

ARTÍCULOS

**Las violaciones graves de los derechos humanos en México.
Una mirada panorámica**

*Serious human rights violations in Mexico.
A panoramic review*

MANUEL JORGE CARREÓN PEREA

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, México

manuel.jorge.carreon.perea@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-5564-3703>

Recibido: 15/04/2024

Aceptado: 24/09/2024

<https://doi.org/10.36105/iut.2024n40.01>

RESUMEN

La academia frecuentemente aborda los derechos humanos, sin embargo, algunos aspectos críticos como son las violaciones graves suelen ser pasados por alto. Existe una escasez de estudios que analicen las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) sobre estas violaciones. Este trabajo resalta el papel de la CNDH y las autoridades pertinentes, ofreciendo una visión preliminar de la situación en México, desde un marco conceptual hasta datos estadísticos sobre las investigaciones de violaciones graves de derechos humanos.

Palabras clave: derechos humanos, violaciones graves, tortura, desaparición forzada, CNDH.

ABSTRACT

The academia often addresses human rights; however, critical aspects such as serious violations are frequently overlooked. There is a shortage of studies analyzing the recommendations of the National Human Rights Commission (CNDH) regarding these violations. This work highlights the role of the CNDH and relevant authorities, providing a preliminary overview of the situation in Mexico, from a conceptual framework to statistical data on investigations into serious human rights violations.

Keywords: *human rights, serious violations, torture, forced disappearance, CNDH.*

Presentación del tema

Para nadie es novedoso que escribir sobre derechos humanos se convirtió en una suerte de *deporte* entre la comunidad académica, tanto especializada en la materia como la que no lo es; argumentos como *todo abogado/a sabe de derechos humanos* o *desde la nueva reforma de derechos humanos de 2011 estamos obligados/as a hablar de ellos* han dado pie a contar con una vasta literatura en el tema.

A pesar de ello, existen muchos puntos que se han quedado *sobre el tintero* y que no son abordados. Como bien apunta Agustín Squella, “Problemáticos son los derechos humanos en cuanto a su nombre, en cuanto a su concepto, en cuanto a su fundamentación, y en cuanto a su reconocimiento, protección y realización efectiva”,¹ a lo cual me atrevo a añadir una dificultad más: analizar las que son consideradas violaciones graves de derechos humanos (VGDH).

Existen aportaciones académicas —no muchas, es cierto— sobre la conceptualización de las violaciones graves de derechos humanos y que sirven como acercamientos iniciales al tema.

Después de realizar una revisión exhaustiva y racional sobre la bibliografía y documentos sobre qué son las violaciones graves a los derechos humanos, me percaté que existen pocos o nulos estudios que analicen estadísticamente las recomendaciones por violaciones graves de derechos humanos que por ministerio de ley posee la CNDH.

¹ Squella, Agustín y López, Nicolás, *Derechos humanos: ¿invento o descubrimiento?*, México, Fontamara, 2013, p. 47.

Este escrito tiene como propósito visibilizar el papel que ha tenido la CNDH en la emisión de recomendaciones por violaciones graves de derechos humanos, así como las principales autoridades que han sido señaladas como responsables para poder tener un panorama inicial de cómo se han perpetrado en el Estado Mexicano.

El esquema de trabajo es el que presento a continuación. Primero estableceré un marco conceptual (definiciones) para dar paso a las autoridades que pueden investigar este tipo de conductas. Al final expondré información estadística para comprender la situación de la investigación de VGDH en el país.

Definiciones

Es importante fijar un marco conceptual sobre el cuál movernos para comprender las violaciones graves de derechos humanos en México. Para ello trabajaremos los conceptos de violaciones de derechos humanos y de VGDH.

Violaciones de derechos humanos

El concepto de violación a los derechos humanos se estandarizó en México a partir de la publicación de la *Ley General de Víctimas* en el año 2013, cuando las y los legisladores decidieron colocar una definición en la fracción xxii del artículo 6² y que actualmente tiene la siguiente redacción:

Violación de derechos humanos: Todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público.

Si hablo de estandarización se debe a que la mayoría de las leyes victímales de las entidades federativas tomaron como base —en algunos casos fue copiada en su totalidad— la definición contenida en la LGV al momento de incorporar una propia. Presento algunos ejemplos son estos:

² Actualmente fracción xxi.

Ciudad de México³ Todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cuando la persona sea servidora pública en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por una persona servidora pública, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de una persona servidora pública.

Coahuila⁴ Violación de derechos humanos: todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o particulares que ejerzan funciones públicas en forma individual o a través de una organización. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por particulares u organizaciones, instigados o autorizados, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público.

Jalisco⁵ A todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, la particular del Estado o en los tratados internacionales, cuando sea imputable a un servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o a un particular que ejerza funciones públicas y;

A pesar de ligeras diferencias entre ellas, coinciden en contener los elementos que señalo a continuación: 1. Son conductas, es decir, pueden ser acciones u omisiones; 2. Cometidas por servidores públicos en funciones; 3. Que afectan derechos contenidos en normas de derecho positivo vigente, por lo que se excluyen aquellos reconocidos en normas

³ Artículo 3, fracción XLII de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

⁴ Artículo 5, fracción XVI de la Ley de Víctimas para el estado de Coahuila de Zaragoza.

⁵ Artículo 6, fracción XIX de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco.

no vinculantes o de *Soft Law*; 4. En casos muy específicos pueden ser perpetradas por particulares, aunque existe poco desarrollo dogmático sobre este punto y no lo abordaremos en este trabajo.

Un punto medular, aunque excede los límites del presente estudio, consiste en comprender que las violaciones de derechos humanos no son *ipso facto* delitos, aunque muchas de ellas puedan ubicarse bajo este supuesto, ya que también cabe la posibilidad de que se consideren como faltas administrativas.⁶ También es importante destacar que para que las afectaciones o limitaciones de derechos humanos sean *violaciones*, deben ser *injustificadas* o *ilegales*; como afirma Stanislav Chernichenko:

Como los derechos humanos son aquellos derechos y libertades esenciales para configurar el estatuto jurídico de la persona en la comunidad en la que vive-requisito previo para una existencia humana digna en la sociedad moderna-, no todas las infracciones de los derechos de la persona se pueden considerar violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo, la imposición ilícita de un tributo o gravamen de menor importancia no se puede considerar como violación de los derechos humanos.⁷

Si dirigimos nuestra mirada a nuestro marco jurídico, existen conductas que pueden ser violatorias de derechos humanos e inconvencionales, pero al encontrarse contempladas en el texto constitucional son válidas y legales, por ejemplo, la disposición contenida en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo de la CPEUM en la que se niega garantía de audiencia y de seguridad jurídica a servidores públicos como agentes del Ministerio Público, peritos y policías de investigación. Lo mismo sucede con figuras como el arraigo, la prisión preventiva oficiosa y la imposibilidad de que los ministros de culto puedan ser sujetos a voto pasivo.

Violaciones graves de los derechos humanos

A diferencia del concepto anterior, el de violaciones graves de los derechos humanos no goza de un consenso académico y mucho menos legislativo. Alberto Abad Suárez Ávila apunta lo siguiente:

⁶ Para ahondar sobre este punto, sugiero la revisión del artículo *La distinción entre violaciones a derechos humanos u delitos: notas para su claridad conceptual y exigibilidad procesal* en Carreón, Héctor, *Estudios contemporáneos sobre ciencias penales*, México, INEPPA-Tirant lo Blanch, 2022.

⁷ Chernichenko, Stanislav, *Reconocimiento de las violaciones manifiestas y masivas de los derechos humanos como crímenes internacionales Resolución de la Subcomisión de Derechos Humanos 1993/30*.

Definir lo que es una violación grave a los derechos humanos no es sencillo, cuando cualquier violación a los derechos humanos puede calificarse como tal, lo cual genera la necesidad de una reparación del daño y enciende los signos de alerta hacia la actuación estatal o de sujetos poderosos frente a los individuos o comunidades. Actualmente, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que rigen las obligaciones de las autoridades estatales en la prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos, la categoría de violaciones graves a los derechos humanos podría ser incluso calificada como estéril debido a que los mismo ocupan en conjunto una jerarquía prioritaria de la actuación estatal.⁸

Después de una revisión exhaustiva y razonada, no logré identificar alguna Constitución local o ley general que contenga una definición de *violación grave de derechos humanos*. Sin embargo, en determinadas leyes orgánicas de los organismos constitucionales autónomos de protección a los derechos humanos sí encontramos definiciones o referencias que resultan útiles para sus actividades. En la Tabla 1 se muestran las leyes la contienen:

TABLA 1. Definiciones de “violación grave de derechos humanos”

Entidad	Definición
Coahuila	Artículo 84. (...) Se entiende por violaciones graves a los derechos humanos aquellos actos que interesen el derecho a la vida, la integridad física y la libertad de las personas.
Durango	Artículo 5. (...) Violaciones graves a los Derechos Humanos: Todo acto u omisión que vulnere o ponga en peligro la vida, la libertad, la integridad física y psicológica o que atenten contra una comunidad o grupo social vulnerable
Jalisco	Artículo 68.- Se consideran violaciones graves a los derechos humanos los actos u omisiones que impliquen ataques al derecho a la vida o a la integridad física o psíquica de las personas, a la libertad, así como las conductas que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias. (...)

⁸ Suárez, Alberto, “La investigación de violaciones graves a los derechos humanos, antes y después de la reforma constitucional de 2011” en *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández* (coord. Carbonell, Miguel y Cruz, Óscar), IIJ-UNAM, 2015, p. 464.

Querétaro	<p>Artículo 2. (...)</p> <p>XIX. Violación grave de Derechos Humanos: La acción u omisión que cause intencionalmente grandes sufrimientos o lesione la dignidad humana, cuyos daños y perjuicios sean irreversibles o de difícil reparación. Son de manera enunciativa, más no limitativa, violaciones graves a los Derechos Humanos, la ejecución extrajudicial, la desaparición forzada, las lesiones graves, el desplazamiento forzado, la esclavitud, privación de la vida, privación ilegal de la libertad, la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;</p>
Yucatán	<p>Artículo 2. (...)</p> <p>XVIII. Violaciones graves a los derechos humanos: los actos u omisiones que impliquen ataques al derecho a la vida o a la integridad física o psíquica de las personas, a la libertad, así como las conductas que se consideren especialmente graves por el número de afectados o por sus posibles consecuencias.</p>

Fuente: elaboración propia.

En los reglamentos internos de tales organismos encontramos un mayor número de definiciones, tal es el caso de Coahuila (66),⁹ Colima (83), Ciudad de México (72), Guerrero (144), Veracruz (17) y Yucatán (78).

El común denominador presente en las definiciones es que:

1. Se refieren a afectaciones a derechos como la libertad, integridad personal y vida.
2. Las conductas son tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial, pudiéndose a expandir a otras conductas o casos.

Es preciso señalar que una violación grave de los derechos humanos no debe confundirse con un crimen internacional, ya que son categorías jurídicas diferentes. Chernichenko asevera que:

... no todas las violaciones de los derechos humanos, incluso cuando sean perpetradas por funcionarios público, se pueden clasificar como crímenes internacionales o debieran clasificarse de ese modo en el futuro (...)

Los criterios muy generales que a continuación se enuncian podrían aplicarse para determinar si una categoría determinada de violación de los derechos humanos constituye o no un crimen internacional:

⁹ Se refiere al artículo de la disposición reglamentaria en la que se ubica la definición.

- a) la naturaleza manifiesta y masiva de esas violaciones (teniendo presente que las violaciones sistemáticas caen dentro de la categoría de violaciones “masivas”);
- b) la perpetración de esas violaciones por instrucciones directas de un gobierno o a instigación de éste, con su complicidad o autorización *ex post facto*, o con su aprobación en alguna forma (entendiéndose por “gobierno” las autoridades centrales del Estado que actúan en su nombre y ejercen el control sobre el país).¹⁰

Instancias que pueden investigar violaciones graves a los derechos humanos

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Entre las múltiples modificaciones que trajo consigo la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011 encontramos la facultad que se otorgó a la CNDH de investigar violaciones conforme puede leerse en el último párrafo del artículo 103, apartado B de la Constitución.

A manera de antecedente, recordemos que el artículo 80 del *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos* de 12 de noviembre de 1992 ya preveía la existencia de conductas que podrían considerarse como *violaciones graves*, pero sin el soporte legislativo y, por supuesto, constitucional. Veamos la redacción:

La citada reforma impactó en diversas normatividades secundarias, tal es el caso de la *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos* a la que le fue añadida una fracción xv a su artículo 6 (relativo a las funciones del organismo) con una redacción inspirada en el párrafo constitucional que mencioné:¹¹

XV. Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas, y (...)

Esta reforma a la legislación de la *CNDH* es fundamental para comprender la historia y desarrollo de la investigación de las violaciones graves de los derechos humanos en México, toda vez que la primera

¹⁰ Chernichenko, Stanislav, *op. cit.*

¹¹ Mediante reforma publicada en el D.O.F. el 15 de junio de 2012.

recomendación de esta naturaleza¹² que emitió el organismo fue el 27 de marzo de 2012 relativa a *la investigación de violaciones graves a los derechos humanos relacionada con los hechos ocurridos el 12 de diciembre de 2011, en Chilpancingo, Guerrero*, tomando como principal fundamento legal el último párrafo del artículo 102, apartado B de la CPEUM en donde se le otorga al organismo la facultad de investigar los hechos considerados graves.

En palabras de Arenas Nava, “La CNDH cuenta con sus propios parámetros, no muy alejados, pero sí distintos a los utilizados por organismos internacionales, para definir cuando se han presentado violaciones graves a los derechos humanos y será de acuerdo con dichos parámetros que el Estado Mexicano se regirá”.¹³ Los mencionados parámetros podemos ubicarlos en la *Guía para identificar y calificar violaciones graves a los derechos humanos, y para la atención de las víctimas de éstas* que es un documento interno que maneja el *Ombudsperson* federal y que ya se mencionó.¹⁴

Ahora bien, Arenas Nava se equivoca al apuntar que esos *parámetros* regirán al Estado Mexicano en esta materia por dos razones:

- 1) El Consejo de la Judicatura Federal (CJF) cuenta con un *Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta el trámite para la concentración de asuntos en los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo*, en el que se establecen disposiciones para la facultad que tiene el CFJ en la materia. Más adelante trabajaré sobre este punto.
- 2) Invisibiliza o no considera que los *Ombudsperson* de las entidades federativas, que también poseen la facultad de determinar la existencia de violaciones graves de derechos humanos, poseen sus propios criterios y parámetros.

Comisiones estatales

La redacción del párrafo final del artículo 102, apartado B de la CPEUM establece que la CNDH “...podrá investigar hechos que constituyan

¹² Recomendación núm. 1 VG/2012.

¹³ Arenas, Alejandra, *Estudio relativo a la regulación de las violaciones graves de derechos humanos en el Estado Mexicano*. Disponible en: <https://coordinacioneditorialfacultadderecho.com/assets/estudio-relativo-a-la-regulacion-de-las-violaciones-graves-de-derechos-humanos-en-el-estado-mexicano-pdf>

¹⁴ Requerido mediante solicitud de acceso a la información pública y que puede ser ubicada con el número de folio 330030923001141 a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

violaciones graves de derechos humanos...”, lo cual podría interpretarse como facultad exclusiva del *Ombudsperson* federal, lo cierto es que al establecerse en el primer párrafo de ese mismo numeral la existencia de organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas,¹⁵ dicha potestad se amplía a las Comisiones estatales en el ámbito de sus respectivas competencias.

Si bien no encontramos en la mayoría de las constituciones de las entidades federativas —si no es que en todas— una facultad expresa, las leyes o reglamentos internos de los organismos estatales de protección a los derechos humanos sí prevén los supuestos de actuación ante conductas consideradas como VGDH, así como una cláusula de imprescriptibilidad para investigar los hechos de tal índole.

Consejo de la Judicatura Federal

El 11 de marzo de 2021, casi diez años después de que se le retiró a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de investigar violaciones graves de derechos humanos, se recayó una reforma al artículo 100 de la CPEUM en la que se adicionó un penúltimo párrafo con la siguiente redacción:

El Consejo de la Judicatura Federal podrá concentrar en uno o más órganos jurisdiccionales para que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos. La decisión sobre la idoneidad de la concentración deberá tomarse en función del interés social y el orden público, lo que constituirá una excepción a las reglas de turno y competencia.

Para regular esta función, el Consejo de la Judicatura Federal, a través de su Pleno, emitió el 3 de junio de 2022 un *Acuerdo* que reglamenta el trámite para la concentración de asuntos en los órganos jurisdiccionales a cargo del Consejo, previendo cómo opera la facultad que tiene el Consejo, la procedencia de la concentración y el procedimiento en concreto (que puede ser mediante solicitud u oficiosamente). Cabe señalar que la multicitada facultad puede ser ejercida bajo dos supuestos: a. Por asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos; y b. Por la concentración de juicios de amparo.

Del considerando noveno del acuerdo, en el que se hace una relación de diferentes disposiciones, tanto legales como jurisprudenciales

¹⁵ Que por cuestiones prácticas denominaré *Comisiones de derechos humanos estatales*.

(nacionales e internacionales), que delimitan lo que son las violaciones graves de derechos humanos, se extrae la siguiente afirmación que resulta relevante para este trabajo:

... se advierte que no hay un catálogo cerrado de conductas que pueden considerarse como violaciones graves de derecho humanos. Aunque hay un consenso generalizado en el sentido de que califican como tales la desaparición forzada; la ejecución extrajudicial, sumaria y arbitraria; la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, lo cierto es que no son las únicas. Los estándares relatados anteriormente permitirán al Consejo de la Judicatura Federal determinar, caso por caso, si se está frente a casos de violaciones graves de derechos humanos, en los que sea idóneo concentrar juicios, en función del interés social y el orden público.¹⁶

Panorama de las violaciones graves a los derechos humanos en México

Como apunté, a partir de *10 de junio de 2011 la CNDH tiene facultades para investigar VGDH. Ocho meses después —el 27 de marzo de 2012— emitió la primera recomendación bajo esta categoría identificada como IVG/2012*, relacionada con los hechos ocurridos el 12 de diciembre de 2011 en Chilpancingo, Guerrero, y que recayó sobre tres autoridades: el secretario de Seguridad Pública Federal, gobernador del Estado de Guerrero y el presidente de la mesa directiva de la LIX del Congreso guerrerense.

De marzo de 2012 al 31 de diciembre de 2023 el *Ombudsperson* nacional emitió un total de 138 instrumentos recomendatorios por VGDH. En la Tabla 2, se presenta el número de recomendaciones desglosadas por año:

TABLA 2. Instrumentos recomendatorios 2012-2023

Año	Recomendaciones	%
2012	1	0.72463768
2013	0	0
2014	1	0.72463768
2015	1	0.72463768

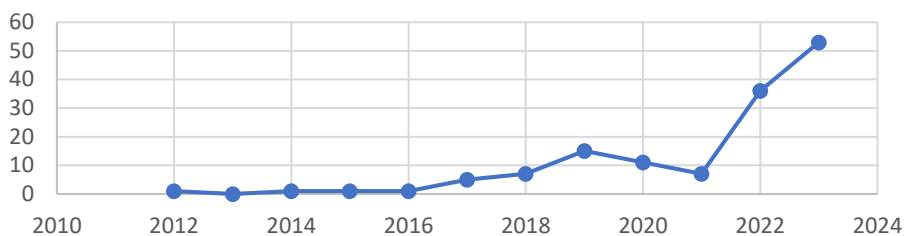
¹⁶ Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta el trámite para concentración de asuntos en los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo.

2016	1	0.72463768
2017	5	3.62318841
2018	7	5.07246377
2019	15	10.8695652
2020	11	7.97101449
2021	7	5.07246377
2022	36	26.0869565
2023	53	38.4057971
Total	138	100

Fuente: elaboración propia.

Si realizamos el ejercicio de distribuir los datos por período de gestión, de 2011 a 2014 (Raúl Placencia Villanueva) se emitieron un total de 2 recomendaciones catalogadas bajo el rubro de *violaciones graves de derechos humanos*, de 2015 a 2019 (Luis Raúl González Pérez) la cifra asciende a 29 y durante la actual gestión de la CNDH alcanza la cifra de 107, es decir, el 77.5% en términos globales como se muestra en la Gráfica 1.

GRÁFICA 1. Recomendaciones por VGDH



Fuente: elaboración propia.

Las cifras presentadas deben mirarse con mucho cuidado y no interpretarlas en el sentido de que en las anualidades referidas se perpetraron los actos violatorios de derechos fundamentales. Si bien es cierto que los organismos protectores de derechos humanos fueron ideados

para proporcionar un recurso más rápido, ágil y efectivo para la protección de sus derechos, también lo es que al ser instituciones públicas tienen normas que regulan sus procedimientos y, por lo tanto, la quejas que reciben y atienden, las conciliaciones que promueven y las recomendaciones que emiten no se dan de manera inmediata.

Teniendo presente lo anterior, a continuación, en la Tabla 3 se expone el año en el cual se presentaron —en algunos casos comenzaron— las conductas violatorias de derechos humanos del período comprendido del 1° de enero del 2001 al 31 de diciembre de 2023, que se corresponden con los últimos cuatro períodos presidenciales.

TABLA 3. Recurrencia de recomendaciones de VGDH

Año	Recurrencia	Año	Recurrencia
2024	*	2012	6
2023	5	2011	13
2022	7	2010	6
2021	11	2009	12
2020	8	2008	4
2019	5	2007	2
2018	3	2006	1
2017	11	2005	0
2016	6	2004	0
2015	8	2003	0
2014	14	2002	0
2013	11	2001	0

Fuente: elaboración propia.

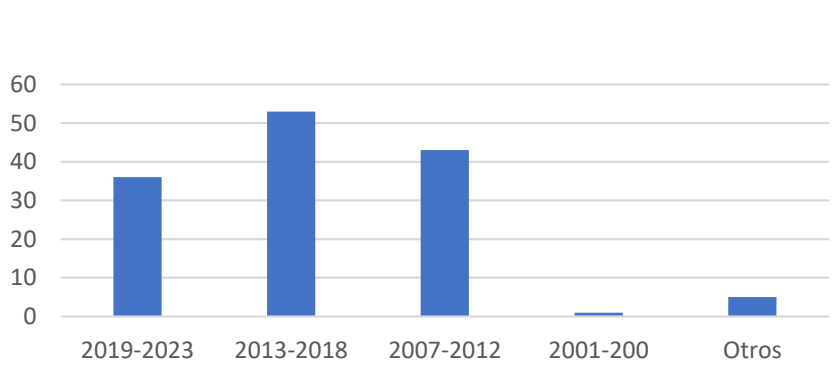
Podemos observar que en el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto se ubican los números más altos de actos que conllevaron a la emisión de una recomendación por violación grave de derechos humanos, aunque es preciso manifestar que estas son cifras provisionales dado que las tres conductas que tradicionalmente se asocian con esta categoría de violaciones— tortura, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales —tienen la característica de ser imprescriptibles, esto es, pueden presentarse quejas por hecho ocurridos en años anteriores y que al final tengan como consecuencia la emisión de una recomendación, eso sin

contar las que se encuentren en proceso de atención al momento de redactar este trabajo.

De las 138 recomendaciones por VGDH emitidas por la CNDH en el período, la mayoría (120) se dirigieron a una o varias autoridades federales, existiendo casos en los que se compartió con instancias estatales y municipales. Sobre estas dos últimas cabe señalar que en 18 de los instrumentos recomendatorios no apareció ninguna autoridad de la federación, en donde: una se dirigió exclusivamente a una autoridad municipal (Celaya, 113VG), catorce a autoridades estatales y tres mixtas (estatales y municipales). Es preciso puntualizar que en una recomendación pueden aparecer los tres tipos de autoridades, por ejemplo, la 137 se dirigió a las secretarías de Gobernación y Defensa Nacional, Petróleos Mexicanos, fiscalía general de Justicia del Estado de Veracruz y al Municipio de Poza Rica, Veracruz.

Ahondando un poco más en lo anterior, durante el período 2012-2023 encontramos a 56 autoridades estatales señaladas en los instrumentos recomendatorios y 16 municipales. Con respecto a las primeras, más de la mitad (33) se emitieron durante el período 2020-2023 como se muestra en la Gráfica 2.

GRÁFICA. 2 Recomendaciones



Fuente: elaboración propia.

Conductas

En apartados anteriores observamos que la definición de violaciones graves de derechos fundamentales contempla inicialmente tres conductas: desaparición forzada, ejecución extrajudicial y tortura, existiendo

la posibilidad de ampliarla a otros casos cuando así lo determine o considere la instancia investigadora, que en México sólo son dos: comisiones de derechos humanos y el CJF.

Si analizamos las 138 recomendaciones por VGDH emitidas por la CNDH de 2012 a 2023 podemos identificar que en casi la totalidad de ellas está presente alguna de las conductas referidas o alguna variante de ellas (por ejemplo, tratos crueles, inhumanos o degradantes, violencia sexual, así como derecho a la vida). Algunas excepciones son la 45VG/2021 (derecho a la salud), 44VG/2021 (derecho a la seguridad ciudadana), 23VG/2019 (acceso a la justicia) y 09VG/2017 (que involucra tráfico de menores).

Es importante destacar que los principios de interdependencia e indivisibilidad no sólo son aplicables cuando analizamos el ejercicio de derechos humanos, sino también resultan útiles para comprender las violaciones y violaciones graves de estos derechos. Así, tenemos que la CNDH al emitir las recomendaciones y especificarlas por conducta, no sólo aparecen la tortura, desaparición forzada o ejecución extrajudicial como conductas consideradas graves, ya que por lo general están acompañadas de otras más. En ánimo de no detenerme mucho en este punto, mostraré algunos ejemplos a continuación:

- La recomendación 137VG/2023 se emitió por violaciones a los derechos a la libertad, seguridad jurídica, integridad personas, trato digno, a la memoria, a la verdad y a la vida. Entre las conductas que propiciaron las afectaciones, la CNDH documentó detención ilegal, desaparición forzada de personas y tratos crueles, inhumanos y degradantes.
- En la 99VG/2023 es posible identificar la violación a los derechos a la libertad, integridad y seguridad personal, a la propiedad, a la legalidad, a la familia, a la verdad y al sano desarrollo.
- La 74VG/2022 fue emitida por afectación a la libertad personal por detención arbitraria, libertad sexual por realizar actos sin consentimiento de la víctima, integridad personal por tortura y a la seguridad jurídica por negligentes actos de investigación.
- El instrumento recomendatorio 54VG/2022 se emitió por la omisión de debida protección, auxilio y seguridad pública por linchamiento afectando derechos a la vida, seguridad jurídica e integridad personal.
- Protección a la salud, integridad y seguridad personales, así como dignidad humana, fueron los derechos que motivaron la

recomendación 45VG/2021, por actos como negligencia médica e indebida procuración de justicia.

Dos elementos destacamos de esta brevísima selección. Primero, que la mayoría de los derechos afectados se ubicarían bajo la categoría de *derechos civiles* y que involucran a autoridades el sistema de justicia (en el próximo apartado abordaré más sobre este punto). Segundo, que debemos distinguir entre las conductas que ocasionan las afectaciones y los derechos vulnerados, por ejemplo, la tortura (conducta) y la integridad personal (derecho), ya que tienden a confundirse.

Ahora bien, en la Tabla 4 se muestra por año la recurrencia de las dos principales conductas violatorias graves de derechos fundamentales (tortura y desaparición), así como ejecución extrajudicial cuando así se detalla en la recomendación, ya que existen vulneraciones al derecho a la vida que no son ejecuciones extrajudiciales, como es el caso de la recomendación 54VG que ya mencioné. Es preciso puntualizar que se señala el año de la materialización de la conducta y no cuando se emitió el documento recomendatorio.

TABLA 4. Recurrencia de principales VGDH

Año	Tortura	Desaparición F.	Ejecución E.
2023	1	0	1
2022	2	2	1
2021	5	1	0
2020	3	1	0
2019	1	1	2
2018	1	2	1
2017	2	4	4
2016	3	3	1
2015	6	0	3
2014	9	1	0
2013	9	2	0
2012	4	0	0
2011	10	2	0
2010	5	1	0

2009	9	3	0
2008	4	0	0
2007	1	0	0
Otros	4	3	1
Total	79	26	14

Fuente: elaboración propia.

Como podemos observar, en 79 de las 138 recomendaciones emitidas por VGDH aparece la tortura como una de las conductas que propiciaron la emisión del instrumento. Esto significa que más de la mitad de ellas (57.24%) se emiten por afectaciones a la integridad personal y, por lo tanto, es posible afirmar que existe una práctica generalizada de la tortura en México como en su momento indicó Juan Méndez en su carácter de Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el informe publicado a finales de diciembre de 2014.¹⁷ Cuando hablamos de desaparición forzada la cifra se traduce en el 18.84%.

Ahora bien, si nos referimos a la afectación del derecho a la vida (en el que pueden incluirse las ejecuciones extrajudiciales) los números del período son 37 recomendaciones por la afectación de este derecho que representa el 26.81% del total.

Autoridades

En México las principales autoridades que son señaladas en las recomendaciones que emite la CNDH son las del sector Salud. Por ejemplo, al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de 1992 a 2022 se le emitieron un total de 360 instrumentos que representa el 11.23% del total histórico de las 3,204 emitidas a todas las autoridades (federales, estatales, municipales y de organismos constitucionales autónomos). La cifra es mayor a las 228 de la fiscalía general de la República¹⁸ que alcanzan el 7.11% o las 172 de la Secretaría de Marina que alcanzan el 5.36%.¹⁹

¹⁷ https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/G1425291.pdf consultado el 12 de febrero de 2024.

¹⁸ En la que se incluyen las de la extinta Procuraduría General de la República.

¹⁹ Para mayores referencias, *cfr.* Carreón, Manuel, *¿Quiénes violan derechos humanos en México?*, INEPPA-PJC, 2022.

¿Sucedo lo mismo con las denominadas VGDH? Si partimos que la mayoría de las recomendaciones por violaciones graves implican conductas como tortura, desaparición forzada o ejecuciones extrajudiciales, entonces las autoridades que aparecerán con mayor frecuencia en dichos instrumentos estarán vinculadas con áreas como seguridad pública y procuración de justicia. La Tabla 5 reflejan la frecuencia por año:

Tabla 5. Frecuencia de VGDH

Año	SEDENA	FGR	SEMAR	Guardia Nacional	SSPC
2023	2	1	1	0	0
2022	1	0	0	6	2
2021	1	1	0	3	3
2020	3	1	0	2	1
2019	0	1	2	1	0
2018	0	2	2	0	1
2017	2	5	2	0	2
2016	0	1	1	0	2
2015	1	2	0	0	7
2014	2	5	5	0	5
2013	2	4	2	0	4
2012	1	3	2	0	2
2011	0	3	7	0	3
2010	2	2	1	0	3
2009	5	6	1	0	4
2008	3	0	0	0	1
2007	0	1	0	0	1
Otros	2	4	0	0	2
Total	27	42	26	12	43

Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

- ARENAS, Alejandra, *Estudio relativo a la Regulación de las Violaciones Graves de Derechos Humanos en el Estado Mexicano*. Disponible en línea en: <https://coordinacioneditorialfacultadderecho.com/assets/estudio-relativo-a-la-regulacion-de-las-violaciones-graves-de-derechos-humanos-en-el-estado-mexicano-.pdf>
- CARREÓN, Héctor, *Estudios contemporáneos sobre ciencias penales*, México, INEPPA-Tirant lo Blanch, 2022.
- CARREÓN, Manuel, *¿Quiénes violan derechos humanos en México?*, México, INEPPA-PCJ, 2022.
- SQUELLA, Agustín y LÓPEZ, Nicolás, *Derechos humanos: ¿invento o descubrimiento?*, México, Fontamara, 2013.
- STANISLAV CHERNICHENKO, *Reconocimiento de las violaciones manifiestas y masivas de los derechos humanos como crímenes internacionales Resolución de la Subcomisión de Derechos Humanos 1993/30*.
- SUÁREZ, Alberto, “La investigación de violaciones graves a los derechos humanos, antes y después de la reforma constitucional de 2011” en *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández* (coord. Carbonell, Miguel y Cruz, Óscar), IIJ-UNAM, 2015.