqueda de la verdad, los resultados fueron magros; ha sido imposible enjuiciar a los responsables de los crímenes del pasado; y no se ha reparado a las víctimas. Recientemente fueron desmantelados, en detrimento del combate a la impunidad y la construcción de un estado de derecho. México está obligado según el derecho internacional a investigar y enjuiciar éstos crímenes, pero lo hizo de manera parcial e inefectiva. Para el ICTJ, la justicia transicional en México es una asignatura pendiente.

### **Antecedentes**

2. A partir de la derrota electoral en el 2000 del partido que gobernó a México ininterrumpidamente desde 1929 (PRI), se planteó la necesidad de esclarecer y castigar los crímenes cometidos por el régimen anterior, en diversos episodios de represión política en la última parte del siglo 20. Durante su campaña electoral, Vicente Fox se comprometió a crear una Comisión de la Verdad para investigar las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en la “guerra sucia” de las décadas de los ‘70 y ‘80, y la masacre de Tlatelolco, del 2 de octubre de 1968, y la del Jueves de Corpus, del 10 de junio de 1971.

3. Esta promesa fue incumplida por diversas razones<sup>1</sup>. A cambio de una Comisión de la Verdad, el Presidente Fox decretó a fines del 2001 la creación de una Fiscalía Especial para la Atención de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Federales Cometidos Directa o Indirectamente por Servidores Públicos en Contra de Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), bajo el argumento de buscar la estabilidad institucional del país. Su creación siguió a la Recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a partir de los casos recibidos desde 1990 por su Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos (PREDES). Pasaron 11 años para que este organismo emitiera una resolución sobre las denuncias presentadas por

---

<sup>1</sup> Mariclaire Acosta y Esa Ennelin, “The ‘Mexican Solution’ to transitional justice”, en Naomi Roht-Arriaza, “Transitional Justice in the Twenty-First Century”, Cambridge University Press (New York: 2006), pp. 94-119; y Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, “Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación”, Foro Internacional, vol. 47, núm. 4 (190), 2007, pp. 709-739.

familiares y organizaciones de la sociedad civil sobre las desapariciones forzadas<sup>2</sup> ocurridas en el marco de la contrainsurgencia de los años 70 e inicios de los 80. La recomendación de la CNDH documentó 532 casos y acreditó la desaparición forzada de 275 personas. En 160 casos se determinó insuficiente información, y en 97 se concluyó que no había fundamento para suponer una desaparición forzada, pero no podía descartarse la misma.

4. Al recibir la recomendación 26/2001 el 27 de noviembre de 2001, Fox anunció su aceptación y acordó: 1) Solicitar a la Procuraduría General de la República (PGR) la creación de una Fiscalía Especial para concentrar, investigar e integrar las averiguaciones en torno a las denuncias que se presentaran, crear un Comité de Apoyo para aportar los elementos históricos, sociales, políticos, jurídicos, etc. para cumplir con sus funciones. 2) La Secretaría de Gobernación (SG) conformaría un Comité Interdisciplinario con el objeto de estudiar, analizar y presentar propuestas para la reparación de las víctimas y ofendidos de los hechos del pasado. 3) La apertura de los archivos históricos institucionales.

### **Evaluación general**

5. El 4 de enero de 2002, el Procurador General de la República, General Rafael Macedo de la Concha, oficial en activo del Ejército Mexicano<sup>3</sup>, emitió el acuerdo de creación de la FEMOSPP (A/01/02) y nombró a su titular, quien no contaba con experiencia en la materia. Los pobres resultados de la FEMOSPP se deben a las contradicciones de su mandato; la forma en que se seleccionó al fiscal; las resistencias políticas que enfrentó; sus errores y estrategias fallidas; y, finalmente, su falta de legitimidad social, principalmente entre las organizaciones de víctimas y de derechos humanos<sup>4</sup>.

6. El mandato de la FEMOSPP resultó acotado y difuso desde el inicio. Por una parte, se centraba en delitos cometidos por autoridades federales, dejando fuera a autoridades locales, municipales y grupos paramilitares. Por otra, los delitos que debía investigar serían los cometidos en contra de personas vinculadas con movimientos políticos y sociales del pasado, sin establecer claramente dicho vínculo ni aclarar el concepto de “movimientos políticos y sociales”. Tampoco contó con una especificación del período histórico al que debía ceñir sus investigaciones, ni se estableció el tiempo de duración de su mandato.

7. La FEMOSPP llegó a contar con más de 170 personas en su estructura, organizadas en cuatro áreas para su funcionamiento<sup>5</sup>, y fue dotada de un presupuesto final de más de 247

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México (AFADEM-FEDEFAM), la cifra de personas desaparecidas en el marco de la “guerra sucia” es de es de 1,200 personas aproximadamente.

<sup>3</sup> Entre sus antecedentes están el haber sido Procurador General de Justicia Militar durante el gobierno de Ernesto Zedillo y haber trabajado durante su juventud en la Dirección Federal de Seguridad, una de las instituciones implicadas en la políticas represivas y contrainsurgentes durante el periodo de la “guerra sucia”, *Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, op.cit., p.731.*

<sup>4</sup> Ídem pp.730-731.

<sup>5</sup> 1. Programa de Investigación, el cual se subdividió, a su vez, en tres: i) Programa A, para investigar los casos relacionados con la recomendación 26/2001; ii) Programa B., para investigar las matanzas ocurridas en

millones de pesos<sup>6</sup>. Centró sus esfuerzos en poder consignar a los responsables de las matanzas de Tlatelolco y Jueves de Corpus, y de los desaparecidos de la “guerra sucia” entre los cuales se encontraban los documentados por la CNDH. Según el informe elaborado por el ICTJ<sup>7</sup> al respecto, la FEMOSPP constituía un mecanismo de intención positiva para la investigación y el establecimiento de la verdad con relación a las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en México, por medio de la cual se esperaba que las víctimas pudieran acceder a la justicia. Pero su labor se centró en procedimientos individuales, y no pudo entonces lograr determinar los patrones comunes de todos los casos bajo su conocimiento y el carácter sistémico de las violaciones, fundamentales para la determinación de responsabilidades de mando o de autoridad; no pudo desarrollar vínculos importantes con las víctimas y sus familiares, aún cuando contaba con un programa para tal fin; utilizó mal los recursos asignados<sup>8</sup>; y no desarrolló la capacidad técnica necesaria para investigar el tipo de crímenes a su cargo. A esto se le agregó la falta de apoyo político, tanto fuera como dentro del gobierno<sup>9</sup>.

8. De los más de 1,000 casos bajo investigación de la FEMOSPP<sup>10</sup> durante sus 5 años de existencia, tan sólo se consignaron 19 averiguaciones previas, se libraron 20 órdenes de aprehensión y se ordenaron 8 autos de formal prisión. Las órdenes de aprehensión no fueron ejecutadas de inmediato debido a la falta de colaboración de la Agencia Federal de Investigación. Los casos más importantes de investigación se centraron en imputar la responsabilidad de las autoridades del más alto nivel en las matanzas de Tlatelolco y Jueves de Corpus, así como la desaparición forzada de personas vinculadas a *Liga Comunista 23 de Septiembre* (v. gr. casos de Jesús Piedra Ibarra e Ignacio Salas Obregón). Fue así como el ex presidente Luis Echeverría Álvarez y los ex directores de la Dirección Federal de Seguridad, Miguel Nazar Haro y Luis de la Barreda Moreno, fueron acusados de genocidio y desaparición forzada de personas, respectivamente. Fueron liberados posteriormente por la falta de elementos para la determinación del genocidio, la prescripción del delito, o como consecuencia de reformas legales que les favorecieron<sup>11</sup>. Al momento no hay una sola sentencia condenatoria.

---

1968 y en 1971; y, iii) Programa C, para la investigación de otros casos (consecuencia de la falta de especificación del período histórico) 2. El Programa de Información y Análisis 3. El Programa de Cooperación, Participación Ciudadana y Relaciones Interinstitucionales, con un subprograma de análisis jurídico y difusión 4. El Comité de Apoyo.

<sup>6</sup> Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, op cit., p. 737.

<sup>7</sup> Paul Seils, *A Promise Unfulfilled? The Special Prosecutor's Office in Mexico*, the International Center for Transitional Justice, June 2004, p. 39.

<sup>8</sup> Idem, p. 738

<sup>9</sup> Mariclaire Acosta y Esa Ennelin, “The ‘Mexican Solution’ to transitional justice”, en Naomi Roht-Arriaza, “Transitional Justice in the Twenty-First Century”, Cambridge University Press (New York: 2006), pp. 94-119.

<sup>10</sup> Idem, p. 105.

<sup>11</sup> En los años 2004 y 2006, se reformó el Código Penal Federal, con relación al cumplimiento de penas para las personas mayores de 70 años en sus domicilios y la derogación del delito de violación de derechos y garantías contenido en la Constitución, delito por el cual habían sido consignados algunos de los acusados.

9. En febrero de 2006, la prensa dio a conocer un borrador del Informe *¡Que no vuelva a suceder!*, elaborado por el área de investigación y análisis de la FEMOSPP<sup>12</sup>.

Posteriormente, el 17 de noviembre de 2006, la FEMOSPP entregó al Procurador General el *Informe Histórico a la Sociedad Mexicana*, modificado sustancialmente con relación al anterior, especialmente en cuanto a la determinación de responsabilidad de las fuerzas armadas. Este informe, que sólo fue público unos días, así como sus documentos base, se remitieron al Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) para su estudio y análisis jurídico. Actualmente, no es posible consultar ninguno de estos documentos en los portales de la PGR y del INACIPE<sup>13</sup>. Igualmente fue retirada la página web de la ex FEMOSPP.

10. Los archivos históricos institucionales constituían un elemento importante para la determinación de los componentes de verdad y justicia pero su acceso siempre estuvo restringido, y su custodia a cargo de un ex integrante de la ex Dirección Federal de Seguridad, quien lo manejó con discrecionalidad<sup>14</sup>. Actualmente se desconoce el lugar de resguardo de los mismos, y no se cuenta con una base de datos pública para su consulta.

11. El 30 de noviembre de 2006, el último de la administración del Presidente Fox, mediante el acuerdo A/317/06, el Procurador General de la República abrogó el acuerdo de creación de la FEMOSPP<sup>15</sup>. Dicho acuerdo de cierre fue publicado casi cuatro meses después en el Diario Oficial de la Federación, el día 26 de marzo de 2007.

12. Con relación a la reparación integral del daño, a cargo de la SG, se creó el Comité Interdisciplinario para la Reparación del Daño a Víctimas u Ofendidos por Violaciones a Derechos Humanos de Individuos Vinculados a Movimientos Sociales y Políticos en la Década de los Sesenta y Setentas (CIRD). Este Comité aún se encuentra en funciones, pero no existe información pública sobre su trabajo y resultados<sup>16</sup>.

## **Obstáculos**

13. La legislación mexicana no fue, ni lo es todavía, favorable a la justicia transicional. La tipificación de las graves violaciones de derechos humanos, además de precaria, es insuficiente. La FEMOSPP utilizó diferentes figuras jurídicas inadecuadas para la clase de crímenes que investigaba, como privación ilegal de la libertad, en su modalidad de plagio o

---

<sup>12</sup> Este informe fue publicado por The National Security Archive el 26 de febrero de 2006.

<sup>13</sup> Es posible consultar ambos en la página web de The National Security Archive.

<sup>14</sup> Human Rights Watch, *Justice in Jeopardy: Why Mexico's First Real Effort to Address Past Abuses Risks Becoming Its Latest Failure*, p.11.

<sup>15</sup> Las razones para cerrar la FEMOSPP fueron: a) la realización de investigaciones históricas y documentales y la recopilación de pruebas para el sustento de las investigaciones, teniendo como consecuencia la consignación de probables responsables; b) la presentación de un informe sobre la verdad histórica; y, c) la necesidad de orientar los esfuerzos de la PGR a la atención de otras demandas ciudadanas.

<sup>16</sup> El Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, a través del procedimiento establecido en la Ley Federal de Acceso a la Información, solicitó el 14 de septiembre de 2007 información respecto de su integración, normas que le regulan y las minutas de su trabajo. En el mismo sentido, el 13 de junio de 2008, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) solicitó lo referente a las minutas de trabajo de dicho comité, teniendo como respuesta que la información es parcialmente reservada.

secuestro, en lugar de la desaparición forzada de personas<sup>17</sup>. En las consignaciones no utilizó los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre el carácter continuado de la desaparición forzada de personas, ni la posibilidad de establecer responsabilidades de conformidad con la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, sin violar el principio de irretroactividad de la ley<sup>18</sup>.

14. En 2002, México ratificó importantes instrumentos internacionales en la materia con declaraciones interpretativas que limitaron su alcance. Asimismo planteó una reserva respecto de la jurisdicción militar<sup>19</sup>. Otro obstáculo es la investigación de los pasados crímenes por la jurisdicción militar, validada por la SCJN<sup>20</sup>. En este marco, el caso de Rosendo Radilla Pacheco fue sobreesido a raíz del fallecimiento del acusado, General Francisco Quiroz Hermosillo, a pesar de la apelación formulada por la FEMOSPP. El caso está pendiente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH).

### **Recomendaciones**

15. El Estado debe retirar las reservas y declaraciones interpretativas a los instrumentos internacionales pertinentes y aceptar la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada, de conformidad con la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

16. El Estado debe reformar su legislación en materia de derechos humanos.

17. El Estado debe presentar un informe público sobre el estado actual del proceso de justicia transicional en México, incluyendo un informe de la CNDH sobre el cumplimiento de su recomendación 26/2001. Debe hacer públicos todos los documentos históricos utilizados por la Fiscalía.

19. El Estado, en el marco de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, debe convocar a un grupo de trabajo con participación de la sociedad civil y organizaciones de víctimas y la asistencia técnica de la OACNUDH para evaluar y replantear el proceso de justicia transicional.

20. La sociedad civil debe solicitar a los mecanismos internacionales de Naciones Unidas, dar seguimiento y evaluar el proceso de justicia transicional en México.

---

<sup>17</sup> Así fue consignado el caso del señor Rosendo Radilla Pacheco, líder campesino, desaparecido por las fuerzas armadas, el 25 de agosto de 1974.

<sup>18</sup> Resolución de la SCJN del 29 de junio de 2004, en el marco de la Controversia Constitucional 33/2002.

<sup>19</sup> México ratificó la Convención Internacional sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Con relación a la última, planteó una reserva que establece que el fuero de guerra no constituye una jurisdicción especial.

<sup>20</sup> De acuerdo con la tesis de jurisprudencia 148/2005, de fecha 26 de octubre de 2005, la SCJN ha establecido que todo delito cometido por militares, se encuentren en activo o no, será competencia de sus tribunales.