



DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES REMITIR UN INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO PARA ATENDER LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES ORGANISMOS INTERNACIONALES, A LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES REMITIR UN INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO PARA ATENDER LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:

HONORABLE ASAMBLEA

A la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales le fue turnada para su estudio y elaboración de dictamen correspondiente la proposición con Punto de Acuerdo que exhorta al titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores a rendir un informe pormenorizado del mecanismo implementado para atender las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que detone en acciones efectivas a fin de contrarrestar el alto número de solicitudes recibidas en esa instancia internacional por los ciudadanos mexicanos.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 76 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 85, 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 113, numeral 2, artículo 117, 135, numeral 1 fracción I, 182, 183, 190 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, habiendo analizado el contenido de la citada Proposición con Punto de Acuerdo, esta comisión dictaminadora somete a consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen, al tenor de la siguiente:

A. METODOLOGÍA

- I. En la sección titulada "*Antecedentes*" se da constancia del trámite de inicio de la proposición y de la recepción del turno para el estudio y dictamen correspondiente;
- II. En el apartado "*Objeto y Contenido de la Proposición*" se elabora una síntesis de la propuesta en estudio;
- III. En la sección "*Consideraciones*" la Comisión realiza el análisis técnico y jurídico de la propuesta con el objeto de valorar su procedencia o realizar las modificaciones que resulten



DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES REMITIR UN INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO PARA ATENDER LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

precedentes examinando los argumentos de valoración de la misma y los motivos que sustentan sus conclusiones;

- IV. Finalmente, en el apartado titulado "*Punto de Acuerdo*", la Comisión expresa los razonamientos y argumentos que motivan y sustentan el sentido respecto de la proposición examinada.

Para la elaboración de este dictamen, las Senadoras y el Senador suscritos utilizarán la interpretación sistémica y exegética de los ordenamientos relevantes para el mismo, así como los procedimientos de deducción jurídica que permitan analizar la pertinencia, para la política exterior y el beneficio de México, de la aprobación a la Proposición con Punto de Acuerdo por el que se solicita a la Secretaría de Relaciones Exteriores remitir un informe sobre la implementación del mecanismo para atender las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

B. ANTECEDENTES

Con fecha 22 de noviembre de 2017, la Senadora Dolores Padierna Luna, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo presentó proposición con Punto de Acuerdo que exhorta al titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores a remitir un informe del mecanismo implementado para atender las recomendaciones emitidas por Comisión Interamericana de Derechos Humanos que detone en acciones afectivas a finde contrarrestar el alto número de solicitudes recibidas en esa instancia internacional por los ciudadanos mexicanos.

Con fecha 28 de noviembre de 2017, la Presidencia de la Mesa Directiva emitió el oficio número DGPL-1P3A.-4609, en el que dispuso que dicha proposición con Punto de Acuerdo se turnara para su estudio y elaboración de dictamen a la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales.



DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES REMITIR UN INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO PARA ATENDER LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

C. OBJETIVO Y CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN

La Senadora promovente señala que, a lo largo de la historia, uno de los más sentidos reclamos de la sociedad es el mejoramiento del sistema de justicia sin embargo, hoy en día dicho reclamo nunca había sido tan necesario, miles de ciudadanos alzan la voz con mucho mayor fuerza hacia las ineficientes autoridades en exigencia de justicia pues en la inmensa mayoría de los casos, la impunidad sale a flote.

La impunidad debe ser entendida y atendida como un fenómeno multidimensional y multicausal; ésta surge a partir del mal funcionamiento de las dimensiones de seguridad, justicia y derechos humanos en el ámbito nacional y local de los países.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) realizado por el INEGI, la impunidad es uno de los diez principales problemas que aqueja a la sociedad mexicana.

Dicha encuesta arroja las siguientes cifras por demás alarmantes:

“En nuestro país sólo se denuncian siete de cada 100 delitos que se cometen, por lo que la cifra negra en México desde 2013 alcanza un porcentaje no menor a 92.8% desde 2013, de acuerdo con la ENVIPE.

Los mexicanos no denuncian por pérdida de tiempo y desconfianza en las autoridades.

Del total de delitos consumados, solamente en 4.4% de los casos se da una sentencia”. [*]

A estas cifras se deben correlacionar las más recientes cifras de impunidad que colocan a nuestro país con un porcentaje total de entre 96 y 97.5% de impunidad total sobre los delitos que se cometieron en el mismo año 2016 en todo el territorio nacional.

En el índice Global de Impunidad (IGI) 2017 realizado por la Universidad de las Américas de Puebla (UDLAP), México se colocó como el cuarto país del mundo más impune y primero de América Latina y El Caribe.



DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES REMITIR UN INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO PARA ATENDER LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

“El análisis ubica a México en el cuarto sitio mundial entre los países más impunes, con 69.21 puntos, sólo por debajo de Filipinas (75.6), India (70.94) y Camerún (69.39).

Otros países de América Latina ocupan la mayoría del top 10 de la lista, con Perú, Venezuela, Brasil, Colombia y Nicaragua, que van en fila detrás de México”.

La Senadora manifiesta que le resulta evidente que, la crisis imperante de corrupción e impunidad que se vive en el país, con las consecuentes acciones de injusticia, enriquecimientos ilícitos y violencia desde el gobierno, son las marcas que el gobierno de Enrique Peña Nieto ha dejado tras de sí desde que era gobernador del Estado de México y ahora como Presidente de la República.

Revisando las cifras que se integran en el informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de 2016 nos damos cuenta de que durante el año pasado el país que reportó el mayor número de peticiones a trámite fue México, reportando un total de 847 comunicaciones en tan sólo 12 meses.

Si hacemos un análisis comparativo con los otros países de la región y tasando el número de peticiones recibidas en la CIDH por cada 100,000 habitantes obtenemos resultados alarmantes, pues mientras México registró 0.66 peticiones al año por cada 100,000 habitantes, Brasil registró tan sólo el 0.063 y Argentina reportó el 0.37, en números tasados sólo Colombia -con todo y conflicto armado latente- logró superar a México con una tasa de 1.06 peticiones por cada 100,000 habitantes.

Estas cifras nos arrojan un panorama desolador para nuestro país, pues no sólo nos coloca como el principal usuario del Sistema Interamericano en un país donde aparentemente o cuando menos no oficialmente no existe un conflicto armado declarado, sino que además evidencia, que el sistema de justicia en México es completamente disfuncional, pues centenares de personas optaron el año pasado por acudir al Sistema Internacional de protección de los derechos humanos ante la ineficacia sistemática del actual esquema de procuración e impartición de justicia.



DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES REMITIR UN INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO PARA ATENDER LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

De acuerdo con la Senadora, la presentación abrumadora de peticiones tan sólo el año pasado ante la CIDH, nos da cuenta también de la grave crisis que atravesamos en esta materia en particular y que hemos denunciado desde hace años sin que ello hubiese servido para modificar de fondo una fallida estrategia de seguridad que ha demostrado no sólo ser disfuncional, sino que mes con mes sigue demostrando que genera más violencia que la pretende combatir.

Uno de tantos casos que se han llevado a esta Corte es el de las “Mujeres de Atenco” quiénes, este jueves 16 de noviembre pidieron a esta Corte que investigara la cadena de mando detrás de los abusos ocurridos durante los disturbios de 2006 en el Estado de México, cuando el presidente Enrique Peña Nieto era gobernador pues, fueron cometidos innumerables delitos hacia hombres y mujeres que trastocaron el límite de los derechos humanos sin que, a la fecha hayan obtenido justicia por parte de las autoridades y del sistema de justicia de México por lo que, tomaron la decisión de convertirse en una estadística más de los caos llevados a esta instancia internacional con la esperanza de que, más allá de su frontera sí sean escuchadas.

Por otra parte, en el informe “Justicia olvidada: La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México”, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) expone los delitos y violaciones a los derechos humanos cometidos por soldados mexicanos, en casos que han sido investigados y sancionados en el sistema de justicia civil, así como los que permanecen sin castigo, y obtiene como resultado en esta investigación que tan sólo el 3.02% de los casos en donde pesa una denuncia contra las fuerzas castrenses se ha logrado obtener una sentencia condenatoria, en números duros se expone que de 505 denuncias en tan sólo 16 se ha logrado asegurar un acceso a la justicia efectivo.

En su Informe Anual 2016, la CIDH destacó que se “constató una profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial, y la realidad cotidiana que viven millones de personas en el país, en su acceso a la justicia, prevención del delito, y otras iniciativas gubernamentales. La CIDH señaló que el gran desafío del Estado mexicano radica en romper el ciclo de



DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES REMITIR UN INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO PARA ATENDER LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

impunidad imperante a fin de lograr una efectiva investigación, procesamiento y sanción de los responsables de violaciones de derechos humanos”.

En este sentido, la promovente destaca que para nadie resulta extraño darse cuenta de que nuestro sistema de justicia es disfuncional y que sirve a otros intereses ajenos a aquellos consagrados como pilares de procuración e impartición de justicia, que nuestro sistema de justicia ahora está literalmente “expulsando” los casos a nivel internacional pues se sabe o se presume con cierta certeza que ante instancias como la PGR o las Fiscalías estatales será prácticamente imposible alcanzar la tan anhelada justicia para las millones de personas que son víctimas de un delito o de una violación a sus derechos humanos.

¿Pero qué podemos esperar de un sistema judicial en donde a quien investiga a los poderosos se le destituye?, ¿Qué podemos esperar de un sistema de justicia como el nuestro, en donde los partidos políticos siguen manteniendo un pacto de impunidad de todas sus fechorías? ¿Qué podemos esperar de un sistema de procuración de justicia que sigue sirviendo más a intereses políticos que a intereses colectivos y ciudadanos?

Resulta imperante que el Estado Mexicano implemente acciones que cesen las diversas violaciones a los derechos humanos de nuestros ciudadanos tales como los elevados números de desapariciones, de homicidios sin una debida investigación, las denuncias de tortura, la situación de inseguridad de personas o grupos más expuestas por razones de discriminación histórica o por sus actividades como las mujeres, la niñez, las personas migrantes, pueblos indígenas, defensoras de derechos humanos y periodistas quienes son víctimas de asesinatos, desapariciones, secuestros, tortura, amenazas y hostigamientos.

Tras las consideraciones anteriormente expuestas, la proposición plantea la adopción del siguiente punto de acuerdo:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO. Por el que el Senado de la República exhorta al Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores a efecto de remitir a esta Soberanía un informe pormenorizado del mecanismo implementado para atender las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que detone en acciones efectivas a fin de



DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES REMITIR UN INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO PARA ATENDER LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

contrarrestar el alto número de solicitudes recibidas en esa instancia internacional por los ciudadanos mexicanos.

D. CONSIDERACIONES

La falta de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la violación a derechos humanos por parte de un Estado constituye un caso de insolvencia muy grave, en primer lugar, por la categoría normativa de los derechos lesionados; y en segunda instancia porque afecta la vigencia efectiva del Estado de Derecho.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es un órgano autónomo de la Organización de Estados Americanos creado en 1959 como el instrumento para promover y proteger los derechos humanos en América. En su último informe sobre México de 2016 se detectó: “niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares. *“La falta de acceso a la justicia ha creado una situación de impunidad de carácter estructural que tiene el efecto de perpetuar y en ciertos casos impulsar la repetición de las graves violaciones a los derechos humanos. Las amenazas, hostigamientos, asesinatos y desapariciones de personas que buscan verdad y justicia han generado un amedrentamiento en la sociedad mexicana, el cual la CIDH constató en reiterados testimonios de personas que no denuncian estas violaciones ante las autoridades por temor a represalias, generando un problema grave de sub-registro en las cifras oficiales. Las barreras en el acceso a la justicia, y la inoperancia en muchos casos con la impunidad resultante, han debilitado el Estado de Derecho y constituyen desafíos urgentes”*¹.

Desde su creación, los sistemas regionales de protección de derechos humanos juegan un rol esencial en la definición y protección de los derechos humanos, y así contribuyen al ímpetu de mejoras en el estado de derecho.

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2016, SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CIDH EN EL INFORME SOBRE SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN MEXICO <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/informeanual2016cap.5-mexico-es.pdf>



DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES REMITIR UN INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO PARA ATENDER LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

Cabe destacar a modo de ejemplo, el logro de la Comisión Interamericana y la Corte para obtener el consenso regional sobre la ilegalidad de la amnistía a miembros de regímenes autoritarios que cometan graves violaciones de derechos humanos, y han desarrollado un marco progresivo para la protección.

No cabe duda acerca de la importancia de estos procesos, representan la esperanza de aquellos a quienes les ha fallado la ley nacional. De manera crucial, representan un cambio en el énfasis hacia una implementación más efectiva y la aplicación de los estándares de derechos humanos.

A pesar de esos logros, la implementación genuina y completa es uno de los problemas que confronta el sistema internacional de derechos humanos. De hecho, los derechos humanos son la materia en que existe mayor déficit en su aplicación, tanto por los costos que implica cuando el más alto nivel de aplicación con bajos beneficios. Como prueba de este déficit, los críticos citan los índices de implementación tan bajos como un 10 por ciento para algunos de estos órganos, y resaltan la persistencia de los violadores de los derechos quienes permanecen aparentemente no se enfrentan con la amenaza del escrutinio judicial internacional.

Ese proyecto es especialmente relevante cuando se reconoce que la mayoría de las recomendaciones de la Comisión no son llevadas a la Corte Interamericana y necesitan de un mecanismo de cumplimiento efectivo. Como dato ilustrativo, hasta 2009 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había recibido aproximadamente 14.000 peticiones, de las que los Estados habían cumplido totalmente un 12,5% y parcialmente con un 69,5% de los casos.

La implementación de sus recomendaciones y juicios son medida central para la eficacia de dichos órganos, sin esa situación, aquellos que debieron ser ayudados por la sentencia de la corte, no mejora. Aún la más profunda de las sentencias será inefectiva si no es mediante la implementación, afectando su legitimidad.

El World Justice Project (WJP) ubica a México en el lugar 92 de 113 países, en el Índice de Estado de Derecho 2017-2018, cayendo 4 posiciones respecto a la misma medición de 2016, de acuerdo con el estudio se muestra un debilitamiento en factores como: Límites al



DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES REMITIR UN INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO PARA ATENDER LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

Poder Gubernamental, Ausencia de Corrupción, Gobierno Abierto, Derechos Fundamentales, Orden y Seguridad, Cumplimiento Regulatorio, Justicia Civil, y Justicia Penal².

Entre los países mejor posicionados se encuentran: Dinamarca, Noruega y Finlandia; los últimos tres son Afganistán, Camboya y Venezuela. Mientras que México se encuentra en los últimos 20 lugares junto con Liberia, Kenia, Pakistán, Afganistán y Venezuela³.

México obtuvo una calificación de 0.45 en el índice (en una escala del 0 al 1 donde el 1 significa la mayor adhesión al Estado de derecho), Siendo Justicia Penal, el elemento con la peor calificación quedando en la posición 105 de 113, en Límites al Poder Gubernamental (83/113), Ausencia de Corrupción (102/113), Derechos Fundamentales (72/113), Orden y Seguridad (99/113), Cumplimiento Regulatorio (87/113), y en Justicia Civil (100/113)⁴.

De acuerdo con el Índice Global de Impunidad 2018 México es el cuarto país más impune a nivel global, con una calificación de 69.21 puntos está a la cabeza de las naciones impunes en América⁵. En el mismo documento se señala que México tiene cuatro veces menos jueces y magistrados que el resto del mundo, con un promedio de 3.9 para cada 100 mil habitantes.

El índice también reporta deficiencias en la capacidad de los ministerios públicos para atender a la sociedad mexicana y que existen 3.53 agencias por cada 100 mil habitantes, al mismo tiempo que el número de agentes es muy bajo con 6.27 por cada 100 mil habitantes.

En este panorama la CIDH señala que: *“En la actualidad, el reto del Estado mexicano es cerrar la brecha existente entre su marco normativo y su apoyo irrestricto a los derechos humanos con la realidad que experimentan un gran número de habitantes cuando buscan*

² World Justice Project, 2018, Rule of Law Index 2017 -2018, <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/MEX>

³ World Justice Project, 2018, Rule of Law Index 2017 -2018 <http://data.worldjusticeproject.org/>

⁴ World Justice Project, 2018, Rule of Law Index 2017 -2018, <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/MEX>

⁵ Universidad de las Américas Puebla, 2018, Índice Global de Impunidad http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf



DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES REMITIR UN INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO PARA ATENDER LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

una justicia pronta y efectiva. Por lo tanto, el gran desafío del Estado radica en romper el ciclo de impunidad imperante a fin de lograr una efectiva prevención, investigación, procesamiento y sanción de los responsables de violaciones de derechos humanos. En este contexto, la CIDH realiza una serie de recomendaciones al Estado mexicano”.

México tiene firmados 47 tratados en materia de derechos humanos, de los cuales 23 son de cumplimiento continuo, lo que implica una obligación del Estado mexicano a su cumplimiento permanente; 14 son históricos, los cuales actualmente no tienen operación, y los restantes 10 tratados son de activación y de cumplimiento puntual.

Es obligación de la Secretaría de Relaciones Exteriores dar seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones sobre derechos humanos, hechas por parte de los organismos con los cuales el Estado mexicano tiene un acuerdo. Sin embargo, en el Informe 2017 de la Auditoría Superior de la Federación, señala que la Cancillería no da seguimiento a los tratados para asegurar su cumplimiento ni cuenta con un mecanismo que establezca un procedimiento que dé garantías para su ejecución.

En virtud de las consideraciones expuestas en el presente documento, la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales somete a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores el siguiente dictamen con:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO. Por el que el Senado de la República exhorta al Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores a efecto de remitir a esta Soberanía un informe pormenorizado del mecanismo implementado para atender las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

SALA DE COMISIONES DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES

Senado de la República, al 17 abril de 2018



DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES REMITIR UN INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO PARA ATENDER LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES ORGANISMOS INTERNACIONALES			
Senador(a)	A favor	Abstención	En contra
Victor Hermosillo y Celada Presidente			
Angélica del Rosario Araujo Lara Secretaria			
Secretario (a)			