

REVISTA **dh** ELECTRÓNICA

métodos

Algunas aproximaciones desde la perspectiva de la seguridad ciudadana

CONTENIDO

- 6 CARLOS SILVA FORNÉ
- 27 JORGE HUMBERTO MEZA FLORES
- 50 ANTONIO RUEDA CABRERA
- 72 GERALDINA GONZÁLEZ DE LA VEGA

www.revistametodhos.cd hdf.org.mx



02



***métodhos**, Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, año 1, núm. 2, enero-junio de 2012, es una publicación semestral editada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) a través del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH). Avenida Universidad 1449, colonia Florida, pueblo de Axotla, delegación Álvaro Obregón, 01030 México, D. F., Tel.: 5229 5600, ext.: 2214, <www.cd hdf.org.mx> y <revistamethodos@cd hdf.org.mx>.*

Editor responsable: Ricardo Alberto Ortega Soriano. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2011-061509513000-203. ISSN 2007-2740, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF, Daniel Antonio García Huerta, avenida Universidad 1449, colonia Florida, pueblo de Axotla, delegación Álvaro Obregón, 01030 México, D. F. Fecha de la última modificación: 30 de junio de 2012.

La finalidad de la revista es la de publicar temas de agenda e innovación en derechos humanos, para lo cual se recabarán puntos de vista especializados de personas doctas en la materia; por ello, las opiniones expresadas por las y los autores no reflejan la postura de la CDHDF.

Comité editorial: Estela Andrea Serret Bravo, Santiago Corcuera Cabezut, Jesús Rodríguez Zepeda, Tania Ramírez Hernández, Luis Daniel Vázquez, Jorge Ulises Carmona Tinoco, Fernando Coronado Franco, María José Morales García, José Luis Gutiérrez Espíndola, Mónica Martínez de la Peña, José Antonio Guevara Bermúdez y Juan Alberto Nava Cortez.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal autoriza a toda persona interesada a reproducir total o parcialmente el contenido e imágenes de la publicación, siempre que en su utilización se cite invariablemente la fuente correspondiente.

Presentación

Ricardo A. Ortega Soriano*

* Director ejecutivo del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.



La situación de violencia que se vive en México, la cual se ha visto notablemente incrementada en los últimos años, no puede ser vista como una problemática ajena al quehacer de la investigación científica. Por el contrario, la reflexión de aquellos temas relacionados con este contexto, constituye un imperativo irrenunciable para la comunidad académica y científica, la cual debe proporcionar a la sociedad, alternativas de solución a los problemas más graves que enfrenta nuestro país, a partir de herramientas argumentativas basadas en el conocimiento y la investigación.

Precisamente por lo anterior, el número 2 de *Métodhos. Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos*, en su sección *Investigación* se ha dado a la tarea de reflexionar sobre algunas temáticas que plantean enormes preocupaciones para la vigencia de los derechos humanos en el marco de un Estado Constitucional y Democrático.

Uno de estos temas se relaciona con el uso de la fuerza por parte de instituciones policiales. Así, el estudio denominado *Policía y uso de la fuerza: centro de su mandato, información marginal* proporciona un análisis muy interesante sobre el tema relativo al uso de la fuerza por parte de los cuerpos policiacos, reconociendo la necesidad de reflexionar sobre el papel de la institución policiaca; la importancia de contar con indicadores que permitan conocer la magnitud de las violaciones a los derechos humanos producto del uso inadecuado de la fuerza, y la necesidad de desarrollar mecanismos de actuación por parte de los cuerpos de seguridad que eviten la generación de violaciones a los derechos humanos de las personas.

Otra de las temáticas analizadas en esta segunda edición es la de la grave situación de violencia a la que se enfrentan las defensoras y los defensores de derechos humanos en el desarrollo de sus actividades. Desde esta perspectiva, el documento *Aproximaciones conceptuales para el análisis del fenómeno de la violencia contra defensoras y defensores de derechos humanos* ofrece una clara posición respecto del lugar que personas defensoras de derechos humanos ocupan en el marco de un Estado democrático, acompañada de una clasificación interesante de los distintos tipos de violencia que pueden ejercerse en contra de ellas. Al final, este documento también retoma y analiza algunas de las obligaciones más importantes a cargo del Estado dirigidas a controlar o eliminar la violencia en contra de defensoras y defensores de derechos humanos.

Adicionalmente, el artículo denominado *La actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad. Análisis histórico, normativo y funcional de la institución armada mexicana*, desarrolla una interesante reflexión sobre los límites de actuación de las fuerzas castrenses en un contexto democrático a la luz de los estándares internacionales de protección de los derechos humanos más relevantes que se han producido en el ámbito interamericano.

Por otra parte, y en el marco de la sección de *Ensayos Temáticos*, nos ha parecido oportuno brindar a nuestras lectoras y lectores una interesante mirada a la reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativa al caso Karen Atala e hijas vs. Chile, la cual expone un importante avance en materia de los derechos de las personas con una orientación sexual o identidad de género distinta a la heterosexual.

Las temáticas analizadas en el presente número dan cuenta de la necesidad de promover y fortalecer la interacción entre la producción del conocimiento y la función pública, particularmente en lo relativo a los procesos legislativos y determinación de las políticas públicas y marcos de actuación por parte de las autoridades.

Finalmente, quiero refrendar a todas y todos ustedes, que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) tiene el mayor interés de que esta segunda edición de *Métodhos. Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos* sea de utilidad para todas aquellas personas que se interesen en el estudio, promoción y defensa de los derechos humanos.

Ricardo A. Ortega Soriano
Director Ejecutivo del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos

INVESTIGACIÓN

Policía y uso de la fuerza: centro de su mandato, información marginal

Carlos Silva Forné*

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Resumen

El presente artículo busca exponer algunas de las limitaciones que existen en México para poder conocer de manera adecuada el ejercicio del uso de la fuerza por parte de las policías. En primer lugar, se expone el vínculo conceptual que existe entre el uso de la fuerza y la rendición de cuentas policial. En segundo lugar, se describen algunas situaciones en las cuales el uso de la fuerza es más frecuente o impacta en violaciones a los derechos humanos. Para ello, se recurre a datos de la encuesta a población en reclusión del Centro de Investigación y Docencia Económicas y de quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Finalmente, se subraya la necesidad de desarrollar e implementar mecanismos de control y generar información que permitan una mayor comprensión y prevención de los patrones de uso innecesario o excesivo de la fuerza.

Palabras clave: uso de la fuerza, policía, rendición de cuentas, violaciones a derechos humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Abstract

This article wants to show some limitations about the adequately assess the use of force by the police in Mexico. In the beginning, we discuss the conceptual link between the use of force and police accountability. In a second place, we describe the circumstances in which the use of force is more frequent or has an impact on human rights violations. For this, we have based in two sources of data: the survey on prison population conducted by the Economic Research and Teaching Center and complaints filed in the Mexico City Human Rights Commission. Finally, we want to stress the need to develop and implement control mechanisms and generate information that enable a better understanding and prevention of patterns of unnecessary or excessive use of force.

Key words: use of force, police, accountability, human rights violations, Mexico City Human Rights Commission.

Sumario

I. Introducción; II. La centralidad del *uso de la fuerza* en la definición de *policía* y la importancia de su credibilidad ante la sociedad; III. Uso de la fuerza durante el proceso penal a partir del universo de población penitenciaria en el Distrito Federal y el Estado de México; IV. Uso de la fuerza y quejas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; V. Aumentar y mejorar la información disponible sobre el uso de la fuerza policial; Bibliografía.

I. Introducción

El presente artículo busca llamar la atención acerca del siguiente problema: si bien existe en los últimos años una mayor preocupación e interés por regular el uso de la fuerza de las policías en México, dicho esfuerzo aún no se enmarca adecuadamente en tres aspectos. En primer lugar, en una comprensión teórica del lugar central que ocupa el uso de la fuerza en la función policial y, por tanto, sobre el lugar que debería jugar en materia de rendición de cuentas ante la sociedad. En segundo lugar, en la necesidad de contar con indicadores que permitan conocer el tamaño, las características y la variación de los problemas que el uso de la fuerza genera en materia de violaciones a los derechos humanos. Finalmente, en que la regulación debe ir acompañada del diseño de mecanismos específicos para revisar la aplicación del uso de la fuerza en los casos de importancia; los cuales también sean un aporte en materia de información agregada para poder generar una mayor reflexividad y posibilidades de cambio en la formación, capacitación y supervisión cotidiana del trabajo de las policías.

Para dar cuenta de estos tres aspectos acerca del uso de la fuerza por parte de la policía, el trabajo se articula de la siguiente forma: en el primer apartado se plantea una concepción teórica de la policía que coloca al uso de la fuerza en el centro de su mandato y, por tanto, en uno de los ejes centrales de los procesos de rendición de cuentas. En los siguientes dos apartados se busca dimensionar los problemas del uso de la fuerza y violaciones a los derechos humanos en México a partir de dos fuentes para el Distrito Federal y el Estado de México: la Tercera Encuesta a Población en Reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); y la información sobre quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Los resultados no sólo muestran el tamaño y la sistematicidad del problema sino también la importancia de contar con más y mejor información que permita caracterizar las situaciones más problemáticas y los grupos más afectados. Finalmente, el último apartado propone el desarrollo de mejores fuentes de información, control y revisión del uso de la fuerza por parte de las propias instituciones policiales.

II. La centralidad del *uso de la fuerza* en la definición de *policía* y la importancia de su credibilidad ante la sociedad

Hace ya 30 años el investigador Lawrence Sherman señalaba que la función policial carga-ba consigo la inevitable paradoja de intentar controlar la violencia recurriendo, en diversas ocasiones, a la violencia.¹ La paradoja se despeja, al menos teóricamente –como también puede reflexionarse, en general, acerca de la formación del poder estatal–, mediante la idea y el recurso de la legitimidad. En las policías se delega la capacidad para el uso legítimo de la fuerza, la cual debe ajustarse para su ejercicio a un conjunto de razones y requerimientos.

La autorización para el uso de la fuerza ocupa, entonces, el centro de aquello que es y se espera de la policía, pero sólo si su ejercicio se ajusta al Estado de derecho y responde a las complejas y renegociadas expectativas sociales sobre su actuación. Desarrollando esta perspectiva, los investigadores Domício Proença y Jacqueline Muñoz definen el concepto *policía* como “aquel que responde por el mandato del uso de la fuerza bajo consentimiento social, en el imperio de la ley en una comunidad política”.² En conexión con tal definición, otros elementos de su propuesta teórica³ nos permiten sopesar de mejor forma la centralidad que debe tener el abordaje político, legal e institucional del uso de la fuerza policial en la construcción de una política pública democrática de seguridad ciudadana:

- 1) El uso de la fuerza es el atributo distintivo de la policía, de lo que se espera de ella y de lo que hace, siempre y cuando se comprenda tal atributo tanto en su *dimensión concreta*, real, como en su *dimensión potencial*, la posibilidad autorizada de recurrir a la fuerza para obtener obediencia en caso de ser necesario. Por ello, siguiendo a Egon Bittner,⁴ se explica que la policía realice diferentes formas de vigilancia y que encuentre su unidad al ser llamada “en cualquier situación donde la fuerza pueda ser útil”.⁵
- 2) Como el mandato para el uso de la fuerza se enmarca en el cumplimiento de los derechos de la población, el mayor desarrollo de los derechos y de sus garantías permite clarificar y sustentar de mejor forma los contornos propios de la actuación de la policía. Es decir, la pérdida de dichos contornos, vulnerando al Estado de derecho, no representa la liberación de la actuación policial de supuestas ataduras sino, por el contrario, la denegación misma de lo que debe ser la policía y su transformación en el instrumento de un gobierno autoritario y/o de intereses privados.

¹ Lawrence Sherman, “Perspectives on Police and Violence”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 452, The Police and Violence, 1980, p. 2.

² Domício Proença Júnior y Jacqueline Muniz, “‘Stop or I’ll Call the Police!’ The Idea of Police, or the Effects of Police Encounters Over Time”, en *British Journal of Criminology*, núm. 46, pp. 234-257, 2006.

³ Domício Proença Júnior y Jacqueline Muniz, *op. cit.*; y Jacqueline Muniz y Domício Proença, “Bases Conceptuales de Métricas y Padrones de Medida del Desempeño Policial”, en Haydée Caruso *et al.* (orgs.), *Policía, Estado y sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos*, Río de Janeiro, Publít Soluções Editoriais, 2007, pp. 233-383.

⁴ Egon Bittner, “Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: A Theory of the Police”, en *Aspects of Police Work*, Boston, Northeastern University Press, 1990, pp. 233-268.

⁵ Domício Proença Júnior y Jacqueline Muniz, *op. cit.*, p. 236.

- 3) La aplicación (o no) del uso de la fuerza obedece en buena medida a las constelaciones particulares de cada evento, incluida su temporalidad, y sólo en segundo lugar a reglas generales de actuación, por lo que la discrecionalidad de la o el policía en la toma de decisiones sobre el uso de la fuerza es consustancial a su mandato. Dicho rasgo refuerza la necesidad posterior de revisión y responsabilización.
- 4) Las expectativas sociales acerca de lo que puede esperarse de la policía –por ejemplo, si acudirá al llamado de la población o si dará respuestas apropiadas, legales y legítimas– pueden sintetizarse en la *idea de la policía* que tiene una sociedad. De ella depende que se desplieguen sus más importantes efectos: desde la autorregulación social y los efectos preventivos que se manifiestan en formas de vida y de relacionamiento, aunque la policía no esté presente; pasando por la disuasión que se genera por su sola presencia, y hasta la represión de acciones que vulneran la ley y el orden público.
- 5) La *idea de la policía* puede resumirse como la credibilidad social con la que ésta cuenta. La credibilidad es puesta en juego en cada interacción cotidiana entre policía y población. Sin ella aumenta la desconfianza y la sospecha en la actuación policial y, por tanto, se incrementan la resistencia y el conflicto, y la necesidad de recurrir a la fuerza física concreta.

Al interior de este esquema conceptual queda claro que los usos inapropiados de la fuerza policial –más aún si carecen de transparencia, revisión y responsabilización posterior– erosionan la credibilidad de las soluciones policiales. Por lo tanto, en tales situaciones se ponen en juego diversas consecuencias sociales que afectan las normas de convivencia, así como la sedimentación de pautas ilegales de actuación por parte de la policía, lo que trasciende la relevancia puntal de los derechos vulnerados en cada caso.

Sin embargo, aunque es conceptualmente central para la definición de la policía en una sociedad democrática, la preocupación por el desarrollo de controles e indicadores institucionales sobre el ejercicio del uso de la fuerza es incipiente y marginal en México; además de que es escaso el número de investigaciones académicas que abordan el ejercicio del uso de la fuerza por parte de las policías mexicanas.

Para las organizaciones policiales mexicanas *lo que la policía hace*, desde el punto de vista de lo que importa *medir*, se concentra en indicadores de desempeño acerca del número de presentaciones de presuntos culpables de delitos o de incautación de bienes, sin que se conozca *cómo* se recurre a la fuerza para el cumplimiento de éstas u otras actividades. En lo que resta del presente trabajo presentaremos algunos de los pocos datos existentes, institucionales y académicos, que directa o indirectamente refieren al ejercicio del uso de la fuerza por parte de la policía en México, en particular en el caso del Distrito Federal. Posteriormente se sugerirán algunos caminos para acrecentar el núcleo de información disponible por parte tanto de las instituciones gubernamentales como de la investigación académica.

III. Uso de la fuerza durante el proceso penal a partir del universo de población penitenciaria en el Distrito Federal y el Estado de México

Si se considera el uso de la fuerza en su dimensión concreta –e independientemente de si los comandos verbales o las amenazas de uso de la fuerza se incluyen y se suman a un continuo de fuerza física–, las investigaciones internacionales señalan que, con base en el gran número de encuentros que diariamente tienen policía y población, los casos de uso de la fuerza son poco frecuentes.⁶ En Estados Unidos las personas que tuvieron por lo menos un encuentro con la policía en donde hubo uso de la fuerza, en ciudades de un millón de habitantes o más, fue de sólo 3% en 2002.⁷ Es muy difícil establecer una comparación al respecto; sin embargo, un ejemplo para un municipio urbano de México –el municipio de Nezahualcóyotl, en el Estado de México– señala que en 2005 el porcentaje de personas que tuvieron un encuentro de esas características alcanzó 12.5% –tres veces más en este municipio conurbado de la ciudad de México que en las grandes urbanizaciones de Estados Unidos–. Es claro que existen importantes diferencias en la unidad utilizada en cada caso –en las características sociales y delictivas para las zonas urbanas de Estados Unidos y un único municipio urbano en México–, pero siendo la diferencia tan significativa es posible que esté indicando la existencia de términos de intercambio cotidianos más conflictivos entre policía y población en el caso mexicano.⁸

De manera similar, en las investigaciones que recurren a la observación directa de una muestra de patrullajes en diversas corporaciones policiacas de Estados Unidos, los eventos de uso de la fuerza son tan poco frecuentes que ponen en tela de juicio la utilidad de dicha estrategia de investigación. Como consecuencia, se busca restringir el universo de análisis, es decir, el denominador sobre el cual se podría calcular el cociente de casos con uso de la fuerza, considerando solamente los tipos de encuentro donde es más probable el uso de la fuerza, por ejemplo, en las detenciones o arrestos.⁹ En México no existen estudios observacionales focalizados de esta índole, pero algunos datos disponibles permiten una aproximación, por ejemplo, a partir de la información existente en las encuestas a población privada de la libertad en el Distrito Federal y el Estado de México, realizadas por el CIDE. En el documento *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la tercera encuesta a*

⁶ National Institute of Justice, *Use of Force by Police. Overview of National and Local Data*, Washington, D. C., National Institute of Justice, 1999; Christopher Birkbeck y Luis Gerardo Gabaldón, “La disposición de agentes policiales a usar la fuerza contra el ciudadano”, en Roberto Briceño-León (comp.), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2002, pp. 229-244.

⁷ Matthew Durose *et al.*, *Contacts Between Police and the Public. Findings from the 2002 National Survey*, Washington, D. C., National Institute of Justice/Bureau of Justice Statistics, 2005.

⁸ Carlos Silva, “Uso y abuso de la fuerza policial en México”, en Arturo Alvarado (ed.), *La reforma de la justicia en México*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 713-744.

⁹ Sin embargo, también se ha señalado que la violencia policial puede escalar en encuentros no considerados *peligrosos* en primera instancia. Véanse Kim Lersch y Tom Mieczkowski, “Violent police behavior: Past, present, and future research directions”, en *Aggression and Violent Behavior*, vol. 10, 2005, pp. 552-568; y John MacDonald *et al.*, “Police use of force: Examining the relationship between calls for service and the balance of police force and suspect resistance”, en *Journal of Criminal Justice*, vol. 31, 2003, pp. 119-127.

*población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*¹⁰ se muestra el siguiente cuadro resumen para 2002, 2005 y 2009, donde se pregunta a los entrevistados entre la población penitenciaria si distintas autoridades que forman parte de las etapas del proceso penal los amenazaron o humillaron, o si los golpearon o lastimaron.

Cuadro 1. ¿Alguna autoridad lo humilló, lo golpeó o lo lastimó?

Tipo de autoridad	Lo amenazó o humilló			Lo golpeó o lastimó		
	2002	2005	2009	2002	2005	2009
Policía Preventiva	16	17	25	24	21	27
Policía Judicial	32	29	38	41	35	38
Ministerio Público	6	9	12	3	4	5
Juez	1	2	2.5	1	0	0

Fuente: Tomado de Elena Azaola y Marcelo Bergman (coords), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, México, CIDE, 2009, p. 38.

Analizando los resultados, el informe señala a las primeras etapas del proceso –la detención en particular– y a los actores policiales como el momento en que se concentra la amenaza o el uso directo de la fuerza que experimentaron los internos entrevistados. El dato es relevante y muestra el mantenimiento de una pauta consistente en las tres mediciones que, más allá de las problemáticas que pone a la vista, es lógica en función de los actores participantes: la Policía Judicial (o de Investigación) es la que alcanza el porcentaje mayor en ambas preguntas, seguida por la Policía Preventiva; posteriormente, con cifras comparativamente menores, el Ministerio Público (sin dejar de ser grave por el tipo de actor y la etapa procesal que representa), mientras que el juez tiene cifras marginales o nulas.

Al tratarse de una encuesta que recoge la postura de la persona detenida, y actualmente interna, es plausible pensar en respuestas donde se realice un juicio excesivamente crítico hacia la o el policía u otros actores. Sin embargo, también es lógico pensar en situaciones donde, por estar acostumbrado a ciertas formas de maltrato o por temor a represalias, se haya omitido la declaración de amenazas o golpes por parte de agentes de los distintos cuerpos policiales del Distrito Federal y el Estado de México. Los resultados que presenta son importantes respecto de las experiencias de uso y abuso de la fuerza policial en el universo de la población penitenciaria, aunque se refieran a las etapas previas del proceso.

El informe asume –o no deja en claro– que las acciones por parte de los policías corresponden a la etapa de la detención, es decir, que son previas a la presentación de las y los presuntos responsables ante el Ministerio Público. Sin embargo –aunque puede no ser el caso–, en particular con relación a la actuación de la Policía Judicial o de Investigación, las amenazas o golpes por parte de ésta pudieron haberse llevado a cabo ya bajo custodia, tal como es atestiguado por diversas quejas ante las comisiones de derechos humanos. Definir si se trata de

¹⁰ Elena Azaola y Marcelo Bergman (coords.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, México, CIDE, 2009.

un caso de uso o abuso de la fuerza en la situación de detención –por ejemplo, en la vía pública– o ya bajo custodia –en galeras, durante un traslado, etc.– sería una distinción relevante que permitiría establecer los rasgos y la relevancia de las situaciones problemáticas. Pese a ello, la encuesta tiene objetivos más amplios, legítimamente referidos a la difícil realidad de la población interna de las dos entidades federativas, y no puede profundizar en distintas dimensiones relevantes para el análisis del uso de la fuerza por parte de las policías.

La Policía Judicial o de Investigación aparece en las tres encuestas realizadas –2002, 2005 y 2009– con el porcentaje más alto de amenazas y de golpes a la población penitenciaria; y el resultado es aún más grave si se considera que la situación en la cual se enmarca su actuación no siempre corresponde a una detención (donde es mayor la probabilidad de amenazas a la integridad de alguna persona o la resistencia física de la o el actual recluso). Sin embargo, como se ha señalado, un límite que presenta la información es que las preguntas sobre amenazas o golpes por parte de policías no presentan filtros previos para saber si tuvieron o no por lo menos un contacto y en qué etapa del proceso. Por ejemplo, las personas pudieron no haber tenido contacto con la Policía Preventiva si fueron detenidas en flagrancia o con orden de aprehensión por parte de la Policía Judicial o de Investigación. Son casos que, al codificarse dentro del universo de casos posibles –y en la categoría de respuesta no–, conducen a sesgar a la baja el porcentaje de internos entrevistados a quienes a Policía Preventiva *amenazó* o *humilló* o *golpeó* o *lastimó*. Es más probable que la mayoría de los internos entrevistados sí hayan tenido algún contacto con policías judiciales o de investigación, tanto en casos de detención como en galeras o posteriores traslados.

Es decir, cuando sí participa la Policía Preventiva (en detenciones en flagrancia), los porcentajes en que los internos señalan que los *golpearon* o *lastimaron* son más cercanos a los de la Policía Judicial o de Investigación (aunque no necesariamente bajo similares circunstancias). Podemos observar dicho resultado si separamos las respuestas de la encuesta de 2009 entre aquellas donde los entrevistados señalaron haber sido detenidos tres horas o menos desde el momento de los hechos y aquellas donde los entrevistados fueron detenidos luego de las tres horas. En los primeros casos aumentan las detenciones donde existe una mayor participación de la Policía Preventiva, y en los segundos comienzan a tener mayor participación en las detenciones los policías judiciales, por lo que hay una menor participación de la Policía Preventiva.

Cuadro 2. Uso de la fuerza durante las detenciones (porcentaje)

Detención en tres horas o menos desde los hechos				
¿Alguna de ellas lo golpeó o lastimó?				
Tipo de autoridad	Sí	No	Ns/Nc	Total
Policía Preventiva	32.7	66.5	0.8	100
Policía Judicial	31.7	67.1	1.2	100
Detención en tres horas o más desde los hechos				
¿Alguna de ellas lo golpeó o lastimó?				
Tipo de autoridad	Sí	No	Ns/Nc	Total
Policía Preventiva	18.2	80.8	1	100
Policía Judicial	47.6	52	0.4	100

Fuente: Cálculo propio a partir de la base de datos de la Tercera Encuesta a Población en Reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México, presentada en Elena Azaola y Marcelo Bergman (coords), *op. cit.*

Los porcentajes de respuesta afirmativa ante la pregunta “¿lo golpeó o lastimó?” en el segundo grupo –los internos cuya detención fue posterior a las tres horas desde los hechos (hasta llegar a la categoría *más de un año*)– alcanzan 47.6% para la Policía de Investigación y 18.2% para la Policía Preventiva. El resultado no significa que en el segundo grupo se haya presentado una Policía Preventiva que ejerció menos violencia que en el primer grupo (donde alcanza 32.7%), sino que en el segundo grupo, en algunos casos, la Policía Preventiva pudo no haber tenido participación ni en la detención ni posteriormente.

La base de datos de la Tercera Encuesta a Población en Reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México (2009) permite observar más aspectos del uso de la fuerza policial, por ejemplo, si se toma en cuenta la variación de la respuesta a la pregunta anterior (si la Policía Preventiva o Judicial lo había *golpeado* o *lastimado*) en función de las características socio-demográficas de los internos entrevistados, tal como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Características sociodemográficas de los internos entrevistados

Sexo	Policía Preventiva	Policía Judicial
Hombre	29.2	39.8
Mujer	14.9	32.0
Total	26.8	38.5
Grupos de edad	Policía Preventiva	Policía Judicial
18-21 años	33.3	38.9
22-25 años	27.2	39.2
26-30 años	30.1	36.1
31-40 años	28.3	40.3
41-60 años	20.8	37.5
Más de 60 años	15.4	34.6
Total	26.8	38.5

Fuente: Cálculo propio a partir de la base de datos de la Tercera Encuesta a Población en Reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México, presentada en Elena Azaola y Marcelo Bergman (coords.), *op. cit.*

Tanto para la Policía Preventiva como para la Policía de Investigación, las mujeres internas y los internos adultos mayores contestaron que fueron *golpeados* o *lastimados* en porcentajes menores en comparación con los hombres y los internos más jóvenes; sin embargo, estas diferencias son más pronunciadas en los casos de la Policía Preventiva que en la Policía de Investigación. Si el sexo y la edad son considerados como una variable aproximada de la posible existencia y nivel de resistencia física en las detenciones –más allá de casos de uso excesivo o abusivo de la fuerza–, se podría intentar dar cuenta, de manera parcial, de las diferencias para el caso de las policías preventivas; así como suponer que en alguna medida obedecen a diferencias en las dinámicas de interacción en las detenciones. Sin embargo, los altos porcentajes vinculados a la Policía Judicial o de Investigación parecen más preocupantes, ya que muestran escasa sensibilidad al sexo y la edad de las y los entrevistados. En estos casos se debilita la hipótesis de que las motivaciones para el ejercicio del uso de la fuerza se asocian a resistencias presentes en las dinámicas de detención.

Los resultados que presentamos a partir de la Tercera Encuesta a Población en Reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México nos hablan de la extensión de las situaciones de uso (y posible abuso de la fuerza) al focalizar la mirada en ciertos tipos de encuentros policía-población. Algo similar se puede apreciar en una encuesta de encuentros policía-población realizada en el municipio de Nezahualcóyotl en 2005: de los encuentros más recientes que habían tenido las y los ciudadanos con la policía, en 13% había existido algún uso de la fuerza por parte de la policía; pero si se consideraban solamente los encuentros que habían involucrado posibles delitos o faltas administrativas, el porcentaje se elevaba a 54% (aunque sólo se trató de poco más de 30 encuentros).¹¹

Estos pocos datos nos indican la necesidad de avanzar en el desarrollo de investigaciones y en el diseño de instrumentos que tengan como objetivo conocer las diferentes dimensiones y determinantes del uso y abuso de la fuerza policial en México. Si no se tiene conocimiento sobre la manera en que usan la fuerza las instituciones a las que la sociedad otorgó el mandato de su uso legítimo, la misma idea de rendición de cuentas de la policía pierde sentido, y se continuará pensando que se cumple con ella al reportar los números de personas detenidas o índices delictivos con los que la labor policial tiene una difusa y/o débil relación. Los procedimientos para controlar y generar información, interna y externa a las instituciones, relacionada con el uso de la fuerza ocupan en la actualidad un lugar vertebral en las propuestas teóricas y técnicas sobre modelos integrales de rendición de cuentas por parte de los cuerpos policiales.¹²

IV. Uso de la fuerza y quejas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Otra fuente relevante de información sobre el uso de la fuerza policial –más concretamente del abuso– se encuentra en las quejas que reciben las diferentes comisiones de derechos humanos. Como ya hemos señalado, en México es escaso el número de investigaciones y la información sistemática acerca de cuáles son los tipos de encuentros en que se concentra el uso policial de la fuerza, así como los casos donde existe un uso abusivo de la misma.

Recientemente, la perspectiva central para un acercamiento al tema general del uso de la fuerza ha sido el análisis y la evaluación de los marcos legales nacionales e internacionales que buscan regularlo, las técnicas más adecuadas para enfrentar distintas situaciones operativas, los retos que representa para la administración policial y la construcción de indicadores relacionados con el tema.¹³ En términos más específicos, para el abuso o la brutalidad policial se ha dado seguimiento puntual a casos graves que han ocupado importantes espacios en la esfera

¹¹ Carlos Silva, *op. cit.*

¹² Robert Varenik, *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado*, México, Insyde/CIDE, 2005; Samuel Walker, *The new world of police accountability*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2005; y Candace McCoy, *Holding Police Accountable*, Washington, D. C., Urban Institute Press, 2010.

¹³ Ernesto Mendieta *et al.*, *La fuerza de la razón y la razón de la fuerza. El uso legítimo de la violencia*, México, Inacipe, 2009.

de la opinión pública, como los sucesos en San Salvador Atenco, Estado de México, y en la discoteca *New's Divine*;¹⁴ además de que se han analizado diversas recomendaciones o quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) o la CDHDF.¹⁵

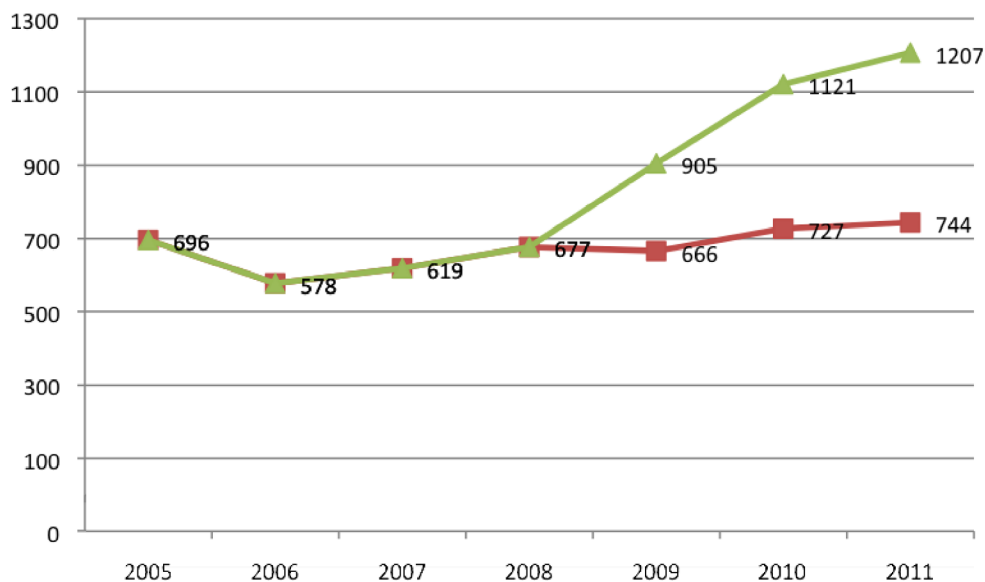
Las sociedades democráticas deben desarrollar mecanismos para identificar, documentar y contener los problemas de abuso policial, cualesquiera que sean sus dimensiones. El desarrollo de agencias civiles de contraloría ha representado uno de los esfuerzos más importantes para encontrar soluciones al respecto y lograr un cumplimiento más completo de los derechos fundamentales de la población. El principal mecanismo llevado a cabo en este sentido es la recepción y evaluación de quejas contra el comportamiento policial ilegal. Sin embargo, las posibilidades del control civil sobre la policía pueden extenderse más allá del tratamiento individual de quejas, abarcando medidas proactivas como identificar y proponer soluciones a problemas sistemáticos de las organizaciones policiales.

En México, este papel se le ha asignado principalmente a las comisiones de derechos humanos, cuyo mandato es recibir, investigar y buscar la resolución de quejas emitidas por la población. En el Distrito Federal, que alberga a más de 80 000 policías y ocho millones y medio de habitantes, la responsabilidad recae en la CDHDF. Desde la fundación de este organismo en 1993, en aproximadamente una quinta parte de todas las quejas recibidas se ha identificado a un agente de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) o de la Policía Judicial o de Investigación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) como la parte responsable.

Una manera de aproximarnos a los casos relacionados con el uso abusivo de la fuerza por parte de las policías del Distrito Federal es a partir de las menciones a los distintos derechos vulnerados en las quejas, entre ellos el derecho a la integridad personal. La CDHDF trabaja con diversas unidades de análisis que se desprenden de las quejas por actos clasificados como presuntamente violatorios, entre ellas los derechos humanos vulnerados que se mencionan —que superan en número a las quejas, ya que una misma queja puede implicar varios derechos— y las personas agraviadas —cuya cifra suele ser sensiblemente mayor—. La información que se presenta en el siguiente gráfico, referida al número de menciones del derecho a la integridad personal en el periodo 2005-2011, y la presentada en las páginas subsecuentes de este apartado fue tomada de los informes anuales de la CDHDF.

¹⁴ Isabel Uriarte y Carlos Silva, *De Atenco a la reforma policial democrática*, México, Insyde/Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 2006; y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso New's Divine. Julio 2008*, México, CDHDF, 2008.

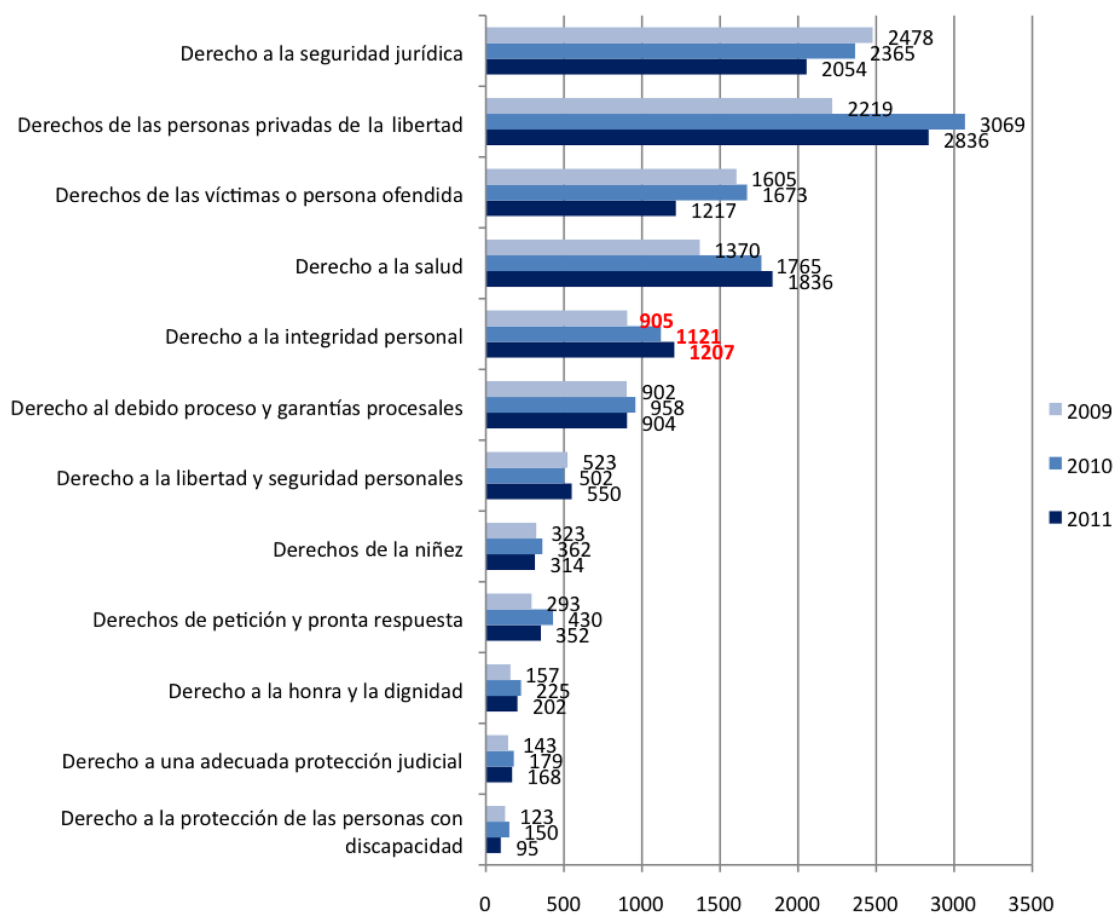
¹⁵ Beatriz Martínez de Murgía, *La policía en México*, México, Planeta, 1998; Antonio López Ugalde, *Violación de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad pública en el Distrito Federal*, México, CDHDF, 2003; y Carlos Silva, "Police Abuse in Mexico City", en Wayne A. Cornelius y David Shirk (eds.), *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2007.

Gráfico 1. Número de menciones del derecho a la integridad personal, 2005-2011

Fuente: Informes anuales e informes estadísticos de la CDHDF, de 2005 a 2011.

El número de menciones se muestra estable de 2005 a 2008, pero parece incrementarse significativamente de 2009 en adelante (línea con triángulos). Sin embargo, en este año se empezó a utilizar un nuevo catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos, que en el caso concreto del derecho a la integridad personal amplía los tipos de violación contemplados. Dicho cambio puede dar cuenta del aumento con relación a los años anteriores. Sin embargo, si para 2009-2011 sólo se consideran las categorías *uso desproporcionado de la fuerza; tratos crueles, inhumanos y degradantes; y tortura* –los cuales se contemplaban en el catálogo anterior (línea con cuadrados)–, el número de menciones aumenta de manera mucho más leve, llegando a 744 en 2011.

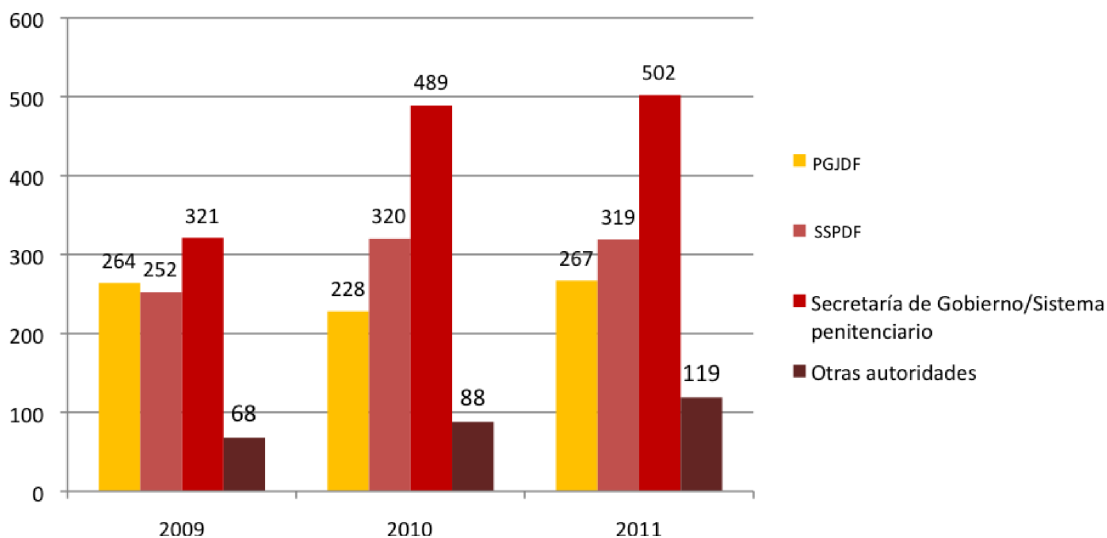
Si tomamos la clasificación de 2009 a 2011, se trata de aproximadamente mil o más menciones al año, las cuales ocupan un lugar importante con respecto a los distintos derechos vulnerados. De manera relativamente constante, tal como muestra el siguiente gráfico, las menciones del derecho a la integridad personal ocupan el quinto lugar, por encima de las menciones del derecho al debido proceso y las garantías procesales, y en 2011 apenas por debajo de las menciones del derecho de las víctimas o personas ofendidas.

Gráfico 2. Número de menciones agrupadas por derecho genérico, 2009-2011

Fuente: CDHDF, informes anuales 2009, 2010 y 2011.

Sin embargo, no todas las vulneraciones al derecho a la integridad personal de que conoce la CDHDF se encuadran en casos de amenazas o uso abusivo de la fuerza por parte de las policías Preventiva o de Investigación; un grupo sustancial de las menciones corresponden al personal de seguridad y custodia del sistema penitenciario. En realidad, si observamos los últimos tres años, la autoridad más señalada como presuntamente responsable de violaciones al derecho a la integridad personal, en particular en 2010 y 2011, es la Secretaría de Gobierno (concentrando las menciones en diferentes instituciones del sistema penitenciario del Distrito Federal), tal como se observa en el siguiente gráfico:

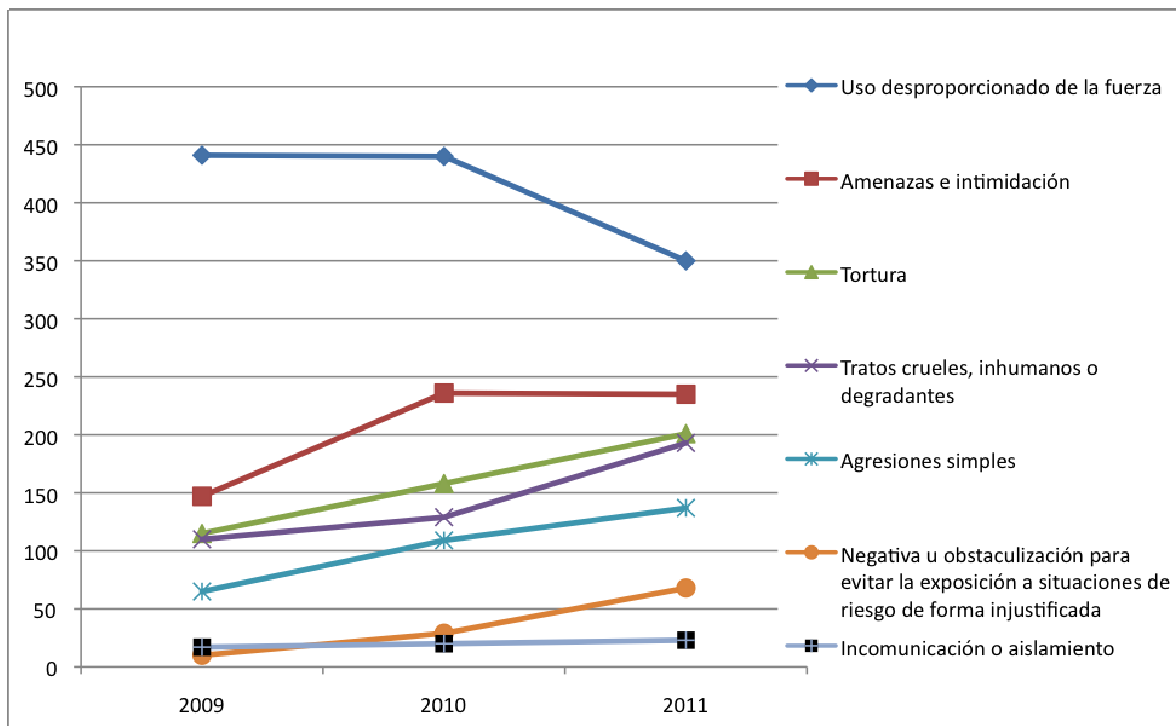
Gráfico 3. Menciones de la vulneración del derecho a la integridad personal por tipo de autoridad presuntamente responsable, 2009-2011



Fuente: CDHDF, informes anuales 2009, 2010 y 2011.

La distribución que muestra el gráfico anterior reviste gran importancia al tomar en cuenta que las dinámicas y características de los casos en que ocurre la vulneración del derecho a la integridad personal, en un caso u otro, son distintas y, por tanto, presentan diferentes retos para su contención. A su vez, también refleja los problemas persistentes y las precariedades propias de los reclusorios y centros de readaptación social del Distrito Federal. Por su parte, el número de menciones que tiene una mayor correspondencia con el trabajo de las policías Preventiva y de Investigación (correspondientes a la SSPDF y a la PGJDF, respectivamente) ha aumentado desde 2010 en comparación con 2009 para el primer caso, y se han mantenido estables para el segundo.

Otra variable de interés que presentan los informes de la CDHDF es el tipo de violación al derecho a la integridad personal. Al considerar el tipo de violación y el tipo de personal policial o de custodia al que se haga referencia, es posible dar un seguimiento general a la magnitud de estas violaciones a derechos, pero también comenzar a delinear las situaciones y problemas específicos de los diferentes abusos, los cuales en muchos casos tienen una relación directa con el uso inadecuado o brutal de la fuerza policial.

Gráfico 4. Menciones a la vulneración del derecho a la integridad personal por tipo de violación, 2009-2011

Fuente: CDHDF, informes anuales 2009, 2010 y 2011.

Si bien las menciones al derecho a la integridad personal han aumentado en 33% de 2009 a 2011 (de 905 a 1 207), los tipos de violaciones presentan algunos matices. El uso desproporcionado de la fuerza continúa siendo la más señalada pero descendió en 2011, mientras que las menciones de casi todas las restantes se incrementaron. Por su gravedad, destacan los casos de tortura, pero hay que tener en cuenta que su aumento también puede ser reflejo de una mejor adaptación y clasificación de los casos a partir de criterios más amplios que se han incluido desde 2009 –lo cual incluso puede explicar parte de la disminución de la categoría *uso desproporcionado de la fuerza*.

Asimismo deben mencionarse, con respecto a violaciones a los derechos humanos relacionadas con el uso de la fuerza policial, los graves casos de violaciones al derecho a la vida, en particular de ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias cuya responsabilidad suele recaer en agentes de la Policía de Investigación de la PGJDF o de elementos de la SSPDF. En cuanto a las menciones por este tipo de violación, hubo siete en 2009, 16 en 2010 y ocho en 2011. Es necesario reiterar que en todos los casos se trata de indicadores de interés que nos permiten dibujar contornos generales de los problemas de abuso de la fuerza policial, pero que también muestran la necesidad de realizar estudios más profundos a partir de un mayor número de variables, con base tanto en la información disponible como en mecanismos específicos de control e información sobre el uso de la fuerza por parte de las policías.

v. Aumentar y mejorar la información disponible sobre el uso de la fuerza policial

Es importante realizar un análisis más detallado de la información disponible en las comisiones de derechos humanos con el fin de generar resultados que permitan identificar los patrones del abuso policial, sus variables asociadas y la propuesta de medidas para solucionar los problemas sistemáticos y estructurales en el funcionamiento de las instituciones de seguridad pública.¹⁶ Los casos de abuso de la fuerza policial se concentran en un conjunto limitado de situaciones propias del trabajo de cada corporación, con características definidas, como los tipos de operativos o el motivo de las interacciones. Conocer con mayor claridad las características centrales de dichos eventos permitirá definir los *casos problemáticos*, a partir de rasgos espaciales y temporales de ocurrencia y con base en los agentes policiales participantes y en la población.

Otra estrategia que es indispensable desarrollar, y ante las dificultades de los registros oficiales –que tampoco se sistematizan en función de conocer el ejercicio de la violencia que ejercen las instituciones policiales–, es el seguimiento y la conformación de bases de datos de eventos a partir de información de distintos medios de comunicación. Ello puede lograrse si se toma el universo de hechos de violencia en los que hay civiles muertos o lesionados por parte de elementos policiales o militares, así como policías o militares muertos o lesionados, con el fin de establecer un conjunto de indicadores al respecto –cantidad de muertos y heridos, porcentaje de civiles muertos en acciones en donde participaron elementos policiales en el total de homicidios dolosos, relación entre civiles y policías muertos en enfrentamientos, relación entre civiles muertos y lesionados en enfrentamientos, etcétera.¹⁷

De forma complementaria a las estrategias de análisis cuantitativo, se presenta la posibilidad de estudios cualitativos que describan con mayor profundidad el universo de sentido y las condiciones institucionales en que se desarrollan las prácticas de actuación policial vinculadas al uso de la fuerza. Esta perspectiva suele utilizar de manera privilegiada diversas técnicas como las entrevistas en profundidad, las entrevistas grupales y los grupos de enfoque o de observación participante.

¹⁶ Las quejas ciudadanas han sido una de las fuentes privilegiadas de información sobre el abuso de la fuerza policial, siendo el estudio de Paul Chevigny uno de los pioneros. La información contenida en quejas presentadas ante diferentes instancias (internas y externas a las propias policías) se ha utilizado en función de diversas hipótesis explicativas sobre la incidencia o la gravedad de los casos de violencia policial a partir de variables causales que operan en diferentes niveles, por ejemplo, para analizar la mayor gravedad del uso de la fuerza en función de las características sociotemporales de los espacios que vigilan las policías. Paul Chevigny, *Police Power: Police Abuses in New York City*, Nueva York, Pantheon, 1969; y Tim Phillips y Phillip Smith, “Police violence occasioning citizen complaint. An empirical analysis of time-space dynamics”, en *British Journal of Criminology*, núm. 40, 2000, pp. 480-496.

¹⁷ Para Argentina, por ejemplo, la información y los estudios desarrollados por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Véase <<http://www.cels.org.ar/home/index.php>>, página consultada el 15 de junio de 2012.

En un trabajo anterior¹⁸ se realizó un análisis de cuatro grupos de policías (mandos medios y agentes) del municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, que participaron en diferentes dinámicas y ejercicios grupales, con el fin de conocer sus condiciones laborales y el conjunto de reglas cognitivas y prácticas discursivas en que enmarcan sus acciones cotidianas. Uno de sus resultados generales subraya cómo la definición de las situaciones y la *forma de hacer* las cosas responden en primer lugar a evitar una agresión o una denuncia bajo un entorno de alta conflictividad social. Sin embargo, otro de los temas que obtuvo mayor consenso fue autodefinirse como policías forjados en circunstancias difíciles pero que también, *llegado el momento*, cumplen con su función. Esta autodescripción como policías que *hacen su trabajo de un modo u otro* parece contradecir el primer resultado señalado: las precauciones que suelen tomar y los obstáculos que enfrentan para realizar su trabajo, así como la ansiedad que generan las posibles sanciones de su propia corporación. Sin embargo, puede ser que sólo refleje su lado opuesto. Cuando quedan sin opciones y deben actuar la respuesta es imponerse, en muchos casos a través del uso –excesivo– de la fuerza. No existen las condiciones institucionales para poder dar otro tipo de respuesta, más profesionalizada, distinta de la respuesta agresiva como forma sedimentada de relación con la población. El propio ambiente ocupacional, con sus dificultades y sus peligros, aparece como el principal socializador y el *maestro* del trabajo policial, donde el uso abusivo de la fuerza se manifiesta como la forma normalizada de actuación.

Las descripciones más densas del contexto cultural y los ambientes organizacionales y sociales de actuación muestran que el uso de la fuerza obedece a distintas expectativas, y que las legales pueden no ser las más cercanas para los agentes. A las expectativas instrumentales hay que sumar las de tipo moral, por ejemplo usar la fuerza en función de quién merece o no ser castigado; así como de tipo *identitario*, usando la fuerza pública para reafirmar ante sí mismo, ante las personas con que interactúan y/o ante su grupo de pares quién es y qué tipo de policía es. Si no se reconoce el carácter multidimensional del fenómeno del uso de la fuerza pública, los intentos de reforma –generalmente desequilibrados en favor de una perspectiva casi exclusivamente legal– tendrán menores oportunidades de éxito y mayores costos.

Entre las múltiples condiciones que determinan la existencia de un patrón de uso excesivo de la fuerza policial, una central es la fortaleza o debilidad de los sistemas de rendición de cuentas. Los sistemas fuertes son aquellos que permiten generar transparencia sobre los eventos en que la fuerza es usada, así como investigaciones administrativas y penales que logren ser efectivas en un reparto justo de sanciones. Desde hace algunas décadas se puede afirmar, por lo menos para las policías estadounidenses, que uno de sus mayores adelantos en el control de la fuerza excesiva –en particular del empleo de armas de fuego– ha sido el desarrollo de la revisión de incidentes de forma administrativa y rutinaria.¹⁹ Por lo tanto, un elemento potencialmente relevante para el fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas de las policías del Distrito Federal sería la implementación de reportes sobre el uso de la fuerza,

¹⁸ Carlos Silva, “El reto de la ‘cultura policial’ en la democratización de las policías mexicanas”, en Roberto Blancarte (coord.), *Cultura e identidades*, México, El Colegio de México (Los grandes problemas de México, vol. XVI), 2010.

¹⁹ Lawrence Sherman, *op. cit.*; y Robert Varenik, *op. cit.*

tal como se encuentra establecido en los artículos 29 y 30 de la Ley que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* en abril de 2008; dichos reportes deben ser comprendidos no sólo en su dimensión de evaluación jurídica, caso por caso, sino en la generación de información agregada acerca de los patrones sistemáticos de ocurrencia. Lograr reportes válidos y supervisados –que no sean la adecuación de las actuaciones reales a lo que se espera legalmente de ellas: simples rituales burocráticos de justificación– demanda un compromiso institucional importante desde los puntos de vista técnico y político. La generación de reportes internos sobre el uso de la fuerza, bajo las condiciones antes mencionadas, puede transformarse en una valiosa fuente de información para dibujar una mejor imagen del uso de la fuerza por parte de las policías en México.

Por definición, no podemos pensar en rendición de cuentas policial sin saber cómo se ejerce el mandato del uso legítimo de la fuerza. Los indicadores del trabajo policial en México, cuando los hay, no parecen centrarse en este objetivo. Estudios como la Encuesta a Población en Reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México nos muestran que una línea conveniente de análisis es focalizarse en grupos de población que necesariamente tienen o pueden tener una relación conflictiva o frecuente con las policías –un abanico que, más allá de la población en reclusión, puede ir desde comerciantes ambulantes o sindicatos en conflicto, pasando por grupos de jóvenes, personas que se dedican al trabajo sexual o niños y niñas en situación de calle, sólo por mencionar algunos ejemplos.

También es primordial profundizar en las características de las *situaciones problemáticas* que condicionan un uso excesivo o abusivo de la fuerza. La información recopilada por las comisiones de derechos humanos puede ser aprovechada en este sentido; presenta el sesgo de sólo tratarse de casos de presuntas violaciones a derechos y de no saber qué tanto se acerca a la distribución real del fenómeno, pero la acumulación de quejas por varios años muestra tendencias que se mantienen, tanto en los actores involucrados como en los tipos de situaciones, y no requiere de importantes –y siempre escasos– recursos económicos para poder ser analizada.

En cuanto a los actores, en el caso del Distrito Federal la Policía de Investigación muestra indicios preocupantes en las escasas fuentes disponibles y consultadas, lo cual parece persistir a lo largo de los años y de las distintas administraciones. Es necesario profundizar en los incentivos fuertemente sedimentados que enmarcan la permanencia de estas prácticas inadecuadas alrededor del uso de la fuerza.

Finalmente, ya hemos señalado lo significativo que puede ser el avance de controles administrativos como reportes sobre el uso de la fuerza y/o detenciones en la generación de información sistemática relacionada con dicho fenómeno, siempre y cuando éstos se desarrollen en el contexto de cambios reales en el entendimiento de la rendición de cuentas y la transparencia policial. Esto último es más difícil de lograr política e institucionalmente, ya que el simple hecho de agregar el llenado de un nuevo reporte a un papeleo en la mayoría de los casos no tiene como finalidad conocer la realidad de las actuaciones policiales.

La policía necesita recuperar el reconocimiento social y su credibilidad, ya que la pérdida de ésta es uno de los elementos que favorece el entorno social de rechazo y agresión cotidiana. Dicho reconocimiento debe construirse de diversas maneras, muchas de las cuales dependen del entorno que vive la o el policía dentro de su organización, mientras que otras obedecen al trabajo que desempeña día a día en su contacto con la población. Si la policía comienza a actuar de manera respetuosa hacia los derechos de la población y es firme en la aplicación de la ley, irá surgiendo ese reconocimiento tan necesario; se verá que la policía habrá de usar la fuerza en algunas ocasiones, pero que ello es una decisión legítima (Ker Muir: 1977).²⁰ Para generar este proceso se necesita apertura y autocrítica por parte de las autoridades; así como una visión de política pública de mayor profundidad e interés por el bien público que la que predomina en muchas ocasiones. La apertura a procesos profundos de reforma siempre mostrará inevitables deficiencias y no favorecerá los intereses de algunos grupos de poder, en ocasiones asociados a prácticas corruptas; sin embargo, sí favorecerá indudablemente a las instituciones policiales en sí mismas y al cumplimiento más eficaz de todos sus objetivos.

Bibliografía

- Alpert, Geoffrey, y Roger Dunham, *Understanding Police Use of Force*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 191 pp.
- Azaola, Elena, y Marcelo Bergman (coords), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, México, CIDE, 2009, 83 pp.
- Birkbeck, Christopher, y Luis Gerardo Gabaldón, “La disposición de agentes policiales a usar la fuerza contra el ciudadano”, en Briceño-León, Roberto, (comp.), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2002, pp. 229-244.
- Bittner, Egon, “Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: A Theory of the Police”, en *Aspects of Police Work*, Boston, Northeastern University Press, 1990, pp. 233-268.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2005*, vol. 1, México, CDHDF, 2006, 483 pp.
- , *Informe anual 2006*, vol. 1, México, CDHDF, 2007, 662 pp.
- , *Informe anual 2007*, vol. 1, México, CDHDF, 2008, 940 pp.
- , *Informe anual 2008*, vol. 1, México, CDHDF, 2009, 917 pp.
- , *Informe anual 2009*, vol. 1, México, CDHDF, 2010, 773 pp.
- , *Informe anual 2010*, vol. 1, México, CDHDF, 2011, 376 pp.
- , *Informe anual 2011*, vol. 1, México, CDHDF, 2012, 367 pp.
- , *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso New’s Divine. Julio 2008*, México, CDHDF, 2008.
- Chevigny, Paul, *Police Power: Police Abuses in New York City*, Nueva York, Pantheon, 1969, 298 pp.

²⁰ William Ker Muir Jr., “The paradox of dispossession: skid row at night”, en Tim Newburn (ed.), *Policing: Key Readings*, Portland, Willam Publishing, 2005.

- Durose, Matthew, *et al.*, *Contacts Between Police and the Public. Findings from the 2002 National Survey*, Washington, D. C., National Institute of Justice/Bureau of Justice Statistics, 2005, 35 pp.
- Friedrich, Robert J., "Police Use of Force: Individual, Situations and Organizations", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 452, noviembre de 1980, pp. 82-97.
- Ker Muir Jr., William, "The paradox of dispossession: skid row at night", en Newburn, Tim (ed.), *Policing: Key Readings*, Portland, Willam Publishing, 2005, pp. 173-190.
- Lersch, Kim, y Tom Mieczkowski, "Violent police behavior: Past, present, and future research directions", en *Aggression and Violent Behavior*, vol. 10, 2005, pp. 552-568.
- Ley que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de abril de 2008.
- López Ugalde, Antonio, *Violación de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad pública en el Distrito Federal*, México, CDHDF, 2003, 132 pp.
- MacDonald, John, *et al.*, "Police use of force: Examining the relationship between calls for service and the balance of police force and suspect resistance", en *Journal of Criminal Justice*, vol. 31, 2003, pp. 119-127.
- Martínez de Murgía, Beatriz, *La policía en México*, México, Planeta, 1998, 228 pp.
- McCoy, Candace, *Holding Police Accountable*, Washington D. C., Urban Institute Press, 2010, 222 pp.
- Mendieta, Ernesto, *et al.*, *La fuerza de la razón y la razón de la fuerza. El uso legítimo de la violencia*, México, Inacipe, 2009, 481 pp.
- Muniz, Jacqueline, y Domício Proença, "Bases Conceptuales de Métricas y Padrones de Medida del Desempeño Policial", en Caruso, Haydée, *et al.* (orgs.), *Policía, Estado y sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos*, Río de Janeiro, Publit Soluções Editoriais, 2007, pp. 233-383.
- National Institute of Justice, *Use of Force by Police. Overview of National and Local Data*, Washington, D. C., National Institute of Justice, 1999, 37 pp.
- Phillips, Tim, y Phillip Smith, "Police violence occasioning citizen complaint. An empirical analysis of time-space dynamics", en *British Journal of Criminology*, núm. 40, 2000, pp. 480-496.
- Proença Júnior, Domício, y Jacqueline Muniz, "'Stop or I'll Call the Police!' The Idea of Police, or the Effects of Police Encounters Over Time", en *British Journal of Criminology*, núm. 46, 2006, pp. 234-257.
- Sherman, Lawrence, "Perspectives on Police and Violence", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 452, The Police and Violence, 1980, pp. 1-12.
- Silva, Carlos, "Police Abuse in Mexico City", en Corneluis, Wayne A., y David Shirk (eds.), *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2007, pp. 175-194.
- , "Uso y abuso de la fuerza policial en México", en Alvarado, Arturo, (ed.), *La reforma de la justicia en México*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 713-744.
- , "El reto de la 'cultura policial' en la democratización de las policías mexicanas", en Blancarte, Roberto (coord.), *Cultura e identidades*, México, El Colegio de México (Los grandes problemas de México, vol. XVI), 2010, pp. 149-184.

- Terrill, William, y Stephen Mastrofski, “Situational and Officer-Based Determinants of Police Coercion”, en *Justice Quarterly*, vol. 19, núm. 2, junio de 2004.
- Uriarte, Isabel, y Carlos Silva, *De Atenco a la reforma policial democrática*, México, Insyde/Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 2006, 83 pp.
- Varenik, Robert, *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado*, México, Insyde/CIDE, 2005, 212 pp.
- Walker, Samuel, *The new world of police accountability*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2005, 243 pp.

INVESTIGACIÓN

Aproximaciones conceptuales para el análisis del fenómeno de la violencia contra defensoras y defensores de derechos humanos

Jorge Humberto Meza Flores*

* Especialista en Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El autor deja constancia que la información contenida en este artículo representa exclusivamente su posición y no representa en modo alguno la opinión de la Organización de Estados Americanos, la CIDH ni su Secretaría.



Resumen

El presente trabajo tiene por objeto visibilizar la relevancia de la labor que desempeñan defensoras y defensores de derechos humanos en las sociedades democráticas e incorporar algunas primeras consideraciones sobre la manera especial en que el fenómeno de la violencia puede llegar a impactar en sus actividades. Asimismo, en las siguientes líneas se mencionan algunos estándares de derecho internacional en la materia, con especial énfasis en los que han sido desarrollados en el sistema interamericano por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Palabras clave: derechos humanos, defensa de los derechos humanos, defensores de derechos humanos, defensor, defensora, violencia

Abstract

The purpose of this paper is to stand out the human rights defenders' performance in democratic societies and to incorporate some considerations towards the effect in which the phenomenon of violence can impact on their work. Moreover, this paper approaches to some international law standards on this subject, with an emphasis on those developed in the Inter-American System by the Inter-American Commission on Human Rights.

Key Words: human rights, human rights defense, human rights defenders, violence.

Sumario

I. Introducción II. El derecho a defender los derechos: Las defensoras y defensores de derechos humanos. III. La violencia contra defensoras y defensores. IV. El efecto amedrentador de la violencia en contra de defensoras y defensores. V. La obligación de proteger a defensoras y defensores. VI. Reflexión final.

I. Introducción

El objetivo del presente artículo es aportar algunas herramientas teóricas y analíticas en relación al fenómeno de la violencia contra defensoras y defensores de derechos humanos. Dicho objetivo se encuentra justificado en al menos dos aspectos, el primero de ellos guarda relación con la reducida producción académica que existe sobre la materia, lo cual merece un ejercicio de promoción y sistematización de los avances teóricos que han sido logrados desde la perspectiva internacional. El segundo aspecto, quizá el más práctico, se refiere a la oportunidad que reviste la reflexión analítica sobre el tema, a fin de profundizar en el estudio de herramientas teóricas que favorezcan un lenguaje más homogéneo entre defensoras y defensores respecto de aquellos conceptos que, siendo consustanciales a sus labores, requieren ser precisados y conocidos con el objeto de propiciar la generación de mejores estrategias ante los obstáculos que en la actualidad enfrentan, tanto para la promoción de sus causas como para la defensa de sus propios derechos.

En relación al primer aspecto, en los últimos años los organismos supervisores del cumplimiento de las obligaciones contenidas en los tratados internacionales han otorgado especial relevancia al análisis de las garantías que los Estados deben otorgar a las personas que defienden y promueven los derechos humanos, de tal manera que en todos los sistemas internacionales de protección se han creado relatorías o unidades específicamente destinadas a monitorear la situación en que desarrollan sus labores defensoras y defensores.¹ No obstante ello, es de destacar que a pesar de que el tema de las defensoras y defensores de derechos humanos ha permanecido en la agenda de derechos humanos de los organismos internacionales cuando menos durante la última década, en la doctrina científica latinoamericana el tema ha

¹ A ese respecto en Naciones Unidas desde 2000 se nombró a una representante del Secretario General para las defensoras y defensores de derechos humanos y en el año de 2008 se constituyó formalmente una Relatoría Especial. En América en 2001 se creó en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una Unidad de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos que en el 2011 se convirtió en Relatoría. En Europa en el 2007 la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), creó en su Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos humanos (OIDHR) un punto focal para defensoras y defensores de derechos humanos. En lo que corresponde a África, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en 2004 creó también una Relatoría Especial. Véase la Página conjunta de los mecanismos internacionales de protección a defensoras y defensores en: <<http://www.humanrights-defenders.org/>>.

sido escasamente desarrollado. Lo anterior, aún cuando en el ámbito del sistema interamericano, si bien la Relatoría de Defensoras y Defensores de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos creada apenas en 2011 es el punto focal más reciente a nivel mundial para el análisis específico del tema, desde hace ya casi más de una década la Secretaría de la Comisión contó con una unidad especializada encargada de monitorear la situación de defensoras y defensores y, entre los logros de esta Unidad, se encontró la publicación en 2006 del *Informe sobre la Situación de las defensoras y defensores en las Américas* que constituyó a nivel continental el primer instrumento que, desde una perspectiva teórica, abordó el tema.²

No es el propósito de este trabajo hacer un análisis sobre los motivos por los cuales la producción científica latinoamericana no se ha ocupado prolijamente de este tema, sin embargo, resulta permisible afirmar que los más importantes impulsos hacia un análisis teórico de la actividad de defensa de los derechos humanos en América, han provenido con especial ímpetu desde el ámbito internacional, el cual, como veremos, además de lograr visibilizar el tema en la agenda global de derechos humanos, ha desarrollado herramientas conceptuales de importancia. De allí, que para la elaboración de este trabajo se ha preferido utilizar en lo substancial un soporte fundamentado en pronunciamientos de organismos supervisores de tratados internacionales, cuyo alcance es más general que otros desarrollos que pudieran haberse logrado en otros ámbitos.

De otro lado, en relación al segundo aspecto que justifica este trabajo, quisiera destacar que la presente reflexión sobre el tema de la violencia que enfrentan defensoras y defensores se inserta en un momento en el cual defensoras y defensores en América enfrentan obstáculos con cierta intensidad,³ de allí que resulte fundamental visibilizar la relevancia de la labor que desempeñan en las sociedades democráticas e incorporar algunas primeras consideraciones sobre la manera especial en que el fenómeno de la violencia puede llegar a impactar en sus actividades. Lo anterior busca facilitar que defensoras y defensores puedan autoidentificarse, reconocer las fuentes de los obstáculos a su labor e impulsar estrategias para el desarrollo de políticas públicas especializadas en garantizar sus derechos.

Quisiera reconocer que la presente reflexión constituye un punto de partida en materia de difusión de las obligaciones que son correlativas a los Estados para garantizar el libre ejercicio de las actividades de defensoras y defensores y la manera en que pueden ser abordados desde una perspectiva analítica los obstáculos que enfrentan. No obstante ello, este es un

² CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 7 de marzo de 2006. Disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>>.

³ Sobre los obstáculos que enfrentan defensoras y defensores en la actualidad en su 141º período ordinario de sesiones la Comisión Interamericana celebró una audiencia especial a nivel regional donde acudieron 23 organizaciones de derechos humanos de las Américas que trabajan tanto a nivel nacional, regional o mundial. Los solicitantes indicaron su preocupación por la grave situación en la región e indicaron que durante el último año (2010) más de 50 defensores y defensoras han perdido la vida y que, en general, el movimiento de derechos humanos está sufriendo un hostigamiento a través de mecanismos legales, utilizados con fines ilegítimos que reprimen, inhiben y silencian su labor. Véase CIDH, *Audiencia sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, 141º período ordinario de sesiones, 29 de marzo de 2011. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/topics.aspx?lang=es>>.

ejercicio que requiere seguir profundizándose en la medida en que exista un mayor desarrollo en los organismos de protección a derechos humanos internacionales y nacionales, en el cual sin duda alguna, precisa el constante impulso y reflexión que puede provenir de la doctrina científica.

II. El Derecho a defender los derechos: Las defensoras y los defensores de derechos humanos

El marco de referencia para identificar quién es un defensor o defensora de derechos humanos se encuentra en la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas* (en adelante, *Declaración sobre Defensores*), primer instrumento internacional sobre la materia, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1998 que expresamente reconoció el derecho de “toda persona [...], individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”.⁴

Tomando como referente la mencionada declaración, que a su vez constituye el primer reconocimiento del “derecho a defender los derechos” en el ámbito internacional, los organismos supervisores de tratados internacionales⁵ han desarrollado una noción amplia de defensor o defensora de derechos humanos donde la determinación de tal calidad no atiende al sujeto, sino propiamente a la actividad que realiza.⁶

A ese respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH o la Comisión) ha entendido que debe ser considerado como tal “toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamen-

⁴ Artículo 1º de la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas*, aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución A/RES/53/144, de diciembre de 1998. Disponible en: <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument)>.

⁵ Véase la página conjunta de los mecanismos internacionales de protección a defensoras y defensores en: <<http://www.humanrights-defenders.org/>>.

⁶ Cfr: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Folleto informativo núm. 29: Los Defensores de Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos*, Ginebra 2004. Disponible en: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>>. Entre las actividades que pueden ser identificadas para reconocer a un defensor o defensora de derechos humanos, las *Directrices de la Unión Europea sobre los Defensores de Derechos Humanos* señalan las siguientes: “a) documentar las violaciones de los derechos humanos; b) contribuir a que las víctimas de dichas violaciones puedan hacer valer sus derechos ante la justicia, prestándoles apoyo jurídico, psicológico, médico o de otro tipo; c) enfrentarse a la cultura de impunidad que favorece el encubrimiento de las violaciones sistemáticas y reiteradas de los derechos humanos y las libertades fundamentales; y, d) difundir la cultura de los derechos humanos y la información relativa a los defensores de éstos a escala local regional e internacional”. Unión Europea, *Garantizar la Protección-Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de Derechos Humanos*, Consejo de Asuntos Generales de 8 de diciembre de 2008, pág. 3. Disponible en: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16332-re02.es08.pdf>>.

tales reconocidos a nivel nacional o internacional”⁷. Por su parte, las *Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de Derechos Humanos* han señalado que las defensoras y defensores de derechos humanos son personas, grupos e instituciones de la sociedad que promueven y protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.⁸ Como se advierte, de acuerdo a lo anterior, para ser defensor de derechos humanos no se requiere pertenecer a una organización no gubernamental, ni desarrollar una actividad de carácter jurídico de defensa de los derechos ni tampoco ejercerla como principal actividad.

En cuanto a los derechos que pueden ser defendidos o promovidos en ejercicio del derecho a defender los derechos, la CIDH ha indicado que se incluyen aquellos derechos cuya aceptación es indiscutida, sin embargo también nuevos derechos, o incluso, componentes de derechos cuya formulación se discute.⁹ Sobre este último aspecto, la *Declaración de Defensores* incluye también la posibilidad de desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos y a preconizar su aceptación”.¹⁰

Como es posible advertir, existe una noción amplia, dinámica y comprensiva de defensor o defensora de derechos humanos y, bajo tal concepción, es posible incluir a quienes participan en organizaciones de la sociedad civil, pero también a algunos funcionarios públicos, sindicalistas, ambientalistas, *ombudsman*, lideresas y líderes indígenas y afrodescendientes, defensores y defensoras de los derechos de los migrantes y de las personas lesbico, gay, trans e intersex. Igualmente, se han incluido a las y los operadores de justicia en la medida en que sus labores contribuyen al acceso a la justicia de miles de víctimas de violaciones de derechos humanos.¹¹

La anterior aproximación conceptual a la definición de defensor(a) resulta fundamental desde la perspectiva de las obligaciones que son correlativas a los Estados, pues el ejercicio de defensa de los derechos humanos es una actividad protegida, al constituir el ejercicio de un derecho —el derecho a defender los derechos—, y como consecuencia práctica, esta actividad,

⁷ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 13. Cf. Susana Mosquera Monelos, “Mecanismos jurídicos de participación de la sociedad civil ante los organismos internacionales”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2007*. México, Fundación Konrad Adenauer, 2007, t. II, pp. 808 y ss.

⁸ Unión Europea, *Garantizar la Protección-Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de Derechos Humanos*, Consejo de Asuntos Generales de 8 de diciembre de 2008, pág. 2. Disponible en: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16332-re02.es08.pdf>>.

⁹ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II.124. Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006, párr. 36. Disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>>.

¹⁰ ONU, *Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos*, artículo 7°. Disponible en: <[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.res.53.144.sp](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.res.53.144.sp)>.

¹¹ A ese respecto véase Folleto informativo núm. 29 de la Relatora Especial sobre la Cuestión de Defensores de la ONU, “Los defensores de los derechos humanos: protección del derecho a defender los derechos”, p. 9. Disponible en: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>>. Véase también, CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, Capítulos III y IV. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>>.

bajo los parámetros precisados por el derecho internacional¹², no debería estar criminalizada ni obstaculizada por ningún Estado sino por el contrario, debería ser garantizada por éste, con independencia de se trate de defender un derecho no reconocido por el Estado o un nuevo componente de un derecho ya reconocido. De allí que, por ejemplo, quienes defienden el derecho a una orientación sexual diversa a la heterosexual o quienes propugnan por determinados derechos reproductivos de la mujer, no deberían ser sujetos de represalias ni sanciones por promover y defender sus causas aún cuando no se reconozcan los derechos que aducen defender en la normativa interna del Estado e incluso aún no hubiesen sido reconocidos a nivel internacional.

Aunado a lo anterior, es de destacar que la óptica que debiera prevalecer en las relaciones defensoras/as y Estados es que el trabajo de defensa de los derechos humanos realizado por defensoras y defensores constituye una actividad coadyuvante de la que al Estado le corresponde como primer obligado a defender los derechos de quienes habitan en sus jurisdicciones. En este sentido, es menester recordar que el trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos busca la justicia y el respeto al Estado de Derecho y, por lo tanto, constituye un elemento de importancia para el desarrollo de toda democracia. La asistencia que prestan defensoras y defensores permite a miles de víctimas de violaciones a sus derechos obtener una debida reparación y que se sancione a los responsables de los crímenes cometidos en su contra. Las defensoras y defensores actúan como actores dinamizadores y referentes de los sistemas democráticos y son quienes crean, perfeccionan y defienden las instituciones de la democracia y les obligan a ser efectivas para los fines que fueron diseñadas. Es a través del escrutinio y exigencia que realizan que se posibilita una vigilancia y orientación de la función pública hacia la protección de la dignidad de quienes habitan las jurisdicciones de los Estados, lo cual es indispensable en toda sociedad que se precie por ser democrática.¹²

III. La violencia contra defensoras y defensores

Muchas defensoras y defensores de derechos humanos en América adelantan sus labores en situaciones de violencia.¹³ La noción de violencia, entendida como el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o pri-

¹² Sobre el posible contenido del derecho a defender los derechos véase, Meza Flores, Jorge Humberto, *El derecho a defender los derechos: La protección a defensoras y defensores de derechos humanos en el sistema interamericano*, Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: <http://200.33.14.34:1010/if_libdigi.html#>. Véase también Comisión Mexicana para la Promoción y la Defensa de los Derechos Humanos, *El derecho a defender los derechos humanos en México*, págs. 12-15. Disponible en: <http://www.google.com/url?q=http://www.cmdpdh.org/docs/Manual_El_Derecho_a_Defender_los_Derechos_Humanos_CMDPDH.pdf&sa=U&ei=OnvvT6v5HOTM6wHq7KSOBg&ved=0CBcQFjAC&usg=AFQjCNGpYfAksNMASvpqitQTB_e_nOjJNA>.

¹³ Véase en este sentido, CIDH, *Audiencia sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, 141º período ordinario de sesiones, 29 de marzo de 2011. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/advanced.aspx?lang=es>>.

vaciones a una persona o grupo de personas¹⁴ puede dirigirse con cierta frecuencia a silenciar o amedrentar a las personas que realizan actividades de promoción y defensa de los derechos humanos.

La violencia por cualquiera de sus formas, fuentes y alcances constituye uno de los factores por los cuales muchas personas han decidido defender y promover los derechos de las personas afectadas por la violencia misma; pero a su vez, la violencia ha hecho que defensoras y defensores que la enfrentan, en ausencia de debidas garantías de protección, sean también objeto de represalias que intentan frenar sus funciones, las cuales, unidas a un factor de impunidad que persiste en algunos Estados, propicia finalmente la perpetración y perpetuación de la violencia.

Es así, que el impacto de la violencia en el caso de defensoras y defensores es especialmente grave, pues la violencia que se intenta eliminar a través de la actividad de defensa de los derechos humanos puede llegar a intensificarse en contra de las personas identificadas como las que más intentan erradicarla.¹⁵

Desde la perspectiva interamericana, uno de los más importantes esfuerzos por identificar algunos de los patrones más representativos, tanto de violaciones a los derechos humanos de las defensoras y defensores como de las restricciones a la actividad de defensa de los derechos hu-

¹⁴ World Health Organization, *Global consultation on violence and health. Violence: a public health priority* (WHO/EHA/SPI.POA.2). Ginebra, 1996.

¹⁵ Un ejemplo sobre la situación en contra de defensores que actúan en situaciones de grave violencia se encuentra en la Resolución de Medidas Provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Asunto Mery Naranjo y otros*, en el cual la Comisión solicitó la adopción de medidas provisionales para dos defensoras líderes de personas en situación de desplazamiento en la Comuna XIII de Medellín, Colombia. En sus alegatos, la Comisión sostuvo que las señoras Mery Naranjo Jimenez y María del Socorro Mosquera Londoño participaban como líderes comunitarias y defensoras de derechos humanos de las mujeres y niñas del barrio “Las Independencias”. Según indicó la Comisión, dichas señoras “han realizado una labor constante de denuncia contra agentes y representantes estatales por su alegada participación en graves violaciones de derechos humanos en la Comuna XIII”, donde la población “está compuesta mayoritariamente por familias fragmentadas, muchas de ellas víctimas del desplazamiento forzado”. En dichas zonas con frecuencia los lugares de reasentamiento no cuentan con una infraestructura adecuada, servicios domiciliarios, ni permisos legales para su habitación, y específicamente, suelen ser áreas conflictivas en donde las autoridades tienen poco control ante el surgimiento de milicias urbanas. La Corte Constitucional de Colombia, inclusive, al analizar el fenómeno de las zonas de desplazamiento ha concluido que se trata de un estado de cosas inconstitucional (Sentencia T-025 de 2004, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa, 22 de enero de 2004).

Según indicó la Comisión, dentro de la Comuna XIII se desarrolló la actividad de milicias urbanas, y existirían denuncias, según las cuales, a partir de algunos operativos militares, las comunas fueron infiltradas por grupos paramilitares. En una zona de desplazamiento como la señalada, el trabajo que realizan los líderes y líderes de personas desplazadas, que son también víctimas de desplazamiento, se dirige a la denuncia de violaciones a los derechos de la población desplazada, así como a la protección y reivindicación de las tierras que perdieron.

Tanto Mery Naranjo como Socorro Mosquera y sus respectivos núcleos familiares fueron objeto de una serie de constantes ataques a raíz de su liderazgo comunitario, lo cual las colocó en una situación de extrema gravedad y riesgo que ameritó la adopción de medidas provisionales por parte de la Corte. En relación al vínculo sobre las agresiones sufridas por las defensoras y sus núcleos familiares por parte de autoridades estatales o grupos paramilitares, según el testimonio de uno de los nietos de una de las defensoras que en el transcurso de las medidas provisionales fue asesinado, “todo esto prov[enía] por el liderazgo de [su] abuela que es líder comunal [...]”. Véase *Asunto Mery Naranjo y otros*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de marzo de 2011.

manos que generan violencia en su contra, lo constituyen el *Primer* (2006) y *Segundo Informe sobre la Situación de Defensoras y Defensores en las Américas* (2011) de la CIDH. Ambos informes precisan una serie de obstáculos que enfrentan defensoras y defensores a nivel regional.¹⁶

El fenómeno de la violencia perpetrada contra defensores a través de los obstáculos a sus labores es complejo y con diversas aristas, de allí que sea pertinente incorporar una perspectiva analítica de dichos obstáculos, la cual se estima importante para que defensoras y defensores puedan enfrentarles con mayor eficacia y por su parte, los Estados puedan desarrollar las políticas públicas que sean idóneas y efectivas para superarlos. A continuación, se presenta una primera aproximación analítica a la violencia que enfrentan defensoras y defensores, que partiendo de los obstáculos identificados por la CIDH¹⁷ permite diferenciarla con base en tres criterios, a) sus fuentes, b) su alcance y c) sus formas.

a) Respecto a las formas de violencia, ésta puede perpetrarse de diversas maneras, las cuales comprenden desde las *severas* hasta *métodos sofisticados*

A ese respecto, la violencia puede adoptar su forma más severa a través de afectaciones en contra de la vida de defensoras y defensores, como ocurre con los asesinatos y desapariciones.¹⁸ Sin embargo, también se presenta por medio de ataques a la integridad personal a través

¹⁶ La CIDH ha considerado los siguientes obstáculos: a) Ejecuciones, extrajudiciales y desapariciones forzadas; agresiones, amenazas y hostigamientos; b) Campañas de desprestigio e iniciación de acciones penales sin fundamento; c) violaciones al domicilio y otras injerencias arbitrarias; d) actividades de inteligencia dirigidas contra las defensoras y defensores de derechos humanos; e) restricciones al acceso a la información y a las acciones de hábeas data; f) controles administrativos y financieros arbitrarios a las organizaciones de derechos humanos e g) impunidad en las investigaciones de ataques sufridos por defensores y defensoras. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006 (en adelante “*Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*”). Disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>>. Véase CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, Capítulo II.

¹⁷ La CIDH ha considerado los siguientes obstáculos: a) Ejecuciones, extrajudiciales y desapariciones forzadas; agresiones, amenazas y hostigamientos; b) Campañas de desprestigio e iniciación de acciones penales sin fundamento; c) violaciones al domicilio y otras injerencias arbitrarias; d) actividades de inteligencia dirigidas contra las defensoras y defensores de derechos humanos; e) restricciones al acceso a la información y a las acciones de hábeas data; f) controles administrativos y financieros arbitrarios a las organizaciones de derechos humanos e g) impunidad en las investigaciones de ataques sufridos por defensores y defensoras. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006 (en adelante “*Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*”). Disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>>. Véase CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, Capítulo II.

¹⁸ En relación a los obstáculos en contra de la vida e integridad, de acuerdo al *Segundo Informe sobre la Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos* de la CIDH, se ha recibido información preocupante sobre Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela. Según dicho informe en Brasil, en tan sólo cinco días (24 al 28 de mayo de 2011) perdieron la vida cuando menos 4 personas relacionadas con actividades de defensa de los bosques en contra de la tala de árboles. Organizaciones de la sociedad civil entregaron una lista al gobierno brasileño solicitando seguridad para cerca de 125 activistas y líderes campesinos que estarían amenazados de muerte por sus actividades en defensa de sus territorios y del medio ambiente. En Colombia, según registros de las organizaciones de la sociedad civil, entre

de las amenazas escritas o verbales, así como de agresiones físicas. Adicionalmente, la violencia puede tomar formas más sofisticadas cuando se dirigen a afectar otros derechos involucrados en la actividad de defensa de los derechos humanos, como son sus derechos de asociación, vida privada, libertad de expresión y de reunión, así como su honra y dignidad. Ejemplos de estas últimas formas de violencia se presentan con las actividades de inteligencia abusivas; la iniciación de acciones penales sin fundamento; las restricciones indebidas al financiamiento y constitución de las organizaciones; así como el discurso de autoridades de los Estados que deslegitiman y estigmatizan a defensoras y defensores de derechos humanos.¹⁹

Entre las mencionadas formas de violencia contemporánea contra defensoras y defensores cabe destacar el aumento en la región del uso del derecho penal en forma ilegítima para restringir sus actividades, es decir, el inicio de investigaciones o acciones penales sin fundamento con la finalidad de hostigar su trabajo. Este fenómeno, conocido como *criminalización de la defensa de los derechos humanos*, constituye una de las formas más complejas de violencia contra defensores y defensoras, que por su sofisticación precisa una mención especial.

La criminalización ocurre de una manera cada vez más sistemática y frecuente en varios países y ha llamado la atención de la Relatora Especial sobre Defensores de las Naciones Unidas, quien ha señalado como uno de los deberes asumidos en virtud de la Declaración, “abstenerse de penalizar las actividades pacíficas y legítimas de los defensores y velar por que puedan trabajar en un entorno seguro, sin temor de ser perseguidos [...]”.²⁰

2006 y 2010 se habrían cometido cerca de 68 violaciones al derecho a la vida de defensores y defensoras, incluyendo al menos 5 desapariciones forzadas. Respecto de El Salvador, entre junio y diciembre de 2009, al menos tres defensores que se oponían al desarrollo de un complejo de industria minera en el departamento de Cabañas fueron asesinados; y en esa misma región, en 2011 se tuvo conocimiento del asesinato de otro defensor. En cuanto a Guatemala desde el 2006 habrían sido asesinados aproximadamente 59 defensores de derechos humanos y habría ocurrido una presunta desaparición forzada. En Honduras, en 2008 la CIDH condenó la muerte de dos líderes sindicales, tras el golpe ocurrido en 2009, la situación de defensores y defensoras de derechos humanos se agravó y, de acuerdo a la información recibida por la CIDH, entre 2009 y el 2010 las organizaciones registraron que habrían sido asesinados cerca de 9 defensores de derechos civiles y políticos; 3 líderes sindicalistas; 14 defensores de derechos de los pueblos indígenas; 5 defensores de los derechos de las personas LGBTTTI; 19 defensores del medio ambiente; 13 líderes magisteriales y 12 líderes sociales vinculados al Frente Nacional de Resistencia. Respecto a México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante enero de 2005 a mayo 2011 documentó 27 casos en los que se denunciaron privaciones de la vida en perjuicio de defensores. Organizaciones de la sociedad civil han denunciado que entre 2006 y 2010 en México se habrían asesinado alrededor de 61 defensores y desaparecido por lo menos a 4. Respecto a Venezuela, de acuerdo a la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, durante el año 2007 se habría registrado el asesinato de aproximadamente 48 líderes sindicales y durante el año 2008, el asesinato de 19 líderes, para un total de 67 homicidios en el lapso de 2 años. Asimismo, la CIDH tuvo noticia durante su 140° período ordinario de sesiones del asesinato de por lo menos 30 líderes sindicales en el período de junio de 2009 a mayo de 2010. Véase CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, Capítulo II.A.

¹⁹ Sobre los derechos que son afectados en razón de los anteriores obstáculos, véase Relatoría Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos de la ONU, *Comentario a la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, Julio de 2011. Disponible en: <<http://protectionline.org/IMG/pdf/hrdcommentaryspanishversion.pdf>>. Véase también CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, Capítulo II.

²⁰ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la señora Margaret Sekaggya sobre la situación de los defensores de derechos humanos*, 13° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, *Promoción y*

La Comisión Interamericana, por su parte, ha calificado a la criminalización como un fenómeno “complejo” que incide de varias maneras en el libre ejercicio de la defensa de los derechos humanos. Según lo ha señalado la CIDH, un Estado que incurra en la práctica de la criminalización puede ser responsable internacionalmente por la violación a diversos derechos protegidos por los instrumentos interamericanos, cuando faltan a sus obligaciones de respeto y garantía de los derechos que se involucran en razón de dicho fenómeno.²¹

La violencia infringida a través del fenómeno de la criminalización, afecta a las y los defensores de manera individual y colectiva. Según lo ha precisado la Comisión, a nivel personal la criminalización puede producir angustia, inseguridad, frustración e impotencia ante las autoridades estatales, la privación de su libertad, cargas económicas inesperadas, además de una consecuente afectación a su reputación y credibilidad. Por otro lado, genera una estigmatización colectiva y envía un mensaje intimidatorio a todas las personas que tuvieren la intención de denunciar violaciones o hayan formulado denuncias por violaciones a los derechos humanos.²²

La criminalización de las actividades de defensa de los derechos humanos representa complejidades para ser abordada, entre ellas, la dificultad para identificar si, en efecto, en un caso concreto se presenta el uso del derecho penal para criminalizar una actividad legítima, o bien, para investigar y perseguir legítimamente un delito. Algunos de los criterios que en la práctica pudieran permitir una aproximación a la identificación del fenómeno de criminalización son:

1. Identificar si existe un uso del derecho penal directamente dirigido a restringir de manera desproporcionada o ilegítima una actividad de defensa o promoción de los derechos humanos. A ese respecto cabe mencionar, por ejemplo, que existen algunos países en donde la orientación sexual distinta a la heterosexual continúa siendo criminalizada a través de delitos como la “sodomía”; “ultrajes contra la moral”. En dichos países, la defensa de los derechos relacionados con el ejercicio libre de una orientación sexual e identidad de género está proscrito, y las organizaciones dirigidas para

protección de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, A/HRC/13/22, 30 de diciembre de 2009, párr. 36. Disponible en: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/HRC/13/22>>.

²¹ En este sentido, la Comisión ha indicado que la iniciación de acciones penales sin fundamento puede violar los derechos a la integridad personal, protección judicial y garantías judiciales así como de la honra y dignidad de las defensoras y los defensores de derechos humanos; sin perjuicio de las afectaciones al ejercicio legítimo del derecho que sea restringido indebidamente mediante el uso inapropiado del sistema penal, tales como la libertad personal, libertad de pensamiento y expresión o el derecho de reunión. Asimismo, la Comisión advierte que el uso de un tipo penal ambiguo o contrario con los estándares democráticos para criminalizar las acciones legítimamente desarrolladas por los defensores comprometería adicionalmente una violación al principio de legalidad. Véase CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, párr. 80 y 81.

²² Cfr. CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, pág. 79. Véase también Protection Desc International y UDEFEGUA, *Criminalización en contra de defensoras y defensores de derechos humanos. Reflexión sobre mecanismos de protección*, Guatemala, Diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.protectionline.org/IMG/pdf/criminalizacion_en_contra_de_dddhh.pdf>.

tal fin prohibidas, al promover una actividad ilícita²³. Asimismo, existen Estados que mantienen en vigencia los tipos penales de calumnia o injuria. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha expresado en reiteradas oportunidades su preocupación por la aplicación de estas normas en contra de periodistas y defensores de derechos humanos que han realizado discursos críticos a funcionarios públicos.²⁴

2. Identificar si el tipo penal aplicado es tan amplio o tan vago que permite una interpretación discrecional por parte de autoridades estatales que pudiera ser contraria al principio de legalidad, de tal manera, que una conducta dirigida a la defensa de los derechos humanos pudiera ser reprimida. A ese respecto, cabe señalar que existen en la región algunos tipos penales como los de “ataques” “rebelión” u “obstaculización a las vías de comunicación” que pueden ser utilizados para iniciar procesos penales en contra de defensores y defensoras al tener una formulación muy amplia en su redacción.²⁵
3. Identificar si la autoridad investigadora no reúne los elementos probatorios razonablemente necesarios para acreditar que se cometió la conducta tipificada.²⁶

²³ Algunos países que continúan proscribiendo el ejercicio libre de la orientación sexual e identidad de género son Antigua y Barbuda; Bahamas; Barbados; Belice; Dominica; Granada; Guyana; Jamaica; St. Kitts y Nevis; Santa Lucía; San Vicente y las Granadinas; y Trinidad y Tobago. *Cfr.* CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, párr. 334.

²⁴ Así por ejemplo, la Relatoría se ha referido a los artículos 489, 491 y 493 del Título VII, del Código Penal de Ecuador establecen penas para quien formule “falsa imputación de un delito” o “toda otra expresión proferida en descrédito, deshonra o menosprecio”, de una “autoridad”. Asimismo, el Código Penal en su artículo 128 establece el delito de vilipendio, al indicar que el que públicamente, y fuera de los casos previstos en el Código, “ofendiere o vilipendiare a las instituciones públicas o a la Fuerza Pública, el que cometiere cualquier burla o desacato, con palabras o acciones, contra la Bandera, el Escudo o el Himno de la Patria” tendrá una pena de multa y de seis meses a tres años de privación de libertad. CIDH, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de Prensa R104/11*, 21 de septiembre de 2011; *Comunicado de Prensa R72/11*, 21 de julio de 2011; *Comunicado de Prensa R32/11*, 15 de abril de 2011.

²⁵ Así por ejemplo, el artículo 384 del Código Penal de El Salvador, sanciona con 2 a 4 años de prisión a quienes “alteraren el orden público obstaculizando las vías públicas o los accesos a las mismas para los que por ellas circulen o impidiéndoles la libre circulación o tránsito, o invadiendo instalaciones o edificios”. En el caso concreto de “jefes, dirigentes o cabecillas”, de estos movimientos la sanción se aumenta hasta una tercera parte del máximo señalado. Preocupa que en la práctica, la definición de lo entendido por “alteración en el orden público” podría quedar sujeta a la discreción de las autoridades y, además, que dentro de la categoría de “jefes, dirigentes o cabecillas” se encuentren líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos que promueven y defienden sus derechos a través del ejercicio del derecho de reunión. En similar sentido, el artículo 358 del Código Penal de Venezuela sanciona con pena de prisión de cuatro a ocho años a quien “ponga obstáculo en una vía de circulación de cualquier medio de transporte, abra o cierre comunicaciones de esas vías”. El tipo penales no especifica una intencionalidad necesaria para cometer la conducta o los medios necesarios para su comisión, lo cual, podría favorecer que el uso por parte de particulares y autoridades de estos tipos penales para criminalizar las labores de defensores y defensoras que ejercen su derecho de reunión.

²⁶ En este sentido, por ejemplo, en Guatemala el delito de usurpación (artículos 256 y 257 del Código Penal) es cometido por quien “ilícitamente, con cualquier propósito [...] ocupe el bien inmueble”; y tiene carácter “flagrante” con la permanencia del inmueble”. Según lo ha señalado la CIDH, al no estar precisado en el tipo penal de usurpación la descripción de lo que debe entenderse por el adverbio “ilícitamente, con cualquier propósito” ni describirse con claridad la intencionalidad requerida por parte del sujeto activo para configurar el delito; con frecuencia se imputaría penalmente a indígenas y campesinos que, sin contar con un título formal de propiedad, se encuentran en tenencia desde hace varios años de las tierras que estiman ancestralmente o por derecho les pertenecen. En la mayoría de los casos, se consideraría prueba suficiente para proceder al desalojo el certificado de propiedad del terrateniente que no especifica la extensión de la propiedad sino colindancias con ríos u otras propiedades, que suelen comprobarse con testimonios propuestos por los propios terratenientes. *Cfr.* CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, pág. 73.

4. Verificar la relación que tiene el uso del derecho penal para frenar las actividades que venía realizando el defensor, o bien, si la acusación surge motivada en una acción relacionada con el ejercicio de la defensa de los derechos humanos. Por ejemplo, las detenciones reiteradas de defensoras y defensores producidas en el contexto de manifestaciones de protesta social pacífica.²⁷
5. Identificar si existe un uso de la prisión preventiva prolongado para evitar el desarrollo de las actividades de defensa de los derechos humanos, por ejemplo, que se utilice la detención para evitar que el defensor o defensora comparezca a una audiencia en la que estaba convocado a participar.
6. Identificar si existen discursos por parte de autoridades que acusen al defensor o defensora públicamente de cometer el ilícito con la finalidad de desprestigiar su imagen pública, violentando el principio de presunción de inocencia²⁸ y, a la vez, generando un efecto amedrentador a quienes deseen realizar actividades similares.

La criminalización como una forma de violencia se constituye en un problema que requiere la atención prioritaria por parte de los Estados de la región, tanto para descubrirla en cada caso concreto, como para erradicarla de la práctica de las autoridades. Desde la perspectiva de las obligaciones del Estado, el fenómeno de la criminalización puede llevar consigo una falencia tanto a las obligaciones de respeto, derivada de las afectaciones a la libertad e integridad personal, libertad de expresión o al derecho de reunión, así como de garantía en virtud de la falta de conformidad de algunos tipos penales con el principio de legalidad.

En este sentido, según lo ha señalado la CIDH, uno de los primeros pasos que los Estados pueden realizar para lograr tal objetivo consiste en:

“revisar y asegurar que los tipos penales comúnmente utilizados para detener a defensores y defensoras se encuentren formulados de acuerdo al principio de legalidad; que las autoridades encargadas de los procesos instaurados no excedan la razonabilidad del plazo para emitir sus fallos y las autoridades y terceros no violenten el principio de inocencia emitiendo declaraciones que estigmaticen como delincuentes a las defensoras y defensores sometidos a procesos penales”.²⁹

²⁷ Véase por ejemplo la situación de Guillermo Fariñas en Cuba quien habría sido detenido en repetidas ocasiones en el marco de protestas sociales. Cfr. CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, pág. 43.

²⁸ La CIDH en su informe núm. 43/96 que contiene la decisión del Caso 11.430, *José Francisco Gallardo* (México), 15 de octubre de 1996, párr. 76 consideró que las declaraciones y comunicados estatales emitidos contra una persona por reiterados hechos penales que no fueron demostrados, atentaron contra su dignidad y su honra, ya que lesionaron directamente su fama y reputación, y más cuando existían decisiones judiciales que lo habían declarado absuelto. Asimismo, la CIDH ha indicado que los funcionarios públicos deben abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen a defensores y defensoras o que sugieran que las organizaciones actúan de manera indebida o ilegal, sólo por el hecho de realizar sus labores de promoción y defensa de los derechos humanos.

²⁹ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores en las Américas*, 31 de diciembre de 2011. Recomendación 13.

Como se advierte, tratándose de la criminalización de una forma de violencia tan sofisticada, los Estados requieren de políticas integrales que la enfrenten y aseguren el respeto y garantía de los derechos que impacta.³⁰

b) En atención a sus fuentes, es posible identificar violencia *institucionalizada y no institucionalizada*

La violencia *institucionalizada* se presenta cuando son los propios agentes del Estado o el aparato estatal los que realizan las agresiones, ataques u hostigamientos contra defensoras y defensores de derechos humanos. Este tipo de violencia debe considerarse como un indicador negativo para cualquier democracia y puede perpetrarse de diversas maneras, las cuales incluyen desde el uso abusivo de la fuerza por parte del Estado para reprimir la protesta social pacífica, intervenciones abusivas a las comunicaciones privadas de organizaciones de la sociedad civil, o bien, auténticas campañas de desprestigio a la labor de defensoras y defensores por parte de altas autoridades.³¹ La violencia institucionalizada se traduce en la acepta-

³⁰ La CIDH cita como un ejemplo de política no integral dos Resoluciones de Amnistía en Ecuador que fueron expedidas por la Asamblea Nacional Constituyente en Montecristi en 2008 con el objeto de extinguir la acción penal que había dado curso a procesos judiciales vinculados a las acciones de resistencia y de protesta llevadas a cabo por defensores, defensoras y líderes sociales en defensa de las comunidades y del medio ambiente sano, frente a proyectos de explotación de los recursos naturales. La Comisión, notó que a pesar del reconocimiento realizado por el Estado a través de las mencionadas Amnistías respecto al problema de la criminalización, continuo persistiendo en dicho país el uso del sistema penal con la finalidad de generar hostigamiento a defensores y defensoras. Si bien las resoluciones adoptadas por la Asamblea permitieron a defensores que estaban sometidos a procesos penales continuar con el ejercicio de sus funciones, con posterioridad a las mismas se iniciaron nuevas acciones penales en su contra y en el ámbito interno se evitó un pronunciamiento final que definiera la inocencia o culpabilidad de las personas sometidas a los procesos. Véase CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores en las Américas*, 31 de diciembre de 2011. Párrafos 84-57.

³¹ Al efecto de ejemplificar situaciones de hostigamiento contra defensores de derechos humanos en América en donde podrían haber participado agentes estatales, cabe recordar que la CIDH dio particular seguimiento a la situación relacionada con el empleo de técnicas de inteligencia contra defensoras y defensores en Colombia. En julio del 2009, la Comisión recibió información sobre la existencia en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) de un Grupo Especial de Inteligencia Estratégica, conocido como "G3", cuya labor consistiría en efectuar operaciones de inteligencia para el Estado sobre actividades vinculadas al litigio de casos a nivel internacional y sobre los contactos internacionales de organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos. Entre las actividades que serían desplegadas por el G-3 se encontraban: i) realizar inteligencia estratégica (a efecto de detectar los riesgos y amenazas contra el gobierno y la seguridad nacional, así como organizaciones e individuos que amenacen la estabilidad del Estado); ii) neutralizar o restringir las actividades de organizaciones y personas consideradas como de "tendencia opositora del gobierno"; iii) Obtener la judicialización de los "objetivos o blancos" seleccionados, con el propósito de lograr su vinculación a procesos judiciales; iv) restringir y neutralizar la labor de defensa y promoción de los derechos humanos, por medio de tácticas de sabotaje y obstaculización; v) adelantar acciones de guerra psicológica con el fin de sembrar sensaciones de temor, miedo e indefensión.

El Estado de Colombia, informó en julio de 2009 a la CIDH que "las presuntas actividades ilegales de inteligencia adelantadas por personas vinculadas al DAS, son objeto de procesos judiciales tanto penales como disciplinarios, adelantados por organismos independientes del Poder Ejecutivo y con el pleno respaldo del Gobierno nacional". Según información de conocimiento público, 52 funcionarios y ex funcionarios del DAS están siendo investigados penalmente, se han proferido 18 resoluciones de acusación y siete ex funcionarios habrían confesado su participación en las actividades ilegales de inteligencia. La CIDH recibió noticia de que en septiembre de 2011 la Corte Suprema de Justicia impuso condena de 25 años de cárcel al Ex Director del DAS, quien habría ordenado recolectar información para el Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) CIDH, *Informe Anual 2009*, Capítulo IV-Colombia. CIDH, *Comunicado de Prensa 9/09*.

ción estatal de la violencia y propicia gran vulnerabilidad para el desarrollo de las labores de defensa y promoción de los derechos. En este supuesto, el acompañamiento y respaldo a sus labores suele provenir tanto de la propia sociedad civil, actores estatales no coludidos con la violencia perpetrada, y la comunidad internacional.

En cuanto a la *violencia no institucionalizada*, en muchas ocasiones las agresiones, ataques y hostigamientos resultan provenientes de actores no estatales, es decir, de individuos, grupos o sectores que se oponen a los intereses promovidos por el defensor o defensora. Este tipo de violencia frecuentemente se presenta, por ejemplo, en el contexto de la violencia contra sindicalistas, ambientalistas o líderes indígenas en donde suelen haber grupos de poder que podrían resultar afectados por la reivindicación de determinados derechos.³² Asimismo, la violencia no institucionalizada suele ser perpetrada también por algunos sectores contra defensoras y defensores que defienden diversas causas que no son aceptadas como las preconcebidas socialmente, tal como sucede con la reivindicación de los derechos de las personas LGBTTTI³³ o en los procesos de reivindicación y construcción de algunos derechos de la mujer.

Bajo los casos de violencia no estatal, la situación de muchos de estos grupos de defensoras y defensores suele agravarse por el incumplimiento de los deberes de garantía del Estado, donde se incluyen la falta de una debida protección por parte del Estado, de una investigación efectiva de los hechos y sanción a los responsables, lo cual perpetúa la impunidad y amenaza el trabajo de defensa y promoción de sus derechos, dejándolos expuestos a una grave situación de vulnerabilidad.

c) En relación al alcance de la violencia, ésta puede aparecer en contextos *generalizados o específicos*

En contextos *generalizados* como en los de lucha contra el crimen organizado; situaciones de conflictos armados,³⁴ o cuando han existido grandes quiebres democráticos o golpes de

Preocupación de la CIDH por actividades de inteligencia en Colombia, 26 de febrero de 2009. CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores en las Américas, 31 de diciembre de 2011, párr. 72.

³² La Relatora Especial de la ONU sobre la Situación sobre Defensores, Margaret Sekaggya, ha indicado, por ejemplo, que ha recibido información sobre casos de guardias de seguridad contratados por empresas petroleras y mineras que supuestamente han amenazado de muerte, hostigado y atacado a defensores de derechos humanos que protestaban contra el presunto impacto negativo de las actividades de las empresas en el goce de los derechos humanos de las comunidades locales. *Cfr.* Asamblea General de las Naciones Unidas, A/65/223, Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, 4 de agosto de 2010, párr. 9 y 10. Disponible en: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/docs/A-65-223.pdf>>.

³³ Sobre este aspecto, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la situación de Defensores ha manifestado que cada vez “[...]es más frecuente que dirigentes de comunidades y grupos confesionales estigmaticen y ataquen a defensores que trabajan en cuestiones como los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales”. Asamblea General de las Naciones Unidas, A/65/223, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos*, 4 de agosto de 2010, párr. 16. Disponible en su versión en inglés en: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/docs/A-65-223.pdf>>.

³⁴ Véase en este sentido, el análisis que realizó la Comisión Interamericana en relación al patrón de intimidación contra defensores de derechos humanos identificado en Guatemala tras el conflicto armado interno. CIDH, *Justicia e inclusión*

Estado.³⁵ En dichos conflictos, las defensoras y defensores pueden llegar a ser estigmatizados con una de las partes en el conflicto, y ser objeto de violencia infligida contra el grupo con el cual es identificado.

Por otro lado, la violencia puede aparecer en situaciones *específicas o aisladas*, cuando defensoras y defensores adelantan causas determinadas respecto de derechos que se contraponen a intereses de ciertos grupos en lugares determinados, tales como defensoras de derechos reproductivos y sexuales; defensoras y defensores de las personas lésbicas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTTTI); líderes y lideresas indígenas que defienden sus tierras ancestrales frente a industrias extractivas o megaproyectos; o bien, sindicalistas que luchan en lugares específicos en ciertos momentos por determinadas causas laborales y sociales.

Tan importante es la labor de defensa y promoción de los derechos humanos que su obstaculización en situaciones de violencia a través de ataques que producen daños irreparables, así como a través de medios más sofisticados que causan hostigamiento, constituyen indicadores desfavorables para la vigencia y el fortalecimiento de las sociedades democráticas. Mientras por un lado, el trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos busca la justicia y el respeto al Estado de Derecho, por el otro, la violencia se intensifica, se contrapone, dificulta y consume los esfuerzos realizados por estos actores, generando cuando menos tres efectos negativos:

- 1) la negación a miles de personas de la oportunidad de obtener justicia por violaciones a sus derechos al no existir defensores y defensoras que patrocinen sus causas,
- 2) la imposibilidad de realizar un escrutinio por parte de la sociedad civil sobre del correcto funcionamiento de las instituciones públicas, lo que es vital en toda democracia, y
- 3) la generación de una atmósfera de impunidad que produce un efecto amedrentador en contra de las defensoras y defensores de derechos humanos que defiendan causas similares al defensor o defensora agredidos.³⁶

IV. El efecto amedrentador de la violencia en contra de defensoras y defensores

El impacto especial de las agresiones en contra del derecho a la vida de defensoras y defensores de derechos humanos radica en que su efecto vulnerador va más allá de las víctimas

social: Los desafíos de la Democracia en Guatemala, 29 de diciembre de 2003, párr. 177 y siguientes. Disponible en: <<http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo3.htm>>.

³⁵ En particular la Comisión Interamericana ha dado seguimiento a la violencia contra defensoras y defensores de Derechos Humanos originada en el marco de Golpes de Estado como el acontecido en Honduras en 2009. A ese respecto, véase, CIDH, *Observaciones Preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su Visita a Honduras realizada del 15 al 18 de mayo de 2010*, 3 de junio de 2010. Capítulo III. Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. Disponible en: <[³⁶ Orozco Henríquez, José de Jesús y Meza Flores, Jorge Humberto, *Breves consideraciones para la construcción de una política de protección a defensoras y defensores de derechos humanos en conformidad con los estándares interamericanos*, en prensa.](http://www.cidh.org/countryrep/Honduras10sp/Honduras10.Cap.III.htm#B.>.</p></div><div data-bbox=)

directas. En este sentido, la CIDH ha constatado que cuando se afecta la vida de un defensor o defensora, además de afectarse directamente al defensor o defensora víctima de la violación a sus derechos, se afecta a la comunidad de defensoras y defensores que defienden causas similares a quien fue agredido y a las víctimas cuyos derechos defendían o promovían.³⁷

Consecuentemente, de acuerdo a lo establecido por el sistema interamericano, el efecto amedrentador que trae consigo la violencia contra un defensor o defensora puede ser visible en al menos dos dimensiones, en primer lugar, a nivel del trabajo de defensa y promoción de los derechos humanos, y, en un segundo plano, en relación a las víctimas cuyos derechos defienden. Asimismo, la afectación producida como resultado del efecto amedrentador, guarda también un tercer impacto en la dinámica de una sociedad democrática dado el rol esencial que guardan defensoras y defensores en asegurar el respeto del Estado de Derecho y la vigencia de los derechos humanos.

Bajo la anterior lógica, la Corte Interamericana estableció en el *Caso Valle Jaramillo vs. Colombia*, relacionado con la ejecución de un defensor de derechos humanos, que el temor ocasionado por la muerte de un defensor o defensora, “podría disminuir directamente las posibilidades de que tales personas ejerzan su derecho a defender los derechos humanos a través de la denuncia”.³⁸

Asimismo, la Corte estableció en dicho caso que

“los atentados a la integridad y a la vida de los defensores de derechos humanos y la impunidad de los responsables por estos hechos, son particularmente graves porque tienen un efecto no sólo individual, sino también colectivo, en la medida en que la sociedad se ve impedida de conocer la verdad sobre la situación de respeto o de violación de los derechos de las personas bajo la jurisdicción de un determinado Estado”.³⁹

A nivel de afectación a la actividad de defensa de los derechos humanos, los atentados contra la vida de un defensor o defensora consiguen causar un temor generalizado y, por consiguiente, desanimar a las demás defensoras y defensores de derechos humanos, atemorizando y silenciando sus procesos de denuncia, reclamo y reivindicación de las víctimas de derechos humanos.⁴⁰

Por otro lado, a nivel de las víctimas, este mismo efecto amedrentador y disuasivo es padecido por las personas cuyos derechos son patrocinados por defensoras y defensores, quienes

³⁷ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 43; Corte IDH, *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C, núm. 196, párr. 153; Corte IDH, *Caso Huilca Tecse vs. Perú*. Sentencia 3 de marzo de 2005. Serie C, núm. 121, párr. 78.

³⁸ Corte IDH, *Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*, Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, núm. 192, párr. 96.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ Según lo ha señalado la CIDH, los atentados contra defensoras y defensores pueden producir la inmediata paralización o la disminución casi total de la labor de demás defensores, a pesar de no ser las víctimas directas, bien sea porque por temor deben abandonar las zonas de trabajo, cambiar sus residencias o hábitos de trabajo o, en algunos casos, abandonar el país. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 7 de marzo de 2006, párr. 141.

bajo el efecto del miedo se niegan a presentar denuncias, entrevistarse con las defensoras o defensores amenazados o acudir a las sedes de las organizaciones que han sido objeto de amenazas o atentados.⁴¹

Finalmente, toda vez que el fin que motiva la labor de defensoras y defensores incumbe a la sociedad en general, y busca el beneficio de ésta, el alcance del efecto amedrentador tiene impacto en la dinámica de una sociedad democrática. A ese respecto, la Corte Interamericana ha destacado la importancia del papel que cumplen las defensoras y los defensores de derechos humanos como una labor fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho.⁴²

V. La obligación de proteger a defensoras y defensores

La obligación de los Estados de proteger a las defensoras y defensores de derechos humanos cuando se encuentren en situaciones de peligro en razón de sus actividades, ha sido reconocida en la *Declaración sobre Defensores de Naciones Unidas*,⁴³ y, en el sistema interamericano, tanto por la CIDH⁴⁴ como por la Corte a través de su jurisprudencia. Particularmente, la Corte Interamericana ha resaltado a este deber como un deber “particular” a cargo de los Estados, estableciendo que:

“los Estados tienen el deber particular de proteger a aquellas personas que trabajen en organizaciones no gubernamentales, así como de otorgar garantías efectivas y adecuadas a los defensores de derechos humanos para que éstos realicen libremente sus actividades, evitando acciones que limiten u obstaculicen su trabajo, ya que la labor que realizan constituye un aporte positivo y complementario a los esfuerzos realizados por el Estado en virtud de su posición de garante de los derechos de las personas bajo su jurisdicción⁴⁵

La Corte Interamericana ha indicado también que los Estados deben contar con un marco jurídico de protección a las personas, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que le permitan actuar de una manera eficaz e integral, es decir, previniendo los factores de riesgo y a la vez fortaleciendo las instituciones para que puedan

⁴¹ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 7 de marzo de 2006, párr. 142.

⁴² Corte IDH, *Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*, Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, núm. 192, párr. 87.

⁴³ La Declaración de Defensores establece: “[e]l Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración”. Artículo 12 de la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*” aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución A/RES/53/144, de 8 de marzo de 1999. Disponible en: <[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument)>.

⁴⁴ La CIDH recomendó en su informe de 2006 a los Estados del hemisferio: “[i]mplementar en forma prioritaria, una política global de protección de los defensores de derechos humanos [y] [...] [a]doptar una estrategia efectiva y exhaustiva de prevención con el fin de evitar ataques en contra de las defensoras y defensores de derechos humanos[...]”. Cfr. CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, recomendación 5.

⁴⁵ Corte CIDH, *Asunto de la Comisión Colombiana de Juristas*. Medidas provisionales respecto de Colombia. Resolución de 25 de noviembre de 2010. Considerando vigésimo cuarto.

proporcionar una respuesta efectiva.⁴⁶ La Corte asimismo, ha indicado en su jurisprudencia una serie de obligaciones específicas que tienen íntima relación con el goce de varios derechos de defensores y defensoras, cuyo respeto y garantía permiten el ejercicio libre de sus labores. Al respecto, el tribunal ha establecido que

“los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad”.⁴⁷

Sobre la base de este enunciado jurisprudencial, la Comisión Interamericana ha construido el significado del término “política global de protección”, el cual fue utilizado por primera vez en las recomendaciones de su *Informe sobre la Situación de Defensoras y Defensores en las Américas* (2006)⁴⁸ y su alcance precisado en su *Segundo Informe* (2011).⁴⁹ A ese respecto, siguiendo el *dictum* de la Corte, la Comisión ha concluido que para implementar una *política global de protección* los Estados deberían: *a)* adoptar políticas públicas, normativas o de cualquier naturaleza para favorecer que los defensores realicen libremente sus actividades; *b)* abstenerse de imponer obstáculos administrativos, legislativos, y de cualquier índole que dificulten su labor; *c)* proteger a defensoras y defensores cuando son objeto de amenazas a su vida e integridad personal; y *d)* investigar las violaciones cometidas contra defensores y defensoras de derechos humanos combatiendo la impunidad.⁵⁰

Como una parte específica de esta *política global de protección*, la Comisión se ha referido también a la protección especial que deben brindar los Estados a defensoras y defensores que se encuentren en una situación de gravedad y riesgo derivado del ejercicio de sus labores.⁵¹ Sobre este deber especial, la Corte interamericana ha considerado que un Estado tiene la obligación de adoptar todas las medidas necesarias y razonables para garantizar el derecho a la vida, libertad personal e integridad personal de aquellos defensores y defensoras que denuncien violaciones de derechos humanos y que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, siempre y cuando el Estado tenga conocimiento de un riesgo real e inmediato en contra de éstos y toda vez que existan posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.⁵²

⁴⁶ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 205, párr. 258.

⁴⁷ Corte IDH, *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C, núm. 196, párr. 145. Corte IDH, *Caso Nogueira de Carvalho y otro vs. Brasil*. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 28 de noviembre de 2006. Serie C, núm. 161, párr. 77; y *Caso Valle Jaramillo vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, núm. 192, párrs. 62 y 91

⁴⁸ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores en las Américas*, 23 de marzo de 2006.

⁴⁹ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011.

⁵⁰ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, párr. 479.

⁵¹ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos*, 31 de diciembre de 2011, capítulo V. La Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, párr. 481 y ss.

⁵² Corte IDH, *Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*, Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, núm. 192, párr. 90. *Cfr.*

En aras de una estrategia efectiva de prevención, la Comisión ha considerado que cuando un Estado tenga conocimiento de un obstáculo a la labor de defensoras y defensores, debe realizar una evaluación del riesgo que le permita conocer el grado en que los obstáculos a las actividades de defensa y promoción pudieran afectar la vida e integridad personal de la defensora o defensor involucrado. Una adecuada evaluación del riesgo debe permitir al Estado adoptar las medidas de seguridad apropiadas para salvaguardar los derechos a la vida o integridad y garantizar así la continuidad de las actividades de defensa y promoción de los derechos. Consecuentemente, la CIDH ha indicado que la evaluación del riesgo debe ser entendida como el medio por el cual el Estado estudiará la mejor manera bajo la cual cumplirá con su obligación de protección.⁵³

A nivel hemisférico, existen algunos Estados que han creado programas especializados para valorar la situación de riesgo y proteger a defensoras y defensores de derechos humanos frente a situaciones de violencia y adoptar esquemas de protección en consecuencia.⁵⁴ No obstante, es importante asegurar que dichos programas cuenten con un amplio compromiso político y un diseño acorde a los estándares de derecho internacional que les permita ser eficaces.⁵⁵

VI. Reflexión final

Las defensoras y defensores de derechos humanos desempeñan un rol fundamental para la consolidación de todo sistema democrático y su labor debe entenderse como coayuvante de

Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C, núm. 146, párr. 155.

⁵³ CIDH, Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser. L/V.II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2012, párr. 505.

⁵⁴ Así, en Colombia existe el Programa de Protección a Defensores de Derechos Humanos, Sindicalistas, Periodistas y Dirigentes Sociales que es administrado por el Ministerio del Interior y de Justicia, y fue puesto en marcha desde diciembre de 1997 (actualmente se rige por el Decreto 1740 promulgado el 19 de mayo de 2010). En Brasil, desde el 26 de octubre de 2004 comenzó sus labores oficialmente el Programa Nacional para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos elaborado por la Secretaría Nacional Especial para los derechos humanos. En Guatemala, existe un mecanismo dirigido por la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política en materia de Derechos Humanos, la cual puede solicitar a otras autoridades la adopción de medidas para proteger a defensoras y defensores en riesgo. El Estado de Honduras cuenta con un Protocolo para la Protección a Defensores de Derechos Humanos emitido por el Fiscal Especial de Derechos Humanos. Argentina, Ecuador, Venezuela si bien no cuentan con un mecanismo de protección específico para defensores y defensoras cuentan con programas de protección a Víctimas y Testigos de Procesos Penales en donde vinculan a defensoras y defensores que como consecuencia de su participación en procesos penales se encuentren en una situación de riesgo. Finalmente, en México, en julio de 2011, el gobierno emitió un acuerdo por el que se establecen las bases del mecanismo de protección a los defensores y defensoras de los derechos humanos ante situaciones de riesgo, amenaza o vulnerabilidad; asimismo, en junio de este año se aprobó en México la Ley de Protección a defensores y periodistas la cual constituye un paso sustancial en la protección de defensores y defensoras de derechos humanos en este país Véase por ejemplo, el estudio sobre los mecanismos de Colombia y Brasil en: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, *Experiencias en el continente americano sobre mecanismos de protección para periodistas, defensoras y defensores de derechos humanos*, Octubre de 2010. Disponible en: <http://www.protectionline.org/IMG/pdf/experiencias_mecanismos_proteccion_-oacnudh_mex_oct10.pdf>.

⁵⁵ CIDH, Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser. L/V.II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2012, párr. 487 y siguientes.

la que a los Estados les corresponde. En el caso del sistema interamericano, el estado actual del desarrollo del derecho internacional realizado por la Comisión Interamericana en lo sustancial, y también por la Corte Interamericana, permite identificar algunos estándares que permiten incorporar una perspectiva de enfoque teórico y analítico al tema de defensoras y defensores de derechos humanos.

En primer lugar, en relación a la aproximación conceptual a la definición de defensor o defensora, una de las importantes notas connotativas de la aproximación al contenido del concepto de acuerdo a los estándares internacionales es que la determinación de la calidad está en función de la actividad y no del sujeto. Los Estados han otorgado una aproximación amplia y dinámica a la definición de defensor o defensora de derechos humanos y han reconocido la existencia de un *derecho a defender los derechos* cuyo alcance y contenido precisa un desarrollo por parte de los organismos supervisores de tratados de derechos humanos. No obstante, la consecuencia práctica del estado actual del desarrollo del derecho internacional de la materia es que la actividad de la defensa de derechos humanos se encuentra protegida y no debería ser obstaculizada, sino garantizada, aún cuando se trate de defender nuevos derechos o componentes de derechos que no sean aún reconocidos por los Estados.

En segundo lugar, en lo que se refiere al fenómeno de la violencia contra defensoras y defensores, es necesario precisar que en conformidad con los estándares de derecho internacional, la afectación producida por la violencia a defensoras y defensores tiene un efecto especial que rebasa a sus propias personas y se extiende a las víctimas que representan, la comunidad de defensoras y defensores así como a la sociedad entera, cuestionando severamente la vigencia de la democracia en los Estados.

En tal virtud, es importante identificar desde una perspectiva analítica los obstáculos a la defensa de los derechos humanos, los cuales, pueden ser abordados según sus formas, sus fuentes y sus alcances conforme lo ha desarrollado este artículo. Ejercicios analíticos como el anterior favorecen que defensoras y defensores de derechos humanos generen estrategias que sean correlativas al tipo de violencia que enfrenten, propiciando también el desarrollo y entendimiento de políticas públicas que sean idóneas y efectivas al tipo de violencia que enfrentan. Bajo la clasificación de la violencia propuesta en este trabajo, aquella que es severa, institucionalizada y generalizada constituye una de las más serias maneras en las cuales se podría obstaculizar el trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos.

En lo que corresponde a la protección a defensoras y defensores frente a la violencia perpetrada en su contra, en el ámbito internacional se ha generado el concepto de *política global de protección*, la cual se extiende en cuatro direcciones: 1) implementación de medidas de carácter estructural que garanticen un ejercicio libre de sus labores, 2) remoción de los obstáculos que puedan restringir indebidamente sus actividades, 3) protección cuando se encuentren en situaciones de riesgo, 4) investigación y sanción a quienes hayan cometido violaciones en contra de sus derechos. Como lo ha señalado la CIDH, es prioritario que los Estados implementen esta *política global de protección* que asegure eficacia en su funcionamiento. Se considera que la exigencia al Estado de una *política global* por parte de defensoras y defensores

con el significado y alcance que propuestos por la Comisión Interamericana favorecería que defensoras y defensores realicen en condiciones de seguridad sus actividades.

Bibliografía

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe Anual 2009*, Capítulo IV – Colombia
- CIDH, Informe núm. 43/96 que contiene la decisión del Caso 11.430, *José Francisco Gallardo* (México), 15 de octubre de 1996.
- , *Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores en las Américas*, 23 de marzo de 2006.
- , *Audiencia sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, 141º período ordinario de sesiones, 29 de marzo de 2011.
- , *Comunicado de Prensa 9/09. Preocupación de la CIDH por actividades de inteligencia en Colombia*, 26 de febrero de 2009.
- , *Justicia e inclusión social: Los desafíos de la Democracia en Guatemala*, 29 de diciembre de 2003.
- , *Observaciones Preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su Visita a Honduras realizada del 15 al 18 de mayo de 2010*, 3 de junio de 2010. Capítulo III. Defensoras y Defensores de Derechos Humanos
- , *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de Prensa R104/11*, 21 de septiembre de 2011.
- , *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de Prensa R72/11*, 21 de julio de 2011.
- , *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de Prensa R32/11*, 15 de abril de 2011.
- , Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser. L/V.II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2012.
- Comisión Mexicana para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, *El derecho a defender los derechos humanos en México*, págs. 12-15. Disponible en: <http://www.google.com/url?q=http://www.cmdpdh.org/docs/Manual_El_Derecho_a_Defender_los_Derechos_Humanos_CMDPDH.pdf&sa=U&ei=OnvvT6v5HOTM6wHq7KSOBg&ved=0CBcQFjAC&usg=AFQjCNGpYfAksNMASvpqitQTB_e_nOjJNA>.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-025 de 2004, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa, 22 de enero de 2004
- Corte IDH, *Asunto de la Comisión Colombiana de Juristas*. Medidas provisionales respecto de Colombia. Resolución de 25 de noviembre de 2010. Considerando vigésimo cuarto.
- , *Asunto Mery Naranjo y otros*, Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de marzo de 2011.
- , *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C, núm. 146.
- , *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 205.

- , *Caso Huilca Tecse vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia 3 de marzo de 2005. Serie C, núm. 121.
- , *Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C, núm. 196.
- , *Caso Nogueira de Carvalho y otro vs. Brasil. Excepciones Preliminares y Fondo*. Sentencia de 28 de noviembre de 2006. Serie C, núm. 161.
- , *Caso Valle Jaramillo vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, núm. 192.
- Meza Flores, Jorge Humberto, *El derecho a defender los derechos: La protección a defensoras y defensores de derechos humanos en el sistema interamericano*, Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en <http://200.33.14.34:1010/if_libdigi.html#>.
- Mosquera Monelos, Susana, “Mecanismos jurídicos de participación de la sociedad civil ante los organismos internacionales”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2007*. México, Fundación Konrad Adenauer, 2007, t. II.
- OACNUDH-México, *Experiencias en el continente americano sobre mecanismos de protección para periodistas, defensoras y defensores de derechos humanos*, octubre de 2010.
- OACNUDH, *Folleto informativo núm. 29: Los Defensores de Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos*, Ginebra 2004.
- ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos*, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/65/223 durante su LXV periodo de sesiones, 4 de agosto de 2010.
- , *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*” aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución A/RES/53/144, de 8 de marzo de 1999.
- , *Informe de la señora Margaret Sekaggya sobre la situación de los defensores de derechos humanos*, 13º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, *Promoción y protección de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, A/HRC/13/22, 30 de diciembre de 2009.
- , Relatoría Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos de la ONU, *Comentario a la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, julio de 2011
- Orozco Henríquez, José de Jesús y Meza Flores, Jorge Humberto, *Breves consideraciones para la construcción de una política de protección a defensoras y defensores de derechos humanos en conformidad con los estándares interamericanos*, en prensa.
- Protection Desc International y UDEFEGUA, *Criminalización en contra de defensoras y defensores de derechos humanos. Reflexión sobre mecanismos de protección*, Guatemala, diciembre de 2009.
- UE, *Garantizar la Protección-Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de Derechos Humanos*, Consejo de Asuntos Generales de 8 de diciembre de 2008
- World Health Organization, *Global consultation on violence and health. Violence: a public health priority* (WHO/EHA/SPI.POA.2). Ginebra, 1996.

INVESTIGACIÓN

La actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad. Análisis histórico, normativo y funcional de la institución armada mexicana

Antonio Rueda Cabrera*

* Visitador adjunto de Investigación en la Tercera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.



Resumen

Dentro de un Estado democrático y de derecho la actuación de las fuerzas armadas debe contar con límites y frenos para garantizar que su actuación no constituya un ejercicio arbitrario o desmedido del poder que traiga como consecuencia la vulneración a derechos humanos. En este sentido, el presente artículo muestra un análisis normativo y jurisprudencial, tanto nacional como interamericano, con el fin de establecer los límites y alcances de las funciones militares a la luz de conceptos como el de *seguridad ciudadana*.

Palabras clave: derechos humanos, jurisdicción militar, Ejército, fuerzas armadas, seguridad ciudadana, seguridad pública, seguridad nacional.

Abstract

Within the rule of law the action of armed forces must have limits to ensure that their actions would not constitute an arbitrary or unreasonable exercise of power to bring as a result violations of human rights. In this sense, this paper presents a legal and case law analysis, both national and inter-american, to define the scope and limits of military actions in the light of concepts such as *citizen security*.

Key words: human rights, military jurisdiction, army, armed forces, citizen security, public safety, national security.

Sumario

I. Introducción; II. Antecedentes históricos mexicanos; III. Marco constitucional de las fuerzas armadas en México; IV. Intervención de las fuerzas armadas en funciones de seguridad; V. El fuero de guerra; VI. Conclusiones; Bibliografía.

I. Introducción

Hasta hace algunos años, a nivel mundial, la figura del Ejército¹ en los Estados parecía contar con la aceptación y confianza de la sociedad debido a que era percibida como una institución que prestaba auxilio y ayuda en beneficio de ésta.

Sin embargo, en el caso mexicano, la utilización de las fuerzas armadas ha servido para distintos propósitos y ha presentado diversas aristas con respecto al desarrollo político y jurídico del país.

En este sentido, es necesario reconocer que el Estado –en ejercicio de su soberanía– tiene la prerrogativa de utilizar a las instituciones de las armas para la consecución de determinados objetivos. Sin embargo, necesariamente dicha facultad debe responder a fines legítimos y no arbitrarios que permitan generar certeza, confianza y seguridad en la sociedad.

Así, en el presente trabajo se buscará analizar las funciones del Ejército mexicano a la luz de la legislación nacional en la materia, con la finalidad de clarificar cuáles son las tareas que por naturaleza le corresponden a partir de las atribuciones que dicha instancia tiene encomendadas.

Asimismo, se estudiará el papel que el Ejército juega en las labores de seguridad dentro de un Estado democrático y de derecho para acotar en qué casos puede actuar sin que ello se torne en un ejercicio arbitrario y desmedido del poder. Para lo anterior se hará una distinción conceptual entre las acepciones que el término *seguridad* ha adquirido en tiempos recientes en el desarrollo social, jurídico y doctrinario del país.

Por último, se considerarán los estándares internacionales que existen en materia de jurisdicción militar –principalmente aquellos provenientes del sistema interamericano de derechos

¹ En el presente escrito los términos *fuerzas armadas*, *milicia*, *Ejército*, *militar* e *institución armada* se emplean de manera indistinta para hacer referencia a toda aquella institución o persona representante del Estado que desarrolle actividades o labores con apoyo del uso de la fuerza y distintas a las autoridades de naturaleza civil.

humanos– con el objetivo de conocer los límites y alcances de la función y jurisdicción de la milicia mexicana desde una óptica de respeto y garantía a los derechos fundamentales.

II. Antecedentes históricos mexicanos

Desde la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 –la primera del México independiente– se contempló establecer en el Estado naciente un sistema presidencialista. Con posterioridad, los instrumentos supremos que rigieron en nuestro país adoptaron dicho sistema, ya fuera éste de carácter centralista o federalista. Para el jurista Jorge Carpizo McGregor el sistema presidencial mexicano que se configuró en ese año tuvo como fuentes jurídicas principalmente la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y la Constitución Española de 1812.

Carpizo McGregor refiere que durante más de setenta años –lapso en el cual un sólo partido político se mantuvo en el poder–, la figura del Poder Ejecutivo fue la más predominante que las de los poderes Legislativo y Judicial debido a la presencia de ciertos elementos, entre los cuales es posible identificar a los siguientes:²

- a) El presidente era el jefe del partido político predominante, el cual agrupaba a las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) Los integrantes del Poder Legislativo eran miembros del partido político en el poder y respetaban los designios del presidente en turno.
- c) La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estaba conformada por actores políticos que no se oponían a los designios del presidente.
- d) El presidente ejercía una notable influencia en la economía nacional, derivada de sus amplias facultades en la materia.
- e) Existía una institucionalización del Ejército, cuyos jefes e integrantes dependían de él.
- f) El titular del Ejecutivo mostraba una notable influencia en la opinión pública, así como ejercía el control sobre los distintos medios de comunicación.
- g) Existía una concentración de recursos económicos, principalmente a través de los impuestos y de otros gravámenes.
- h) El presidente gozaba de amplias facultades constitucionales y de otras no institucionalizadas o extraconstitucionales.
- i) El titular del Ejecutivo contaba con la posibilidad de determinar todos los aspectos internacionales en los que intervenía el país.
- j) El presidente de la república era a su vez el titular del Gobierno del Distrito Federal, pues realizaba la designación del regente de dicha demarcación territorial.
- k) Existía una amplia aceptación de todos los designios del presidente, no había cuestionamientos de los distintos actores políticos y sociales.

² Jorge Carpizo McGregor, “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, en Marcos Kaplan (coord.), *Estado, derecho y sociedad*, México, IJ-UNAM, 1981, p. 74.

En este contexto, según el sociólogo Pablo González Casanova, desde la gestión del presidente Álvaro Obregón –en la que era visible la oposición del Poder Legislativo respecto del Ejecutivo–, los gobernantes del partido político predominante procuraron mantener el control sobre el Legislativo, siendo esto una constante del presidencialismo en México. En síntesis, lo anterior constata que el sistema de división de poderes no funcionaba plenamente en esta primera etapa de la vida política mexicana.³

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 no sólo enmarcó al Ejecutivo federal como poder dominante sino que estableció las condiciones necesarias para que éste pudiera tener un dominio férreo sobre las demás instituciones del Estado mexicano, entre éstas la de las armas. Al respecto, Jorge Luis Sierra, especialista en temas de fuerzas armadas, señala que el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, a través de la permanencia de un gobierno de unidad, implicó el debilitamiento del Poder Legislativo, lo cual ocasionó que en materia de defensa nacional y uso de las instituciones armadas, los lineamientos sobre el particular fueran emitidos únicamente por la Presidencia de la república.⁴

Adicionalmente, en la Constitución de 1917 se previó sujetar a las instituciones armadas a un mando civil único, estableciendo la imposibilidad para que los funcionarios de la milicia en activo pudieran acceder al máximo cargo del Ejecutivo,⁵ figura fundamental para el control de éstas.

En este contexto, y de acuerdo con el político y antropólogo, Gilberto López y Rivas, las fuerzas armadas han sido utilizadas en distintos periodos presidenciales, principalmente en situaciones o momentos de crisis que han impactado a la sociedad mexicana. Prueba de ello es que el ex presidente Adolfo Ruiz Cortines usó a las instituciones de armas para dar fin a la huelga estudiantil politécnica en 1956, también impuso la requisa y rompió la huelga de los telegrafistas. Por su parte, el ex presidente Adolfo López Mateos recurrió al Ejército para terminar la huelga ferrocarrilera. En dicho periodo también se pudo visualizar la intervención de la milicia en los asesinatos del dirigente campesino Rubén Jaramillo y de su familia en 1961. Otro ejemplo claro lo constituye el ex presidente Gustavo Díaz Ordaz quien sustituyó a médicos paristas por médicos militares y ordenó la ocupación militar de las universidades de Morelia, Sonora, Tabasco y Sinaloa que se habían pronunciado en paro; todo ello fue antes de la intervención del Ejército contra el movimiento estudiantil de 1968.⁶

Los ejemplos citados reflejan las facultades establecidas en nuestra Constitución desde 1917 para el cargo de presidente de la república en torno a disponer de manera libre sobre las fuerzas armadas mexicanas; sin embargo, la historia ha demostrado que dichas atribuciones

³ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1998, pp. 30-33.

⁴ Jorge Luis Sierra Guzmán *et al.*, *El Ejército y la Constitución mexicana*, México, Plaza y Valdés, 1999, pp. 10-12.

⁵ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2012, artículo 82, fracción v.

⁶ Jorge Luis Sierra Guzmán *et al.*, *op. cit.*

algunas veces han sido utilizadas para combatir ideas o movimientos no bien recibidos por el gobierno en turno.

En este sentido, según refiere Sierra Guzmán, citando a la profesora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, Mónica Serrano, no es sino hasta el levantamiento en Chiapas, en enero de 1994, cuando se comienza a discutir sobre qué lugar deben ocupar las fuerzas armadas en el escenario jurídico-político mexicano, y se hace énfasis en la necesidad de establecer medios de control efectivos que permitan regular la actuación de la milicia en el país.⁷

Y es que, si bien las fuerzas armadas desarrollan una función de presión e intervención en la política estatal –sobre todo en las naciones latinoamericanas–, es también una realidad que una institución carente de poder político como el Ejército puede convertirse en un poder fáctico que llegue a desequilibrar las relaciones armónicas dentro de una democracia.⁸

En congruencia con lo anterior, es evidente que en las democracias modernas no hay cabida para un mando único supremo de las instituciones de armas, pues la actuación de la milicia debe estar supeditada a un proceso de toma de decisiones y de responsabilidad compartida de los poderes Ejecutivo y Legislativo, proceso en el cual deben existir reglas claras sobre los marcos de actuación de ambos, y que en los casos de contingencia posibiliten la acción inmediata de las fuerzas armadas.

Sobre el particular, López y Rivas señala:

El Poder Legislativo debe reforzar todos sus mecanismos de escrutinio del comportamiento militar: la definición del presupuesto militar, la vigilancia del gasto castrense, los ascensos militares, el nombramiento de los secretarios de la Defensa Nacional y de la Marina, el nombramiento de los principales jefes navales y militares, la investigación de fallas graves en la dirección militar o de casos de corrupción de mandos.⁹

III. Marco constitucional de las fuerzas armadas en México

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) el ejercicio de acciones relacionadas con la milicia aparece como un derecho y a su vez como una obligación para los ciudadanos mexicanos.

Como obligación, el artículo 5º, párrafo cuarto de la ley suprema mexicana establece que entre los servicios que deben brindar de manera obligatoria los ciudadanos mexicanos se

⁷ *Ibidem*, p. 13.

⁸ Mario Verdugo M., “Funciones de las fuerzas armadas y el Consejo de Seguridad Nacional en Chile de acuerdo a las propuestas de la reforma constitucional”, en *Ius et Praxis*, 2002, disponible en <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100006&script=sci_arttext>, página consultada el 12 de junio de 2012.

⁹ Jorge Luis Sierra Guzmán *et al.*, *op. cit.*, p. 32.

encuentra el servicio de las armas,¹⁰ dicha obligación a su vez es reglamentada de manera más amplia en la Ley del Servicio Militar. En cuanto a derecho, el ejercicio de funciones o actividades militares aparece en el artículo 35, fracción IV, de la Constitución mexicana, el cual dispone que es una prerrogativa del ciudadano tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa del Estado.¹¹

Sin embargo, nuestro actual ordenamiento jurídico también concede facultades a las autoridades, en especial al presidente de la república, quien es el encargado de dirigir las acciones militares dentro del Estado mexicano al ser el jefe supremo de las fuerzas armadas. En menor medida es posible identificar las atribuciones delegadas al Poder Legislativo aunque, en su mayoría, éstas constituyen un freno al posible ejercicio arbitrario o desmedido de las prerrogativas encomendadas al Ejecutivo federal.

En este sentido, nuestra Constitución en su artículo 89, fracciones II, IV, V, VI, VII y VIII, establece las facultades del presidente de la república en materia de fuerzas armadas, entre las que se encuentran las siguientes:

- a) Nombrar y remover al secretario de la Defensa Nacional y de Marina. (La facultad es genérica en relación con los secretarios del despacho.)
- b) Nombrar, con aprobación del Senado, a los coroneles y demás oficiales superiores de las fuerzas armadas.
- c) Nombrar a los demás oficiales de las fuerzas armadas. (Esta acción la realiza a través de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina.)
- d) Disponer de la Guardia Nacional. (Facultad conforme a lo dispuesto en el artículo 76, fracción IV. Es de resaltar que son múltiples los preceptos constitucionales que citan al concepto inexistente de *Guardia Nacional*.)
- e) Declarar la guerra previa Ley del Congreso. (Esto se efectúa con base en el artículo 73, fracción XII, constitucional.)

En el artículo 89, fracción VI, de la CPEUM se contempla como facultad del presidente preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad del Ejército, Fuerza Aérea y la Marina Armada para resguardar la seguridad interior y defensa exterior del Estado mexicano.¹²

No obstante lo anterior, el artículo 129 constitucional prevé que el accionar del Ejército en tiempos de paz sólo puede referirse a actividades que guarden exacta conexión con la disciplina militar, y con la existencia de comandancias fijas y permanentes que deben establecerse en bases predeterminadas en el interior de las poblaciones o al exterior en campamentos y cuarteles.¹³

¹⁰ CPEUM, artículo 5º, párr. cuarto.

¹¹ CPEUM, artículo 35.

¹² CPEUM, artículo 89, fracción VI.

¹³ CPEUM, artículo 129.

Al respecto, Antonio Saucedo López, catedrático y especialista en legislación castrense, señala que actualmente “el Ejército mexicano se integra por 12 regiones y [46] zonas militares y se compone de un mando supremo que radica en el presidente de la República, un alto mando¹⁴ que se encuentra finado en el secretario de la Defensa Nacional y los órganos del mando”.¹⁵

Así, de las disposiciones legales anteriormente señaladas podría advertirse un contrasentido o contradicción, puesto que por una parte el artículo 129 constitucional establece que la acción del Ejército en tiempos de paz debe circunscribirse únicamente a cuestiones que guarden estrecha relación con la disciplina militar, y por otra el artículo 89, fracción VI, de la Constitución expresa que el Ejecutivo federal podrá disponer de la totalidad de la fuerza armada en casos de seguridad interior.

Sin embargo, tal y como se desarrollará en el presente texto, las normas constitucionales señaladas no necesariamente deben observarse como contradictorias, sino de manera complementaria respecto de su ámbito de aplicación y validez a la luz de determinados hechos o contextos.

IV. Intervención de las fuerzas armadas en funciones de seguridad

De manera general es posible concebir al concepto de *seguridad* como “el estado o sensación que produce la percepción de ausencia de amenaza que coloque en [un] riesgo al sujeto”.¹⁶ Sin embargo, gracias al desarrollo de las sociedades, así como de los problemas que hoy en día se enfrentan en distintas partes del mundo, han surgido nuevas nociones de seguridad enfocadas a la protección de distintos objetos o sujetos. Así, han surgido conceptos como *seguridad nacional*, *seguridad interior*, *seguridad pública*, *seguridad humana*, *seguridad ciudadana*, etcétera.

En este sentido, es necesario considerar que cada uno de los tipos de seguridad existentes son elementos importantes que permiten garantizar la viabilidad de un Estado, de su población y de su sistema de gobierno. Es decir, no se tiene que descuidar o ignorar un tipo de seguridad para proteger a otro, sino que las distintas acepciones deben ser consideradas como elementos indispensables para garantizar el bienestar y desarrollo de todas las personas, lo que significa mantener una sensación de tranquilidad respecto a posibles afectaciones tanto internas como externas.

¹⁴ Órganos del alto mando: un Estado Mayor de la Defensa Nacional, Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea, órganos del fuero de guerra y direcciones generales de la Secretaría de la Defensa Nacional de las Armas y los Servicios.

¹⁵ Antonio Saucedo López, *Antecedentes histórico-jurídicos del Ejército en México*, México, III-UNAM, 2002, p. 53.

¹⁶ Héctor Saint-Pierre, “Defensa y seguridad”, en Marcela Donadio (coord.), *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina 2007*, Argentina, Resdal, 2007, p. 59.

Sin embargo, para los fines que persigue el presente artículo se argumentará la postura planteada por el concepto de *seguridad ciudadana*, al ser éste uno de los que otorga una mayor protección a los derechos humanos.

a) Las fuerzas armadas y la seguridad pública

La *seguridad pública* puede ser entendida como aquella “cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”.¹⁷

Parafraseando al político y abogado José Antonio Fernández González, un Estado que no es capaz de brindar oportunidades de seguridad a sus ciudadanos para que realicen libremente y de manera segura sus actividades cotidianas, estaría orillándolos a la necesidad de dedicar todos sus esfuerzos y energías a luchar por conseguir opciones convenientes de realización exentas de miedos o amenazas.¹⁸

En México la seguridad pública está regulada por el artículo 21 constitucional, el cual señala que ésta se encuentra a cargo de la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios. Asimismo, dicho artículo le otorga una clase de definición al sostener que la seguridad pública implica la prevención, investigación y persecución de los delitos con el fin de garantizar esta seguridad para el beneficio de todas y todos los ciudadanos.

Asimismo, el artículo en comento indica que las labores de seguridad pública corresponden únicamente a autoridades de carácter civil, es decir, al Ministerio Público y a las instituciones policiales, según su ámbito de competencia.

De manera particular, el artículo 21 constitucional determina las características que deben regir a una institución u organismo encargado de mantener y vigilar la seguridad pública, así como los principios con los que debe conducirse. Al respecto, la Constitución señala que las instituciones encargadas de preservar la seguridad pública en México deben ser de naturaleza civil, disciplinadas y profesionales, y ceñir su actuación a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, profesionalismo y respeto a los derechos humanos reconocidos por la carta magna.

De igual forma, la seguridad pública se encuentra regulada en la Ley General del Sistema de Seguridad Pública (LGSSP), la cual en su artículo 2º señala –de forma casi idéntica a la Constitución– que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito

¹⁷ Sergio García Ramírez, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UIA/UNAM/PGR, 2002, p. 81.

¹⁸ José Antonio Fernández González, “La seguridad pública en México”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UIA/UNAM/PGR, 2002, p. 125.

Federal, de los estados y de los municipios, y que persigue los fines encaminados a salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como de preservar las libertades, el orden y la paz públicos. De manera adicional, indica que este tipo de seguridad, en esencia, comprende la prevención especial y general de los delitos, su investigación y persecución, así como la reinserción social del individuo.¹⁹

La LGSSP en su artículo 3º refiere que las funciones de seguridad pública corresponden exclusivamente a las instituciones policiales, al Ministerio Público, a las instancias encargadas de las infracciones administrativas y las autoridades responsables de la prisión preventiva y de la ejecución de penas, esto en apego a lo dispuesto por dicha Ley.

En este sentido, de la interpretación de los preceptos consagrados en la Constitución federal y en la LGSSP es posible advertir que la seguridad pública corresponde únicamente a las autoridades de naturaleza civil, es decir, a policías y no a fuerzas de carácter militar.

Lo anterior es así debido a la naturaleza propia de las acciones que se enmarcan en el concepto de *seguridad pública*. Es decir, si se considera que la seguridad pública implica la prevención, investigación, persecución y sanción de delitos, así como de faltas administrativas; y que de acuerdo con el párrafo primero del artículo 21 constitucional tales funciones únicamente competen al Ministerio Público y a las policías, es evidente que por exclusión todas las demás autoridades del Estado –incluido el Ejército– quedarían impedidas para realizar esas funciones.

b) Las fuerzas armadas y la seguridad nacional o interior

Para el profesor y experto en milicia, José Luis Piñeyro, el concepto de *seguridad nacional* en terminología política básica se refiere a la seguridad interna y externa de un Estado, y en su concepto más elemental implica la necesidad de afrontar un conflicto de origen interno y/o externo.²⁰

En este sentido, la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 3º conceptualiza a la *seguridad nacional* como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. En dicho artículo se establecen algunas fracciones en las que se contemplan actividades específicas para la consecución de tal fin y la protección de elementos fundamentales para el Estado tales como la soberanía, la independencia, el territorio y la democracia.

Desde este orden de ideas, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (LOEFA) señala que estas dos instituciones son de carácter permanente y tienen como objetivo defen-

¹⁹ Véase CPEUM, artículo 2º.

²⁰ José Luis Piñeyro, “Constitución y seguridad nacional en México”, en Jorge Luis Sierra Guzmán (coord.), *Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia*, México, Plaza y Valdés, 1999, p. 89.

der la integridad, independencia y soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y, en caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes, y la reconstrucción de las zonas afectadas.²¹

De lo establecido por la LOEFA es posible señalar que los objetivos que persiguen las instituciones armadas mexicanas se centran en la protección a la integridad de los elementos del territorio, o a la seguridad nacional, ya sea por causas de invasión externa o desastres naturales; y no en la protección de la población ni de la seguridad pública o ciudadana.

En cuanto al concepto de *seguridad interior*, éste no se encuentra definido claramente en la legislación mexicana, sin embargo, Santiago Corcuera Cabezut, ex presidente del Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada de Personas de la Organización de las Naciones Unidas, señala que la mayor aproximación a dicho concepto se encuentra en el Código de Justicia Militar, en el que la rebelión y la sedición se consideran como delitos contra la seguridad interior, por lo que es posible afirmar que ésta es un bien jurídicamente tutelado en el sistema mexicano.

De lo anterior, es posible concluir, por lo menos de forma preliminar, que la seguridad nacional y la seguridad interior protegen elementos fundamentales del propio Estado, y en atención a sus fines no pueden ser considerados como sinónimos de *seguridad ciudadana*, concepto en el que la persona es el sujeto principal y a quien se debe garantizar y proteger el goce y ejercicio de sus derechos humanos.

Ahora bien, en caso de que se considerara como válido el argumento respecto de que los recientes acontecimientos y enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad del Estado y el crimen organizado han colocado en peligro la paz pública en México y, por lo tanto, la seguridad interior en el país, valdría la pena, como lo señala la organización internacional Human Rights Watch, estudiar la posibilidad de establecer de *iure* lo que de *facto* está sucediendo, es decir, aplicar la figura de suspensión de derechos que está consagrada no sólo en el artículo 29 constitucional sino en otros tratados internacionales.²²

Lo anterior no quiere decir que esa sea la única o mejor solución sino que de esa forma las y los ciudadanos tendríamos una mayor certeza jurídica sobre las zonas en que dicha suspensión se aplicaría, la temporalidad que tendría la medida, e incluso se podría contar con mayores y más seguras posibilidades para exigir a las autoridades el resarcimiento o reparación por aquellas violaciones a derechos humanos que no pueden entrar bajo dicho régimen de suspensión.

²¹ Véase Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 1986, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de abril de 2012, artículo 3.

²² Human Rights Watch, *World Report 2011*, apartado México, Estados Unidos, HRW, 2011, disponible en <<http://www.hrw.org/es/world-report-2011/mexico-0>>, página consultada el 12 de junio de 2012.

c) Las fuerzas armadas y la seguridad ciudadana

La *seguridad ciudadana* se concibe como un bien público mediante el cual la ciudadanía dentro de un Estado democrático puede ejercer sus derechos de manera libre y segura, sin temor a que las oportunidades con las que cuenta en el presente se vean en riesgo en el futuro.²³ Así, con base en la seguridad ciudadana se busca fortalecer la vida democrática a través del empoderamiento de las y los ciudadanos en el goce y ejercicio no sólo de sus derechos civiles y políticos, sino de aquellos de naturaleza económica, social y cultural.²⁴

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el concepto de *seguridad ciudadana* es “el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos”,²⁵ ya que hace énfasis en la protección de la persona para que pueda vivir libre de amenazas o injerencias derivadas de los conflictos de inseguridad o situaciones de violencia que puedan afectar el ejercicio y disfrute de sus derechos humanos.

De lo anterior, es posible señalar que mientras los conceptos de *seguridad pública* o *seguridad nacional* están primordialmente encaminados a proteger la integridad del territorio del Estado, el de *seguridad humana* presta mayor atención a la protección de la persona, fomentando la prevención del delito, el acceso a una justicia ágil y eficaz, así como promoviendo una educación basada en valores, en el respeto a la ley, en la tolerancia, para así lograr una sana convivencia en la sociedad.²⁶

En este sentido, la CIDH ha manifestado reiteradamente que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control efectivo de la seguridad ciudadana, pues las tareas de combate a la inseguridad, la delincuencia organizada y la violencia en el ámbito interno le corresponden en todos los casos a una policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, pues tales aspectos de ninguna forma constituyen una amenaza militar a la soberanía del Estado.

Asimismo, dicho organismo internacional ha insistido en que, sin lugar a dudas, la seguridad interior es una función policial y la defensa nacional es tarea de las fuerzas armadas, ya que, a decir de dicha Comisión, ambas son instituciones que en lo sustancial difieren en su entrenamiento y en sus principios torales derivados de los objetivos que cada una tiene. A juicio de la CIDH, la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna acarrea el riesgo de la comisión de violaciones a derechos humanos.²⁷

²³ PNUD, *Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*, San José de Costa Rica, PNUD, 2006, p. 35.

²⁴ Martha Altolaguirre Larraondo, “La seguridad ciudadana en el hemisferio”, en *Revista Interamericana de Derechos Humanos*, vol. 38, Justicia y Seguridad, julio-diciembre de 2003, p. 290.

²⁵ CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, CIDH/OEA, 31 de diciembre de 2009, p. 8.

²⁶ *Idem*.

²⁷ *Ibidem*, p. 43.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado en el caso *Montero Aranguren y otros vs. Venezuela* que: “los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”.²⁸

Ahora bien, como se expresó anteriormente, unas de las labores que deben desarrollar las fuerzas armadas en México, de acuerdo con la LOEFAM, son las de cooperar y ayudar a la sociedad en casos de desastres naturales para remediar lo más pronto posible la situación y reconstruir las zonas afectadas. Sin embargo, tales labores no se pueden ubicar en el marco de la seguridad ciudadana, ya que nada tienen que ver con las tareas de preservación de la seguridad pública ni las de la seguridad ciudadana.

Lo anterior es así debido a que la temporalidad de las medidas para salvaguardar la seguridad pública o ciudadana es distinta a las labores de cooperación o de auxilio en casos de desastres naturales. En este sentido, las que conciernen a la seguridad pública o a la seguridad ciudadana deben tener un carácter permanente, mientras que las de auxilio deben efectuarse hasta en tanto no se logre superar la emergencia; una vez conseguido tal fin el personal militar debe regresar a sus cuarteles.

Es preciso señalar que las labores de auxilio de las fuerzas armadas en situaciones de desastre no excluyen ni restringen el actuar de las instituciones civiles de seguridad; por el contrario, constituyen un apoyo de éstas para el beneficio último de la sociedad. En cambio, como ya se ha señalado, la legislación mexicana sí excluye el actuar de las fuerzas militares del país en funciones de seguridad pública.

v. El fuero de guerra

De acuerdo con lo anterior, la actuación del Ejército en funciones de seguridad ciudadana en tiempos de paz no tiene un sustento constitucional objetivo, y su permanente desarrollo en tareas que por naturaleza corresponde a autoridades civiles ha generado que éstas cometan excesos en muchas de las actividades que realizan, ocasionado con ello diversas violaciones a derechos humanos.

Por lo expresado, es evidente y necesario entrar al análisis de la figura conocida como *fuero militar*, que está consagrada en el artículo 13 constitucional, debido a que dicha disposición establece la existencia de la jurisdicción militar, la cual es aplicable cuando se trate de delitos y faltas contra la disciplina castrense.

²⁸ Corte IDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 5 de julio de 2006. Serie C, núm. 150, párr. 78.

Con respecto al fuero militar, el artículo arriba mencionado señala la subsistencia del fuero de guerra “para los delitos y faltas contra la disciplina militar; sin embargo, también establece que los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército.” Por último, dicho precepto normativo a su vez expresa que “cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano,²⁹ conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.³⁰

De acuerdo con lo expuesto y gracias a las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, el fuero de guerra debe ser analizado a la luz del segundo párrafo del artículo 1º constitucional, que a la letra señala: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”

Así, de la literalidad del artículo 13 constitucional es posible observar que el constituyente buscó establecer, en términos claros, dos principios esenciales sobre los cuales debe construirse el estándar aplicable de la jurisdicción militar en México, dichos principios son los siguientes:

- Subsiste el fuero de guerra para conocer de delitos contra la disciplina militar.
- En ningún caso y por ningún motivo podrá extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército.

Al respecto, la SCJN ha emitido diversas tesis aisladas –en su mayoría de la quinta y sexta época–, en las que ha interpretado de manera poco afortunada el contenido del artículo 13 de la carta magna, lo que puede advertirse en el siguiente criterio:

MILITARES, DELITOS COMETIDOS POR COMPETENCIA. Si en el caso de un homicidio por militares, por el cual éstos resultan procesados, se reúnen los requisitos a que se refiere el inciso *a)* de la fracción II del artículo 57 del Código de Justicia Militar, la competencia debe radicarse en el fuero militar, sin que obste para esta consideración que el occiso haya sido un civil, puesto que en el artículo 13 constitucional, sólo se extiende la jurisdicción de las autoridades judiciales, locales o federales, según el caso, sobre militares, cuando en el delito o falta de orden militar, estuviere complicado un paisano.³¹

De la interpretación anterior de la SCJN es posible sostener que la garantía contemplada en el artículo 13 constitucional aplicaría únicamente en aquellos casos en los que una o un civil involucrado en el delito haya sido o sea el sujeto activo del ilícito militar o, en su caso, cuando a éste se le imputara algún grado de participación. En cambio, si en el delito que se investiga el sujeto activo fuera un militar y la víctima una persona civil, entonces la autoridad compe-

²⁹ Si bien el término *paisano* aparece de manera literal en la Constitución mexicana, es importante mencionar que para efectos del presente artículo el significado de dicho concepto debe interpretarse como el de una *persona civil* que no pertenezca o realice funciones intrínsecas a las fuerzas armadas.

³⁰ CPEUM, artículo 13.

³¹ SCJN, Tesis aislada, quinta época, pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo CXXVI, p. 468.

tente para conocer de dicho delito sería la autoridad militar, toda vez que de acuerdo con el artículo 57, fracción I, inciso A, del Código de Justicia Militar, dicho elemento (sujeto activo del delito) se encontraba en servicio activo ante las autoridades militares.

Sin embargo, y como se analizará más adelante, dicho criterio ha sido abandonado por parte de la SCJN debido a una de las sentencias más paradigmáticas para nuestro país emitida por la Corte IDH en 2009.

a) Marco legal del fuero de guerra

El artículo 57 del Código de Justicia Militar, instrumento que regula la jurisdicción militar en nuestro país, establece que para que la autoridad militar pueda conocer de un determinado delito es necesario que el hecho o la conducta sea considerada contraria a la disciplina militar y haya sido cometida por un integrante de las fuerzas armadas –tal conducta o conductas pueden estar comprendidas en alguno de los supuestos en el Libro Segundo de dicho Código–, o bien, en aquellos delitos del orden común o federal que hubiesen sido cometidos por integrantes del Ejército en servicio activo o en ejercicio de funciones derivadas de éste.³²

En el artículo 57 también es posible visualizar que la legislación militar mexicana establece la posibilidad de extender la jurisdicción de la milicia en delitos del fuero u orden civil, sin embargo, lo que no está del todo claro es la justificación de que los delitos que no protegen esencialmente bienes jurídicos militares sean conocidos y sancionados por tribunales castrenses.

Aunado a ello, habría que comentar también la posibilidad que existe de que el Ministerio Público Militar, al momento de integrar una indagatoria instruida en el fuero militar, pueda citar y/u obligar a comparecer a una persona civil como testigo, pues ello implicaría que ésta tuviera que comparecer a suministrar datos ante una jurisdicción que le es ajena en todo sentido.³³

Federico Andreu-Guzmán, también experto en temas de fuerzas armadas, ha señalado respecto a la jurisdicción militar mexicana que ésta se caracteriza por presentar elementos de alta dependencia de funcionarios judiciales y del Ministerio Público de carácter militar, así como del Poder Ejecutivo del Estado.

Asimismo, a juicio de dicho autor, la jurisdicción militar en México cuenta con un extenso ámbito de competencia material que supera el marco de los delitos estrictamente castrenses, ello aunado a que el fuero militar en ocasiones se convierte más bien en un fuero de carácter personal ligado a la condición de militar del justiciable y no a la naturaleza propia del delito.³⁴

³² Código de Justicia Militar, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1933, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de abril de 2012.

³³ Código de Justicia Militar, artículo 38.

³⁴ Federico Andreu-Guzmán, *Peritaje, relacionado con el caso 12.511 Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, 22 de junio de 2009, p. 4.

Sin embargo, y pese a todo, Andreu-Guzmán señala que el fuero militar también posee un carácter funcional, pues es una jurisdicción especializada que encuentra su fundamento en la necesidad de tutelar los bienes jurídicos estrictamente militares, siendo su razón de ser el mantenimiento de la disciplina y buen orden de los ejércitos.³⁵

De ambas posturas es posible concluir que la justicia militar constituye un fuero funcional en tanto se ocupe únicamente de temas relacionados con la competencia penal castrense, la calidad del sujeto activo –siempre que no se encuentre involucrada alguna persona civil– y la protección de bienes militares. De no reunirse estos tres elementos, no podría activarse la maquinaria procesal de la justicia militar.

b) Estándar internacional de actuación de las fuerzas armadas.
Una aproximación a la jurisprudencia de sistema interamericano de derechos humanos

En la Constitución mexicana existe una cláusula de las denominadas de *apertura hacia el sistema interamericano*, la cual se ubica en el artículo 1º constitucional, segundo párrafo, que dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de acuerdo con la carta magna e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, aplicando en todo tiempo el principio *pro persona*.³⁶

Lo antes expresado implica que la interpretación de normas constitucionales –y en general de toda norma–, debe hacerse a la luz del contenido establecido en los tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que México sea Estado Parte, y sólo en aquellos casos que resulten de la emisión de una sentencia en contra de México por parte de algún tribunal internacional, los criterios e interpretaciones realizadas por éste serán de estricta aplicación y cumplimiento en nuestro país.

Sin embargo, ello no significa que las resoluciones o documentos emitidos por organismos internacionales de derechos humanos –tales como recomendaciones, informes y medidas cautelares de la CIDH, u opiniones consultivas y medidas provisionales de la Corte IDH– no deban ser observados o retomados por las autoridades mexicanas, por el contrario, la SCJN, al momento de resolver los temas planteados en el expediente Varios 912/2010, determinó que tales instrumentos constituyen criterios orientadores que guían el actuar de las y los jueces.

Los órganos del sistema interamericano de protección a los derechos humanos, en particular la CIDH y la Corte IDH, han sido instancias internacionales que han manifestado su inquietud y puesto su atención en torno al fuero y la jurisdicción militar en México.

³⁵ *Ibidem*, p. 14.

³⁶ Véase CPEUM, artículo 1º.

Por lo que concierne a la CIDH, durante su 134º periodo ordinario de sesiones, específicamente en la audiencia del 20 de marzo de 2009 sobre justicia militar y derechos humanos en México, expresó su preocupación por que en países como el nuestro persiste el criterio de utilizar la justicia militar para investigar y juzgar delitos comunes perpetrados por militares, reiterando que dicha jurisdicción es excepcional y debe activarse sólo cuando se trate de delitos de función. Asimismo, la CIDH ha reforzado la obligación dirigida al Estado de garantizar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos recursos judiciales efectivos en materia ordinaria, independientemente de si las violaciones fueron cometidas o no por militares.³⁷

Asimismo, este criterio ha sido sostenido por la CIDH en dos casos relacionados con México. En el primero de ellos, el caso 11.565 de las hermanas González Pérez, la Comisión Interamericana manifestó que cuando el Estado dirige la investigación y persecución de delitos al órgano o dependencia que los cometió se pone en peligro la imparcialidad y la independencia del ente investigador, lo que se traduce en una vulneración al derecho al debido proceso de las víctimas y, por lo tanto, en una violación al artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).³⁸

Por otra parte, en el caso 12.130 de Miguel Orlando Muñoz Guzmán en 2006, la CIDH señaló que el hecho de que las autoridades militares sean quienes se encarguen de investigar violaciones a derechos humanos trae como consecuencia que existan inconvenientes para garantizar un recurso adecuado, efectivo e imparcial, lo que implica también una violación al derecho de acceso a la justicia de las víctimas. De igual forma, señaló que el inicio de las investigaciones en el fuero militar, aun cuando éstas pasen después al ámbito de jurisdicción civil, puede impedir la obtención de una sentencia condenatoria ya que en la jurisdicción militar el proceso pudo haberse viciado, las pruebas pudieron no haberse recopilado de manera adecuada o se pudieron haber tomado acciones para impedir la propia integración de la investigación.³⁹

Por otro lado, la Corte IDH también ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el fuero militar en México al momento de resolver cuatro⁴⁰ de los seis casos que tiene nuestro país ante dicha corte internacional. En los casos de Rosendo Radilla; Rosendo Cantú; Fernández Ortega, y Cabrera García y Montiel Flores se expresan hechos violatorios a derechos humanos a cargo de militares en el estado de Guerrero que guardan relación con la justicia militar,

³⁷ CIDH, comunicado oficial núm.13/09, "CIDH culmina su 134 periodo de sesiones", Washington, 2009, disponible en <<http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2009/13-09sp.htm>>, página consultada el 12 de junio de 2012.

³⁸ CIDH, *Informe de Fondo núm. 53/01, Caso 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez, México*, 4 de abril de 2001.

³⁹ CIDH, *Informe de Fondo núm. 2/06, Caso 12.130 Miguel Orlando Muñoz Guzmán, México*, 28 de febrero de 2006.

⁴⁰ Véanse Corte IDH, *Caso Rosendo Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 209; Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de agosto de 2010. Serie C, núm. 215; Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, núm. 216. Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2010. Serie C, núm. 220.

y en los cuales la Corte ha reiterado el criterio en materia de fuero militar establecido en otros casos latinoamericanos similares.⁴¹

En el caso particular de México, durante 2009 y posterior a la notificación de la resolución relacionada con el caso conocido como Campo Algodonero, fue hecha del conocimiento del Estado mexicano la tercera sentencia emitida por la Corte IDH en su contra, en la cual conoce y resuelve un asunto de fondo donde determina la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, acontecida en el contexto de la denominada Guerra sucia de los años setenta y cometida por elementos de las fuerzas armadas de nuestro país.

En tal sentido, en la resolución de mérito podemos advertir que en el párrafo 114 de la sentencia, la Corte IDH menciona a grandes rasgos que en un Estado democrático y en tiempos de paz, el fuero militar debería tender a reducirse e incluso a desaparecer, sin embargo, en aquellos casos en los que exista la necesidad de conservar su funcionamiento éste debe reducirse al mínimo, ya que dicho fuero es restrictivo y excepcional y se enfoca a la protección de intereses jurídicos especiales, conforme al adecuado desarrollo de las funciones propias de las fuerzas armadas.

Así, la Corte IDH también ha señalado que en todos aquellos casos en los que se requiera la operatividad y función de las fuerzas armadas dentro del Estado, la aplicación del fuero militar debe ser congruente y garantizar en todo momento los derechos contemplados en el derecho penal moderno y en los estándares nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos, pues la importancia de la víctima o sujeto pasivo cuando éste sea una persona civil trasciende la esfera del ámbito militar.⁴²

En este sentido, la Corte Interamericana al dictar sentencia en el caso de Rosendo Radilla tuvo la oportunidad de entrar al análisis, por medio de la figura denominada *control de convencionalidad*, de dos disposiciones normativas mexicanas relacionadas con el fuero de guerra. Así, la Corte analizó si el artículo 13 de la CPEUM y el artículo 57 del Código de Justicia Militar resultaban compatibles con el contenido de la Convención Americana.

Al momento de verificar la compatibilidad del artículo 13 constitucional con la CADH, la Corte IDH señaló que la existencia formal de una norma no garantiza necesariamente la observancia efectiva de los derechos y libertades consagradas en dicho instrumento internacional, sino que también es necesario emprender acciones para garantizar el desarrollo de prácticas ten-

⁴¹ Corte IDH, *Caso Durand y Ugarte vs. Perú (Fondo)*, Sentencia del 16 de agosto de 2000. Serie C, núm. 68, párr. 117; Corte IDH, *Caso Cantoral Benavides vs. Perú (Fondo)*, Sentencia del 18 de agosto de 2000. Serie C, núm. 69, párr. 112; Corte IDH, *Caso Las Palmeras vs. Colombia (Fondo)*, Sentencia del 6 de diciembre de 2001. Serie C, núm. 90, párr. 51; Corte IDH, *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 5 de julio de 2004. Serie C, núm. 109, párr. 165; Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C, núm. 135, párrs. 124 y 132.

⁴² Corte IDH, *Caso Rosendo Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 209, párrs. 272-275.

dentes a cumplir dicho fin. Por lo anterior, la Corte IDH señaló que si bien el artículo 13 de la Constitución mexicana no resultaba inconvencional en sí mismo, lo que en realidad atentaba contra los derechos humanos consagrados en la CADH era la interpretación de las autoridades judiciales mexicanas quienes daban cabida y aplicación al fuero militar aun cuando en los delitos que se analizaban bajo dicho fuero las víctimas fueran personas civiles y no militares.⁴³

Con respecto al artículo 57 del Código de Justicia Militar, y a diferencia de lo que señaló al analizar el artículo 13 constitucional, la Corte IDH sí determinó su inconvencionalidad y resolvió en el punto décimo de la sentencia bajo examen que el Estado mexicano debía adecuarlo a la luz del estándar establecido en la jurisprudencia del tribunal.⁴⁴

Recibida la sentencia de la Corte IDH en el ámbito mexicano, y en virtud de que ésta contenía obligaciones dirigidas expresamente al Poder Judicial Federal, la SCJN a través de la consulta a trámite del expediente Varios 912/2010, en particular en su considerando noveno, determinó la inoperancia de lo señalado en el artículo 57 del Código de Justicia Militar –respecto a situaciones o hechos cometidos por militares que vulneren derechos humanos de personas civiles.⁴⁵

El criterio en mención fue vertido en la Tesis Aislada LXXI/2011 emitida por el Pleno de la SCJN en cuyo rubro se lee:

RESTRICCIÓN INTERPRETATIVA DE FUERO MILITAR. Incompatibilidad de la actual redacción del artículo 57, fracción II, del Código de Justicia Militar, con lo dispuesto en el artículo 13 constitucional, a la luz de los artículos 2º y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sin embargo, si bien la resolución del expediente Varios 912/2010 fue determinante para fijar el alcance del fuero militar en nuestro país,⁴⁶ también es cierto que dicha resolución trajo aparejadas muchas otras consecuencias que contribuyen a lograr un avance en el respeto y promoción de los derechos humanos de todas las personas en México, tales como: el ejercicio del control de convencionalidad por parte de todas las y los jueces mexicanos; reafirmar el criterio de obligatoriedad de las sentencias de la Corte IDH en contra de México; delimitar el papel de la jurisprudencia de la Corte Interamericana como criterios orientadores, etcétera.

Ahora bien, en lo que se refiere a los casos de Inés Fernández Ortega, Valentina Rosendo Cantú (mujeres indígenas me'phaa víctimas de violación sexual por parte de efectivos del Ejército), y en el caso Cabrera García y Montiel Flores (también conocido como el caso de Los Ecologistas) la Corte IDH reiteró el criterio establecido en la sentencia del caso Rosendo Radilla, ordenando de manera adicional al Estado mexicano que asegurara la existencia de un

⁴³ *Ibidem*, párr. 338.

⁴⁴ *Ibidem*, décimo resolutivo.

⁴⁵ SCJN, Consulta a trámite, expediente Varios 912/2010. “Caso Rosendo Radilla Pacheco”, agosto a septiembre de 2010, p. 2, disponible en <<http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/CUADRO%20RADILLA.pdf>>.

⁴⁶ Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Fernando Silva García, *Jurisdicción militar y derechos humanos, Caso Radilla ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Porrúa/UNAM, 2011, pp. 47 y 48.

recurso adecuado y efectivo que permitiera a las víctimas atacar o impugnar la competencia del fuero de guerra en casos similares.

De los criterios desarrollados tanto por la CIDH como por la Corte IDH respecto al fuero militar, es posible concluir que en aquellos casos en los que los delitos son cometidos por efectivos del Ejército y en los que la víctima es una persona civil, la aplicación del fuero militar resulta inviable debido a que carece de los elementos indispensables de imparcialidad e independencia, principios que deben cumplir cualquier órgano con funciones jurisdiccionales en un Estado de derecho.⁴⁷

VI. Conclusiones

Las fuerzas armadas dentro de un Estado democrático de derecho juegan un papel trascendental en aquellas labores de colaboración y auxilio a la población civil. Sin embargo, dichas tareas no pueden ser confundidas con actividades que por naturaleza y principios fundamentales les competen en exclusiva a autoridades de carácter civil. La inseguridad ciudadana, acompañada de la violencia y otros fenómenos como el narcotráfico, no puede resolverse a través de la intervención del Ejército, principalmente cuando de su actuar se genera mayor incertidumbre y temor en la población civil.

De esta manera, es importante hacer distinciones claras con respecto a las funciones y los objetivos últimos de cada una de las instituciones de seguridad dentro del Estado, esto para que no existan interpretaciones ambivalentes que hagan viable la actuación de determinadas instituciones en detrimento o descuido de los derechos humanos.

En efecto, el Estado tiene la obligación y el derecho de hacer frente a los fenómenos de violencia que se presenten dentro de su territorio, sin embargo, ello no puede realizarse a costa de la seguridad y tranquilidad de las personas en lo que se refiere al goce y ejercicio de sus derechos humanos. Así, una democracia se fortalece en la medida en que las y los ciudadanos generen niveles aceptables de confianza respecto de la gestión y los resultados alcanzados por sus autoridades.

Bibliografía

Altolaquirre Larraondo, Martha, “La seguridad ciudadana en el hemisferio”, en *Revista Interamericana de Derechos Humanos*, vol. 38, Justicia y Seguridad, julio-diciembre, 2003.
Andreu-Guzmán, Federico, *Peritaje relacionado con el caso 12.511 Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, 22 de junio de 2009.

⁴⁷ Karlos Castilla, “El fuero de guerra mexicano: una jurisdicción extralimitada a la luz de los derechos humanos”, en *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, año 4, núm. 11, México, 2009, pp. 197-226.

- Carpizo McGregor, Jorge, “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, en Kaplan, Marcos (coord.), *Estado, derecho y sociedad*, México, IJ-UNAM, 1981.
- Castilla, Karlos, “El fuero de guerra mexicano: una jurisdicción extralimitada a la luz de los derechos humanos”, en *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, año 4, núm. 11, México, 2009.
- Código de Justicia Militar*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1933, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de abril de 2012.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2012.
- Fernández González, José Antonio, “La seguridad pública en México”, en José Peñaloza, Pedro y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, UIA/UNAM/PGR, México, 2002.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, *Jurisdicción militar y derechos humanos, Caso Radilla ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Porrúa/UNAM, 2011.
- García Ramírez, Sergio, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UIA/UNAM/PGR, 2002.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1998.
- Human Rights Watch, *World Report 2011*, apartado México, Estados Unidos, HRW, 2011, disponible en <<http://www.hrw.org/es/world-report-2011/mexico-0>>.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 1986, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de abril de 2012.
- Piñeyro, José Luis “Constitución y seguridad nacional en México”, en Jorge Luis Sierra Guzmán (coord.), *Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia*, México, Plaza y Valdés, 1999, p. 89.
- PNUD, Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, San José de Costa Rica, PNUD, 2006, p. 35.
- Saint-Pierre, Héctor, “Defensa y seguridad”, en Donadio, Marcela (coord.), *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina 2007*, Argentina, Resdal, 2007.
- Saucedo López, Antonio, *Antecedentes histórico-jurídicos del Ejército en México*, México, IJ-UNAM, 2002.
- SCJN, Consulta a trámite, expediente Varios 912/2010, “Caso Rosendo Radilla Pacheco”, agosto a septiembre de 2010, p. 2, disponible en <<http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/ CUADRO%20RADILLA.pdf>>.
- , Tesis aislada, quinta época, pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo CXXVI.
- Sierra Guzmán, Jorge Luis, *et al.*, *El Ejército y la Constitución mexicana*, México, Plaza y Valdés, 1999.
- Verdugo M., Mario, “Funciones de las fuerzas armadas y el Consejo de Seguridad Nacional en Chile de acuerdo a las propuestas de la reforma constitucional”, en *Ius et praxis*, 2002, dis-

ponible en <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100006&script=sci_arttext>

Derecho internacional de los derechos humanos

- CIDH, *Informe de Fondo núm. 53/01, Caso 11.565, Ana, Beatriz, y Celia González Pérez, México*, 4 de abril de 2001.
- , *Informe de Fondo núm. 2/06, Caso 12.130 Miguel Orlando Muñoz Guzmán, México*, 28 de febrero de 2006.
- , “CIDH culmina su 134 periodo de sesiones”, comunicado oficial núm.13/09, Washington, 2009, disponible en <<http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2009/13-09sp.htm>>, página consultada el 12 de junio de 2012.
- , *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, CIDH/OEA, 31 de diciembre de 2009, p. 8.
- Corte IDH, *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 5 de julio de 2004. Serie C, núm. 109, párr. 165.
- , *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2010. Serie C, núm. 220.
- , *Caso Cantoral Benavides vs. Perú (Fondo)*, Sentencia del 18 de agosto de 2000. Serie C, núm. 69, párr. 112.
- , *Caso Durand y Ugarte vs. Perú (Fondo)*, Sentencia del 16 de agosto de 2000. Serie C, núm. 68, párr. 117.
- , *Caso Fernández Ortega y otros vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de agosto de 2010. Serie C, núm. 215.
- , *Caso Las Palmeras vs. Colombia (Fondo)*, Sentencia del 6 de diciembre de 2001. Serie C, núm. 90, párr. 51.
- , *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 5 de julio de 2006. Serie C, núm. 150.
- , *Caso Palamara Iribarne vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C, núm. 135, párrs. 124 y 132.
- , *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, núm. 216.
- , *Caso Rosendo Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 209.

ENSAYOS TEMÁTICOS

El impacto del caso Karen Atala y Niñas *vs.* Chile en el ordenamiento jurídico mexicano

Geraldina González de la Vega*

* Coordinadora jurídica de Ombudsgay.



Resumen

La sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Atala Riffo y Niñas es el primer precedente jurisprudencial del sistema interamericano respecto a los derechos humanos de las personas pertenecientes a la comunidad LGTBTTI. En este sentido, el presente escrito explica, de manera general, cuál es el impacto que esta sentencia tiene en el sistema jurídico mexicano a la luz de diversas resoluciones nacionales en la materia así como de la reciente reforma constitucional en derechos humanos.

Palabras clave: Karen Atala, Corte Interamericana de Derechos Humanos, comunidad LGTBTTI, derechos humanos, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual, no discriminación, orientación sexual, reforma constitucional.

Abstract

The judgment rendered by the Inter-American Court of Human Rights in the case Karen Atala and daughters is the first precedent in the inter-american system of human rights related to human rights of the LGBTI community. In this sense, this paper explains, in general, the impact of this judgment in the mexican legal system according to different national decisions on this matter and to the recent humans rights constitutional amendment.

Key words: Karen Atala, Inter-American Court of Human Rights, LGBTI community, human rights, gay, bisexual, transexual, transgender, transvestite, intersexual, non-discrimination, sexual orientation, constitutional reform in human rights.

Sumario

I. Transexuales, II. Matrimonio entre personas del mismo sexo en el Distrito Federal; III. Controversias sobre el matrimonio en el Distrito Federal; IV. Reformas constitucionales y caso Radilla; v. Acción de Inconstitucionalidad 155/2007 (inaplicación de la norma constitucional); VI. Contradicción de las tesis 293/2011 y 21/2011.

Resulta complicado presentar un panorama completo sobre el impacto de la sentencia del caso *Atala Riffo y Niñas vs. Chile* en el ordenamiento jurídico mexicano, sin embargo, la presente reflexión esboza tan sólo la conexión entre algunos precedentes en nuestro país y dicha sentencia.

El caso de la jueza Karen Atala y Niñas contra el Estado chileno¹ es el punto de arranque para la unificación del discurso interamericano sobre los derechos del colectivo lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travestista e intersexual (LGBTTTI) en el ámbito familiar. Al igual que en el sistema europeo, donde *Salgueiro da Silva Mouta vs. Portugal* fue el caso paradigmático que disparó el discurso sobre los derechos de las familias diversas, el de la jueza Atala ha plantado en el continente americano premisas que abordan temas cruciales para la lucha por la equidad de género y la no discriminación por orientación sexual.

Si bien el de Karen Atala surge 22 años después del caso de Joo Manuel Salgueiro,² afortunadamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) fue mucho más allá en su sentencia, e inclusive considero que rebasó a la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH).

El caso *Atala Riffo y Niñas vs. Chile* aborda los derechos a la igualdad y no discriminación, a la vida privada, a la vida familiar, los derechos del niño y las garantías judiciales.

Para hilar la influencia de la sentencia Atala en México quisiera detenerme en algunos precedentes relevantes de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con los que encaja perfectamente tal sentencia.

¹ Corte IDH, *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C, núm. 239.

² CEDH, *Caso Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal (Aplicación núm. 33290/96)*, juicio del 21 de diciembre de 1999.

I. Transexuales

En 2009 la SCJN falló en el Amparo Directo en materia civil 6/2008 (conocido como *Transexuales*)³ que la dignidad es el principio vértice de los demás derechos fundamentales. La Suprema Corte señaló que de la dignidad de la persona se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad. Tal vez lo más relevante es que la SCJN reconoció el derecho a la identidad personal como aquél que tiene toda persona a ser ella misma, en la propia conciencia y en la opinión de los otros. Y por ello, explicó la SCJN, se encuentra relacionado estrechamente con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que implica el derecho a la identidad sexual.

II. Matrimonio entre personas del mismo sexo en el Distrito Federal

En la sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 2/2010,⁴ nueve de 11 ministros fallaron a favor de las familias diversas, la identidad sexual y el derecho a expresarla, y la igualdad y no discriminación de los niños en familias homoparentales. La SCJN interpretó el artículo 4º constitucional en el sentido de que la protección a la familia comprende a las familias diversas, incluidas las formadas por parejas del mismo sexo, y que la institución matrimonial no es un concepto inmutable ni se encuentra definido desde la Constitución.

Por otro lado, en esta misma sentencia la Suprema Corte se pronunció respecto de los efectos en toda la república de los matrimonios contraídos en el Distrito Federal, la tesis sobre ello fue votada por más de ocho ministros, de manera que se convirtió en obligatoria: “El matrimonio entre personas del mismo sexo en el Distrito Federal tiene validez en otras entidades federativas conforme al artículo 121 de la Constitución general de la república.”

III. Controversias sobre el matrimonio en el Distrito Federal

En este 2012, el Pleno de la SCJN revisó dos controversias constitucionales (13/2010 y 14/2010)⁵ que fueron presentadas por los estados de Baja California y Jalisco, respectivamente, en contra de las reformas a los artículos 146 y 391 del Código Civil para el Distrito Federal. Por mayoría, los ministros determinaron que los estados no demostraban su interés legítimo, pues el artículo 121 constitucional era claro al declarar válidos en toda la república a los matrimonios en términos de la ley civil del Distrito Federal, de manera que de entrar al fondo del asunto se corría el riesgo de que el concepto de validez que refiere la fracción

³ SCJN, Amparo Directo en materia civil 6/2008 relacionado con la Facultad de Atracción 3/2008-PS, 6 de enero de 2009.

⁴ SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 2/2010. Promovente: procurador General de la República, 15 de agosto de 2010.

⁵ SCJN, Controversia Constitucional 13/2010. Actor: estado de Baja California, 23 de enero de 2012. Asimismo, véase SCJN, Controversia Constitucional 14/2010. Actor: estado de Jalisco, 23 de enero de 2012.

IV del 121 se relativizara. La determinación reiteró la tesis anterior sobre la validez de los matrimonios en toda la república.

IV. Reformas constitucionales y caso Radilla

En junio de 2011 se publicaron dos importantes reformas que hoy tienen especial relevancia: por un lado, la reforma de derechos humanos⁶ que, entre otras cuestiones, remozca el artículo 1º de la Constitución e incluye una serie de principios interpretativos de corte garantista; ubica a nivel constitucional los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, lo que implica que son vinculantes directamente para todas las autoridades; y establece el principio de interpretación *pro personae*, el cual señala que por la vía interpretativa se deberá favorecer siempre la más amplia protección a las personas. Por otro lado, la reforma de amparo,⁷ que incluye, entre otros aspectos, la posibilidad de buscar el amparo de la justicia por violaciones a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, el principio de interés legítimo y la violación de derechos por omisión de la autoridad.

La reforma de derechos humanos en nuestro sistema constitucional integra el llamado *control de convencionalidad*, es decir, el contraste y la verificación de todas las normas no sólo con la Constitución sino con los tratados internacionales sobre derechos humanos. Este tipo de control ya lo había estado exigiendo la Corte IDH al Estado mexicano concretamente en cuatro casos: Rosendo Radilla Pacheco (2009);⁸ Fernández Ortega y Otros (2010);⁹ Rosendo Cantú y Otra (2010);¹⁰ y Cabrera García y Montiel Flores (2010).¹¹

En julio de 2011 la Suprema Corte tuvo ocasión de pronunciarse sobre el caso Radilla Pacheco vs. México, pues la Corte IDH condenó al Estado mexicano en su conjunto, y estableció ciertas obligaciones que atañían a la SCJN. Así, el asunto Varios 912/2010 revolucionó el paradigma constitucional mexicano ratificando el valor de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y la existencia de un control difuso de constitucionalidad, que contiene, gracias a la reforma al artículo 1º, un control de convencionalidad.

Sin embargo, la Corte mexicana decidió por mayoría de seis de 11 votos que los criterios o precedentes de la Corte IDH son orientadores, lo que implica, de acuerdo con seis ministros,

⁶ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

⁷ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2011.

⁸ Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 209.

⁹ Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de agosto de 2010. Serie C, núm. 215.

¹⁰ Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 31 de agosto de 2010. Serie C, núm. 216.

¹¹ Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2010. Serie C, núm. 220.

que las decisiones de la Corte en que México no sea parte –como la sentencia de Karen Atala–, no son vinculantes para las autoridades mexicanas.

v. Acción de Inconstitucionalidad 155/2007 (inaplicación de la norma constitucional)

Durante 2012 la SCJN discutió la Acción de Inconstitucionalidad 155/2007 y la mayoría de las y los ministros que la integran determinó inaplicar una norma constitucional en atención al principio *pro personae* por considerar que existía una norma en un tratado internacional más protectora. Para los seis ministros del bloque mayoritario, al traducir el principio *pro homine* se debe realizar una interpretación armónica de los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales y, en consecuencia, se debe preferir la norma que contenga una protección más amplia cuando se trate de reconocer derechos y la más restrictiva cuando se trate de limitarlos.

Pese a que los ministros no quisieron determinar si lo anterior da lugar a un bloque de constitucionalidad, es claro que esta interpretación del artículo 1º da pie a un conjunto de normas materialmente constitucionales.

vi. Contradicción de las tesis 293/2011 y 21/2011¹²

Son dos contradicciones pendientes de resolver. En ellas se plantean las cuestiones sobre el bloque de constitucionalidad, la jerarquía de tratados internacionales y la vinculatoriedad de precedentes de la Corte IDH.

El expediente de contradicción de tesis 293/2011 quedó pendiente de votación pues no se alcanzó la mayoría para ser aprobada. Plantea las dos tesis siguientes:

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE, FORMAN PARTE DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD DE DERECHOS HUMANOS.

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES OBLIGATORIA PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

La contradicción de tesis 21/2011 fue retirada para su modificación. Ésta refiere la jerarquía entre la Constitución y los tratados internacionales, y la interpretación de los artículos 1º y 133 constitucionales.

¹² SCJN, Contradicción de tesis entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver, respectivamente, el amparo directo 1060/2008 y los amparos directos 344/2008 y 623/2008. Ponencia del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Asimismo, véase SCJN, Contradicción de tesis entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de este alto Tribunal, al resolver los amparos directos en revisión 2336/2010 y 1169/2008, respectivamente. Ponencia del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

De la resolución de ambas contradicciones se obtendrán principios jurisprudenciales sobre estos temas, los cuales posibilitarán que los criterios de la sentencia del caso Atala sean vinculantes en todo el país.

* * *

Así, los seis precedentes mencionados son los vehículos de entrada para la sentencia de Karen Atala a nuestro ordenamiento jurídico.

La decisión Atala es un compendio acerca de las decisiones más relevantes sobre orientación sexual e identidad de género dictadas por el TEDH y el sistema universal de los derechos humanos, como son los comités de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y las cortes nacionales como la colombiana o la mexicana. Es una lectura obligada para cualquier interesado en los temas relativos a los derechos sexuales, los derechos de las mujeres, los derechos de los niños y la impartición de la justicia relacionada con estos tópicos.

Es preciso señalar que el argumento central de la sentencia de la jueza Atala descansa en sus párrafos 91 al 93. En éstos la Corte IDH deja establecido que la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la CADH y, en consecuencia, la Convención proscribiera cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona.

Además, resalta que la presunta falta de un consenso al interior de algunos países sobre el respeto pleno por los derechos de las minorías sexuales no puede ser considerada como un argumento válido para negarles o restringirles sus derechos humanos ni para perpetuar y reproducir la discriminación histórica y estructural que éstas han sufrido.

Expone que la CADH proscribiera la discriminación en general, incluyendo aquellas categorías como las de la orientación sexual, la cual no puede servir como sustento para negar o restringir ninguno de los derechos establecidos en ella.

Existen otros criterios importantes que expone la sentencia Atala y que servirían para argumentar diversos temas, sin embargo, en este documento no lo abordaré.

Por otra parte, aunque en el expediente Varios 912/2010 se votó por mayoría el carácter orientador de los criterios, considero que su aplicabilidad, de acuerdo con los principios del nuevo artículo 1º, será obligatoria, pues dicho precepto establece:

- El rango constitucional de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales.
- El principio *pro personae*, es decir, preferir aquella interpretación que favorezca a los derechos de la persona.
- Que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De acuerdo con la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte IDH –cuya competencia fue aceptada soberanamente por México en 1998– es el órgano facultado para interpretar la Convención y sus decisiones son definitivas e inapelables. Por lo anterior, es incongruente argumentar la no vinculatoriedad de los precedentes de la Corte Interamericana, con que la Corte haya resuelto la obligatoriedad del control de convencionalidad y la reforma al artículo 1°. La Corte IDH es la autoridad facultada para dar sentido y alcance a las normas de la Convención, resulta absurdo decir que las normas son vinculantes pero su interpretación no.

El artículo 1° convierte los criterios interamericanos en normas obligatorias cuando éstas benefician a la persona, y la autoridad que no las acate estará incumpliendo con una obligación constitucional.

Los derechos y libertades son entendidos como facultades frente al Estado, y éste tiene el deber de abstenerse y permitir su ejercicio, sin embargo, los derechos fundamentales también son comprendidos como un orden de valores objetivo que irradia a todo el sistema jurídico y que el Estado en cada una de sus decisiones debe tomar en cuenta. Además, de acuerdo con el artículo 1° constitucional, el Estado está vinculado inmediatamente a todos los derechos.

A partir de esta función objetiva de los derechos surge la idea de los derechos como obligaciones de protección para la autoridad y los efectos de los derechos entre particulares. Ambas de especial relevancia para el tema de la igualdad y no discriminación por orientación sexual e identidad de género.

De la Acción de Inconstitucionalidad 2/2010 y de las dos controversias 13/2010 y 14/2010 se desprende la llamada *libertad configurativa* de los estados en materia civil, sin embargo, es fundamental destacar que esta libertad no es absoluta, sino que sucede dentro del marco constitucional. Los artículos 121, 124 y 133 constitucionales regulan en general la distribución de competencias y la jerarquía normativa en materia civil, la regla general que declara que las competencias no otorgadas expresamente a la Federación son facultades de los estados, ante la ausencia de una regulación federal e interpretada en conjunto con el artículo 121 implica que la materia civil es cuestión local, que cada estado podrá determinar de forma autónoma su regulación y que será válida en todos los estados de la república. Sin embargo, esta determinación local no es ilimitada, pues el artículo 133 establece la jerarquía normativa, es decir, todas las normas inferiores a la Constitución general deberán ser conformes con ella, así las constituciones locales y, por supuesto, los códigos civiles locales no podrán contradecirla.

Por otro lado, también en los artículos 40 y 41 constitucionales se establece la obligación de los estados a no contravenir la Constitución general. De tal forma que la libertad configurativa, reconocida en el artículo 121 e interpretado en conjunción con el principio de distribución de competencias federal del artículo 124, la supremacía constitucional del 133 y el Pacto Federal del 40 y 41, lleva a concluir que los estados tienen el deber de ceñirse a los principios de rango constitucional y, por lo ya señalado, a los criterios de la sentencia Atala.

Los criterios expuestos implican que los estados no solamente tienen el deber de abstenerse sino de realizar acciones positivas tendientes a proteger los derechos de las personas, incluyendo los del colectivo LGBTTTI y de sus familias. La reforma constitucional en materia de amparo permite a las personas buscar la protección de la justicia en caso de violación a sus derechos por *omisión* de la autoridad. Así, en México es posible exigir a la autoridad la protección y la garantía por esta vía.

Entonces, de acuerdo con los criterios del caso Atala, transportados sobre y junto con los precedentes de la Suprema Corte, así como la interpretación de los artículos 1º y 4º en conjunción con los artículos 121, 124 y 133 constitucionales, todos los ámbitos de poder político –los tres poderes y los tres niveles de gobierno– están obligados no sólo a no discriminar a las personas por su orientación sexual e identidad de género, sino a proteger la expresión de su identidad –lo que implica protecciones laborales, educativas, de salud, etc.–, proteger sus relaciones familiares, prohibir la discriminación hacia niños o miembros de familias diversas, y muchas otras más. Por esta vía sería posible abrir el matrimonio igualitario en todo el país. Observemos a estados como Oaxaca y Quintana Roo.

Por último, es importante recordar una frase de la sentencia de la jueza Karen Atala que me parece fundamental para el avance en la igualdad y la no discriminación:

“El derecho y los Estados deben ayudar al avance social, de lo contrario se corre el grave riesgo de legitimar y consolidar distintas formas de discriminación violatorias de los derechos humanos.”¹³

Bibliografía

- CEDH, *Caso Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal (Aplicación núm. 33290/96)*, juicio del 21 de diciembre de 1999.
- Corte IDH, *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile, (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C, núm. 239, párr. 120.
- , *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2010. Serie C, núm. 220.
- , *Caso Fernández Ortega y otros vs. México, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de agosto de 2010. Serie C, núm. 215.
- , *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 209.
- , *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 31 de agosto de 2010. Serie C, núm. 216.

¹³ Corte IDH, *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile, (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C, núm. 239, párr. 120.

- Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2011.
- SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 2/2010. Promovente: procurador general de la República, 15 de agosto de 2010.
- , Amparo Directo Civil 6/2008 relacionado con la Facultad de Atracción 3/2008-PS, 6 de enero de 2009.
- , Contradicción de tesis entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver, respectivamente, el amparo directo 1060/2008 y los amparos directos 344/2008 y 623/2008. Ponencia del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.
- , Contradicción de tesis entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de este alto Tribunal, al resolver los amparos directos en revisión 2336/2010 y 1169/2008, respectivamente. Ponencia del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.
- , Controversia Constitucional 13/2010. Actor: estado de Baja California, 23 de enero de 2012.
- , Controversia Constitucional 14/2010. Actor: estado de Jalisco, 23 de enero de 2012.