



INFORME ALTERNATIVO RELACIONADO CON LA LISTA DE CUESTIONES EMITIDA POR EL COMITÉ CONTRA LAS DESAPARICIONES FORZADAS SOBRE MÉXICO

México, 9 de enero de 2015

Informe alternativo relacionado con la lista de cuestiones emitida por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas respecto de México

ÍNDICE

	Pág.
Presentación	2
Numeral 1: Mecanismos existentes para tratar las acciones urgentes transmitidas por el Comité al Estado parte, así como para implementar las medidas cautelares y de protección solicitadas por el Comité en ese contexto	2
Numeral 2: Información detallada acerca de las competencias de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en materia de desaparición forzada, así como de las actividades desplegadas por la misma en relación con la Convención, incluyendo ejemplos concretos	3
Numeral 3: Estado actual de la reforma al art. 215 del Código Penal Federal	10
Numeral 3: Medidas adoptadas para asegurar que todas las entidades federativas cuenten con el delito desaparición forzada	12
Numeral 4: ley general contra la desaparición forzada	13
Numeral 5: Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNDPED) e información sobre personas desaparecidas	13
Numeral 6: Investigación y sanción	18
Numeral 6: funcionamiento de estructuras de investigación y persecución penal	24
Numeral 10: medidas sobre búsqueda inmediata de personas	25
Numeral 10: “nueva” Ley de amparo en México	27
Numeral 11: fuero militar	32
Numerales 13 y 14: Medidas adoptadas en relación con la sanción de desapariciones cometidas en la “Guerra Sucia” y la reparación correspondiente	34
Numeral 19: Garantías para asegurar que la CNDH tenga acceso inmediato y sin restricciones a todos los lugares de privación de libertad	40
Numeral 21: Definición de víctima en el ordenamiento jurídico interno,	42
Numeral 21: requisitos para que una persona sea considerada víctima en el marco de la Ley General de Víctimas	42
Numeral 21: Precisar si las víctimas de desapariciones forzadas que hayan podido tener lugar antes de la entrada en vigor de esa ley pueden también acceder a los beneficios que la misma prevé	43
Numeral 21: estado de implementación de la Ley General de Víctimas a nivel federal y estatal	44
Numeral 23: medidas para localizar fosas clandestinas	44
Numeral 23: Servicios forenses existentes para la identificación	45
Conclusiones	47

PRESENTACIÓN

La Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos en México (AFADEM-FEDEFAM), el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, A.C. (Tlachinollan), el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C. (CEDEHM), el Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi, A.C., el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. (PRODH), el Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios”, A.C., el Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos Hasta Encontrarlos, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC), Fuerzas Unidas contra Nuestros Desaparecidos en México (FUNDEM), Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. e H.I.J.O.S. México nos dirigimos al Comité contra las Desapariciones Forzadas (en adelante “el Comité” o el “CED”) a fin de presentar el informe alternativo relacionado con la lista de cuestiones que el CED tuvo a bien emitir bajo el título “Lista de cuestiones relativa al informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención [Internacional para la protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas]”¹.

Dado que no contamos con información relativa a todos los puntos identificados en la lista de cuestiones mencionada, a continuación nos referiremos a los numerales respecto de los cuales tenemos datos, y lo haremos respetando el mismo orden de la lista de cuestiones.

I. INFORMACIÓN GENERAL

Numeral 1: Mecanismos existentes para tratar las acciones urgentes transmitidas por el Comité al Estado parte, así como para implementar las medidas cautelares y de protección solicitadas por el Comité en ese contexto

Se realiza a través de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de SEGOB, de acuerdo al artículo 24 de su reglamento interno², que establece un mecanismo general de atención a organismos internacionales de derechos humanos. Si bien sólo en meses recientes las organizaciones hemos tenido experiencia en relación al procedimiento que seguirían las medidas cautelares que puede emitir el Comité, la experiencia es que, respecto de las medidas urgentes emitidas por los órganos de protección del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (Comisión y Corte Interamericanas), es la Secretaría de Gobernación la encargada de coordinar la implementación de las medidas de protección, sean estas cautelares (decretadas por la CIDH) o provisionales (emitidas por la Corte IDH).

¹ Naciones Unidas. Comité contra las Desapariciones Forzadas. **Lista de cuestiones relativa al informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención**, aprobada por el Comité en su séptimo período de sesiones (15 a 26 de septiembre de 2014). Doc. ONU CED/C/MEX/Q/1, de 20 de octubre de 2014 (en adelante, “lista de cuestiones”).

² “Artículo 24.- La Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

...

VI. Someter a consideración del superior jerárquico la forma en que serán atendidas las recomendaciones y sentencias dictadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado mexicano.”

Por lo general, la Secretaría de Relaciones Exteriores también participa en la reunión de implementación de las medidas urgentes, así como las instituciones (federales y locales) involucradas directamente en la implementación de las medidas correspondientes.

Numeral 2: Información detallada acerca de las competencias de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en materia de desaparición forzada, así como de las actividades desplegadas por la misma en relación con la Convención, incluyendo ejemplos concretos

Dentro del grave contexto de desapariciones forzadas e involuntarias en el país, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) no ha respondido de acuerdo a la magnitud del problema. Durante el 2013, el entonces *Ombudsman* nacional, Raúl Plascencia, declaró a diversos medios de comunicación que este organismo entonces contaba con un registro de más de 24,000 personas no localizadas y que en 2,352 de estos casos existían indicios de la participación de agentes del Estado³. Si bien informó que fue a partir de 2009 se dio un incremento considerable de las quejas recibidas por este tema, esto no se tradujo en la labor de la Comisión Nacional.

En relación con el mandato de la CNDH (competencia, denuncia y recomendaciones), vale señalar que el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ (“Constitución mexicana”) otorga a la CNDH la facultad de conocer de las quejas en contra de actos u omisiones de las autoridades que cometan violaciones a derechos humanos, con la finalidad de que se emitan recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

³ Entrevista al Dr. Raúl Plascencia Villanueva transmitida el 21 de febrero de 2013 por canal de televisión mexicana UNO NOTICIAS. Disponible en canal oficial de Youtube de la CNDH: <http://youtu.be/chssYIFPaM0>; entrevista transmitida el 4 de marzo de 2013 por Milenio TV. Disponible en canal oficial de Youtube de la CNDH: http://youtu.be/TpS_jq6qO6w

⁴ Tal disposición establece lo siguiente:

Artículo 102. [...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

[...]

Dada la estructura política del país como un Estado federal, el artículo 3º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵ delimita la competencia de este órgano para conocer de quejas contra servidores/as públicos federales (salvo excepciones). Por su parte, la Constitución mexicana les da el mandato a las otras comisiones públicas de las 32 entidades federativas para conocer de quejas relacionadas con funcionarios/as del ámbito local⁶. Ese mandato se reitera en las leyes respectivas de cada uno de los organismos públicos de derechos humanos en México.

No obstante ese mandato, el **presupuesto asignado** al sistema de *Ombudsman* en México es supremamente alto en comparación con su eficacia en casos de desapariciones, como evidencia la siguiente información:

Presupuesto asignado a organismos públicos de derechos humanos (*Ombudsman*) en México, 2014⁷

No.	Institución	Monto en pesos mexicanos	Observaciones
1	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ⁸	1,416'381,046.00	
2	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) ⁹	315'335,013.00	
3	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) ¹⁰	137'655,001.00	
4	Comisión de Derechos Humanos de Jalisco ¹¹	136'347,043.00	
5	Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato ¹²	83,038,715.22	
6	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas ¹³	59'621,162.17	
7	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León ¹⁴	53'323,490.00	
8	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado	46'997,505.00	Dado que no tenían

⁵ Tal disposición prevé que “La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.”

⁶ El cuarto párrafo del artículo 102, apartado B de la Constitución mexicana prescribe que “Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.”

⁷ Es importante señalar que, excepcionalmente, algunos de estos organismos públicos han tenido una reducción en la asignación presupuestaria, como lo son los de los estados de Michoacán, Sinaloa y Tamaulipas.

⁸ Información disponible en: http://www.cndh.org.mx/Presupuesto_Asignado_Ejercido y http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/transparencia/N9/2014_3.pdf (última consulta: 9 de enero de 2015).

⁹ Datos obtenidos de: http://directoriodchdf.org.mx/transparencia/2014/html/art_14/fr_X/PAGRAL_3er-2014.htm (última consulta: 9 de enero de 2015).

¹⁰ Ver información en: <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/codhem/presupuesto/2014.web> (última consulta: 9 de enero de 2015).

¹¹ El monto se obtuvo de: http://cedhj.org.mx/transparencia/V/V_I/2014/enero/EstadoPresupuestoEgresos%20enero.pdf (última consulta: 9 de enero de 2015).

¹² Ver: <http://www.derechoshumanosgo.org.mx/images/stories/pdheg/transparencia/Apartado%20X.pdf> (última consulta: 9 de enero de 2015).

¹³ Datos consultados en: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/informacion/Decretos/decreto14.pdf>. No obstante tal información, el sitio oficial de la Comisión estatal no despliega el presupuesto anual asignado. Sólo puede consultarse el presupuesto ejercido entre enero y septiembre de 2014, que es superior al asignado: \$ 66'810,111.05. Para más información, ver: <http://www.cedh-chiapas.org/portal/index.php/conocenos/descripcion-de-programas.html> (última consulta: 9 de enero de 2015).

¹⁴ Información accesible en: http://cedhnl.org.mx/transparencia/CEDH_presupuesto2014.pdf (última consulta: 9 de enero de 2015).

	de Guerrero (CODDEHUM) ¹⁵		información pública sobre el presupuesto asignado para 2014, se usaron cifras del presupuesto de 2013
9	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz ¹⁶	46'500,000.00	
10	Comisión de los Derechos Humanos de Chihuahua ¹⁷	44'611,748.00	
11	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo ¹⁸	39'554,469.00	
12	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán ¹⁹	39'486,868.00	
13	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora ²⁰	35'105,928.00	
14	Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California ²¹	34'851,015.00	
15	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí ²²	33'351,661.00	
16	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo ²³	30'438,121.04	De acuerdo con su sitio web, el presupuesto originalmente asignado era de \$27'952,013
17	Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Yucatán ²⁴	29,500,000.00	
18	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas ²⁵	29'251,568.00	
19	Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro ²⁶	28,879,975.00	
20	Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca	26'976,883.78	Información obtenida del Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal de 2014
21	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa ²⁷	24,076,892.00	
22	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila ²⁸	23'178,000.00	

¹⁵ Datos obtenidos de: <http://www.coddehumgro.org.mx/sitio/TRANSPARENCIA/ART3-FIX/GJEDOS-FIN/2013/ENE-DIC2013.pdf> (última consulta: 9 de enero de 2015).

¹⁶ Información disponible en: http://cedhveracruz.ddns.net/derechos_humanos/file.php/1/Transparencia_PDFs/GacetaPresupuesto20140001.pdf (última consulta: 9 de enero de 2015).

¹⁷ Información obtenida de la siguiente página: http://www.cedhchihuahua.org.mx/inicio/Transparencia/Fraccion9/Presupuesto_Ejercido.pdf (última consulta: 9 de enero de 2015).

¹⁸ Ver: <http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/fiscal/ley002/L1320131209062.pdf> (última consulta: 9 de enero de 2015).

¹⁹ Información tomada de: <http://www.cedhmichoacan.org/Front/Transparencia/assets/fracc.-viii-presupuesto-anual.pdf> (última consulta: 9 de enero de 2015).

²⁰ Ver: <http://www.cedhsonora.org.mx/portal/transparencia9.php> (última consulta: 9 de enero de 2015).

²¹ Monto consultado en el Presupuesto de Egresos del Congreso estatal: <http://www.derechoshumanosbc.org/sites/default/files/transparencia/PRESUPUESTO%20DE%20EGRESOS%20014..pdf> (última consulta: 9 de enero de 2015).

²² La información puede ser consultada en: <http://www.cedhslp.org.mx/portal/docviewer.php?doc=art18/ejerecpub/art18-02-03.pdf&tipo=Art%2018%20-%20Presupuesto%20Anual&pag=art18> (última consulta: 9 de enero de 2015).

²³ Para mayores datos, ingresar a: <http://www.cdhhgo.org/home/images/pdf/transparencia/FRACC%20XV%20Monto%20de%20presupuesto/FRACCI ON%20XV.pdf> (última consulta: 9 de enero de 2015).

²⁴ Ver: <http://www.codhey.org/sites/all/documentos/Doctos/Transparencia/Presupuesto2014.pdf> (última consulta: 9 de enero de 2015).

²⁵ Datos disponibles en: <http://www.congresozac.gob.mx/e/articulo&art=27757&ley=175&tit=0&cap=0&sec=0> (última consulta: 9 de enero de 2015).

²⁶ Montos previstos en: http://media.wix.com/ugd/0868ec_947f86c117d44823bf3b7ee88ca8afa6.pdf (última consulta: 9 de enero de 2015).

²⁷ Datos obtenidos de: http://www.cedhsinaloa.org.mx/_documentos/transparencia/presupuesto2002-2014.pdf (última consulta: 9 de enero de 2015).

²⁸ Información mostrada en: <http://cdhec.org.mx/transparencia> (última consulta: 9 de enero de 2015).

23	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche ²⁹	22'812,151.00	
24	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas ³⁰	22,488.000.00	
25	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco ³¹	22'000,000.00	
26	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla ³²	20'716,632.00	
27	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala ³³	17'816,219.13	
28	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango ³⁴	15'764,484.00	
29	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit ³⁵	15'372,441.00	
30	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos ³⁶	14'500,000.00	
31	Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes ³⁷	14'354,000.00	
32	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima ³⁸	6,878,179.92	
33	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur ³⁹	6'380,505.00	
TOTAL		2,916,032,716.26	Monto aproximado en dólares estadounidenses ⁴⁰ : US \$ 199'354,137.8686

Fuente: tabla realizada por el CEDEHM, en consulta de los sitios de internet citados en las notas al pie

Es, precisamente por ese amplísimo mandato y por el hecho que el sistema de *Ombudsman* en México es tanto el más caro del continente como su presupuesto es increíblemente mayor al presupuesto de diversas instancias internacionales de protección de derechos humanos, que las organizaciones consideramos que estas instituciones no han sido eficaces en su trabajo. Algunas de las razones de ello son la falta de autonomía en su actuar, la politización de las mismas, la falta de conocimiento técnico y profesional

²⁹ Ver: http://codhecam.org/index.php?option=com_content&view=article&id=58&catid=2&Itemid=16 (última consulta: 9 de enero de 2015).

³⁰ La información fue tomada de: <http://www.codhet.org.mx/> (última consulta: 9 de enero de 2015).

³¹ Datos mostrados en el siguiente sitio oficial del Congreso estatal: <http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2013/LXI/orden63/OFICIALIA/Archivos%20de%20Decretos/Decreto%20064%20Presupuesto%20de%20Egresos.pdf> (última consulta: 9 de enero de 2015).

³² Ver: <http://transparencia.cdhpuebla.org.mx/index.php/articulo-11/11-articulo-viii> (última consulta: 9 de enero de 2015).

³³ Información tomada de: <http://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/Pdf/lpo/2014/Presupuesto.pdf> (última consulta: 9 de enero de 2015).

³⁴ Montos disponibles en: http://1.cedh-durango.org.mx/wp/wp-content/uploads/2014/10/Presupuesto_origen.pdf (última consulta: 9 de enero de 2015).

³⁵ Información publicada en: http://www.cddh-nayarit.org/images/pdfs/pdfs_transparencia/presupuesto/presupuesto.pdf (última consulta: 9 de enero de 2015).

³⁶ La información se encuentran disponible en: http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Autonomos/CEDH/oca1/2014/presupuesto/5150_SUMARIO_0.pdf (última consulta: 9 de enero de 2015).

³⁷ Ver: http://www.dhags.org/transparencia/estado_resultados/PRESUPUESTO%20ANUAL%202014.pdf (última consulta: 9 de enero de 2015).

³⁸ Las cifras se encuentran accesibles en: <http://www.cdicolima.org.mx/archivos/7/presupuesto%202014.pdf> (última consulta: 9 de enero de 2015).

³⁹ Información tomada de: <http://www.cedhbcs.org.mx/administrador/administracion/presupuestos/presupuestoejercidoseptiembre2014.pdf> (última consulta: 9 de enero de 2015).

⁴⁰ Tipo de cambio al día 9 de enero de 2015, expedido por el Servicio de Administración Tributaria mexicano (SAT): 14.6274 pesos mexicanos por un dólar estadounidense. Ver: http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/Paginas/tipo_cambio.aspx

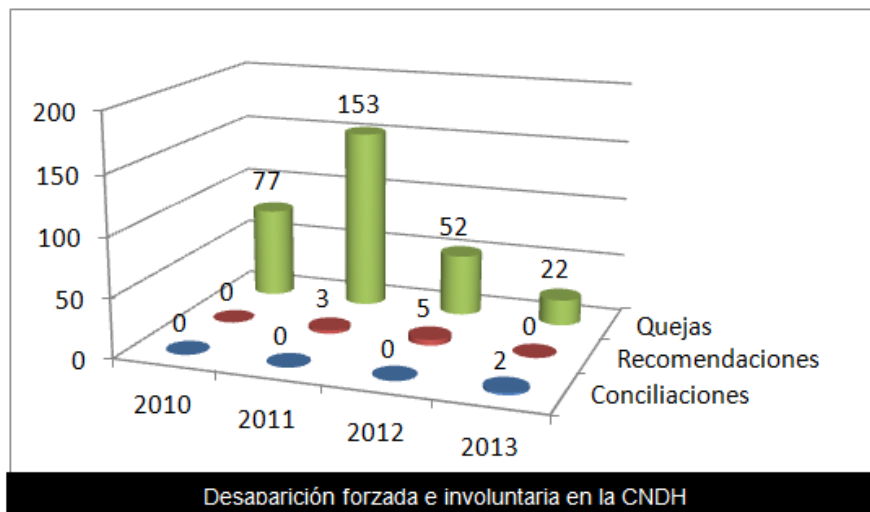
para abordar adecuadamente la problemática y, en algunos casos, la falta de personal necesario para

Ahora bien, en relación a las **recomendaciones emitidas** por desapariciones forzadas y a pesar de las cifras *supra* mencionadas, en la historia de la CNDH se han emitido un total de 10 recomendaciones⁴¹ y, por lo que hace a la investigación de violaciones graves a derechos humanos, existen sólo dos casos que no corresponden a desapariciones. Asimismo, se cuenta únicamente con tres informes especiales publicados sobre desapariciones, dos sobre las décadas de los 70s y 80s y, uno en relación a los feminicidios y mujeres desaparecidas en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Conforme a los informes de actividades que publica anualmente la CNDH, de 2010 a 2013, se presentaron 304 quejas por desapariciones forzadas e involuntarias, pudiendo cada una incluir a más de una persona y, sólo resultaron en ocho recomendaciones y en dos casos el asunto concluyó en conciliación.

El procedimiento de conciliación, es aquel a través del que un expediente de queja se concluye porque la autoridad señalada como responsable, previo a la emisión de una recomendación, acepta la propuesta de la CNDH para que se solucione inmediatamente la violación que se alega. Cabe mencionar que el reglamento de la Comisión Nacional establece en el artículo 88 que las quejas por desaparición forzada, entre otras, no podrán ser sujetas al procedimiento de conciliación.

De manera que la relación entre quejas interpuestas y la conclusión de las mismas queda de la siguiente manera⁴²:



⁴¹ Información pública obtenida del sitio web oficial de la CNDH: <http://cndh.org.mx/Recomendaciones> (último acceso 4 de enero de 2014).

⁴² Gráfica elaborada por el CEDEHM con información obtenida de los informes de actividad anuales de la CNDH de 2010-2014.

Por otro lado, existe un alarmante número de quejas por violaciones a derechos humanos relacionadas con las detenciones abusivas (arbitrarias o ilegales) y las condiciones de éstas, lo cual tampoco ha propiciado una atención especial para la CNDH. Así, en el período de 2010 a 2013 se presentaron 5,878 quejas calificadas como detenciones arbitrarias; 1,292 por retención ilegal; 853 por detención sin orden de aprehensión, exceptuando los casos de flagrancia, entre otras⁴³.

Relación de quejas, recomendaciones y conciliaciones de la CNDH 2010-2013	2010			2011			2012			2013		
	Queja	Recomendación	Conciliación	Queja	Recomendación	Conciliación	Queja	Recomendación	Conciliación	Queja	Recomendación	Conciliación
Trato cruel, inhumano o degradante	1170	24	34	1626	26	65	1642	22	82	1078	18	143
Detención arbitraria	1197	21	26	1744	19	41	1720	22	74	1217	15	136
Retención ilegal	346	3	13	423	14	28	296	8	21	227	10	45
Incomunicación	102	3	3	187	7	2	156	5	3	149	6	22
Detención sin orden de aprehensión en casos de NO flagrancia	218	2	3	289	3	5	197	3	6	149	2	13
Violencia desproporcionada durante la detención	72	3	2	124	1	7	78	1	3	58	3	11

Lo anterior, es relevante dado que la adecuada protección del derecho a la integridad física, a la libertad personal y garantías judiciales, son fundamentales para la prevención, protección y sanción de la desaparición forzada.

▪ **Organismos estatales de protección de derechos humanos**

En México el sistema de Ombudsman está constituido por una Comisión Nacional y otras 32 comisiones estatales, que supervisan la actuación de funcionarios/as públicos en las distintas entidades federativas. Por tanto, consideramos que la valoración que pueda hacer el Comité en relación a la eficacia del sistema de ombudsman en México, para que sea adecuada, debe incluir a todos los organismos públicos de derechos humanos.

De acuerdo con información obtenida del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPD) para el 15 de octubre de 2014, cinco entidades federativas concentran el 50% del número de desapariciones, estas son: Tamaulipas, Jalisco, Estado de México, Distrito Federal y Coahuila⁴⁴.

⁴³ Información obtenida de los informes de actividad anuales de la CNDH.

⁴⁴ CNN MÉXICO. “5 entidades concentran la mitad de las desapariciones del país”. 20 de octubre de 2014. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/10/20/5-estados-concentran-la-mitad-de-las-desapariciones-del-pais> Último acceso: 5/01/2014

Luego, de la información obtenida de las tres Comisiones Estatales de Derechos Humanos que ocupan el primer lugar de desapariciones, se advierte que, al igual que lo que sucede con la CNDH, el actuar de estos organismos no refleja una preocupación o atención adecuada sobre la problemática de las personas desaparecidas en México.

Así, en los últimos tres años:

- La Comisión de Derechos Humanos de Tamaulipas, en donde al menos existen 4,875 personas desaparecidas, no ha emitido **ninguna recomendación** por desaparición forzada y se advierten en el mismo período 18 recomendaciones relacionadas con detención arbitraria;
- Por lo que hace al estado de Jalisco (en donde se registraron 2,113 casos), la Comisión Estatal de Derechos Humanos en los últimos tres años ha emitido sólo **dos recomendaciones** por desaparición forzada, una en 2013 y otra en 2012, por otro lado se emitieron en el mismo lapso 30 recomendaciones relacionadas con detenciones arbitrarias;
- Respecto del Estado de México (en donde el registro fue de 1,554 casos de personas desaparecidas), la Comisión pública de esta entidad, emitió **3 recomendaciones** por desapariciones forzadas durante el 2012 y ninguna los años posteriores⁴⁵.

No obstante, en otros estados con importante prevalencia de desapariciones (como Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Guerrero), la situación es similar. Por ejemplo, en Nuevo León no ha existido un trabajo eficiente por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Por ejemplo, la información que aparece en su página de internet no está actualizada. Su información se limita a decir que se deberá de denunciar la desaparición forzada ante instituciones de seguridad pública y solicitar la intervención de la Comisión Estatal: <http://www.cedhnl.org.mx/que-hacer-ante-la-desaparicion-forzada/index.html> La Comisión Estatal ha emitido 11 recomendaciones por desaparición forzada (1 recomendación en 2010, 4 en 2011 y 6 en 2013.).

▪ **Contenido de las recomendaciones**

En los casos de desapariciones forzadas, en general el contenido de las recomendaciones es respecto a: que se realicen las acciones necesarias para dar con el paradero de las víctimas, la capacitación a servidores públicos en materia de derechos humanos, la asistencia psicológica y humanitaria de familiares y, con los elementos con los que se llegó a la conclusión de responsabilidad por parte de las autoridades, la CNDH inicia procedimientos administrativos en contra de las autoridades involucradas y denuncias penales.

Respecto a las quejas administrativas y denuncias penales, en la mayoría de los casos no prosperan pues la indagatoria que hace la CNDH y las Comisiones estatales en general no son suficientes para determinar la identidad de los perpetradores, lo que resulta en impunidad.

⁴⁵ Información obtenida de los informes de actividades de las correspondientes Comisiones de Derechos Humanos de los estados de Tamaulipas, Jalisco y Estado de México.

Por lo que hace a las denuncias penales, en la práctica estas se acumulan a la indagatoria penal que ya se encuentra iniciada por la desaparición y, sigue estando en el ámbito exclusivo de competencia del agente del Ministerio Público el ejercicio de la acción penal.

II. DEFINICIÓN Y CRIMINALIZACIÓN DE LA DESAPARICIÓN FORZADA (ARTS. 1 A 7)

Numeral 3: Estado actual de la reforma al art. 215 del Código Penal Federal

Aun cuando existe una orden clara de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para la armonización legislativa del tipo penal federal desde noviembre de 2009, hasta la fecha no se ha logrado cumplir con esa importante medida de reparación. En tal sentido, ha habido varios esfuerzos por reformar el delito de desaparición forzada del Código Penal Federal. Sin embargo no se ha tenido éxito en su aprobación.

El artículo mencionado tipifica la desaparición forzada de personas en los términos siguientes:

Artículo 215-A.- Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.

Esta tipificación tiene su antecedente en el año de 2001, cuando la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión reformó y adicionó al título Décimo del Código Penal Federal un Capítulo III Bis denominado “Desaparición Forzada de Personas”, mediante el cual incorporó los artículos 215A, 215B, 215C y 215D.

Recientemente en el ámbito del mismo Congreso de la Unión han habido al menos siete propuestas de reforma o creación de leyes para abordar de manera más integral la problemática de la desaparición forzada. En resumen, las iniciativas presentadas en esta legislatura son las siguientes:

- Iniciativa pendiente de dictaminar (turnada a la Comisión de Justicia) publicada en la gaceta parlamentaria el 26 de septiembre de 2013, Que reforma los artículos 215-A a 215-C, y adiciona el 215-A Bis del Código Penal Federal, con el objeto de adecuar la definición del delito de desaparición forzada y ajustarla a los estándares internacionales. (Dip Miriam Cárdenas, del grupo parlamentario del PRI.)⁴⁶
- Iniciativa pendiente de dictaminar (turnada a la Comisión de Justicia) publicada en la gaceta parlamentaria el 16 de octubre de 2014. Que reforma los artículos 215-B y 215-C del Código Penal Federal, para ampliar la pena del delito de desaparición

⁴⁶ La diputada Miriam Cárdenas Cantú presentó el 26 de septiembre de 2013 ante el Pleno de la Cámara de Diputados, una iniciativa que reforma los artículos 215-A, 215-B, 215-C y adiciona un artículo 215-A Bis al Código Penal Federal con el objeto de adecuar la definición del delito de desaparición forzada a las prevenciones internacionales en la materia, así como para crear el delito de desaparición equiparable a las forzadas (involuntarias).

forzada de personas (Dip. Ricardo Mejía y Ricardo Monreal, del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano).

- Iniciativa del Ejecutivo Federal del 22 de octubre de 2013 que aún no ha sido dictaminada.⁴⁷
- Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas. Esta iniciativa ha sido cuestionada en virtud que se trata de una Ley “Federal” y no una Ley “General”, presentada el 11 de diciembre de 2013 por la diputada Ma. del Carmen Martínez Santillán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.⁴⁸
- Iniciativa pendiente de dictaminar publicada en la gaceta parlamentaria el 8 de enero de 2014. Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, en materia de desaparición forzada de personas. (Dip. René Ricardo Fujiwara, del grupo parlamentario del PANAL.)⁴⁹
- El 19 de noviembre de 2014, el senador del Partido Acción Nacional Roberto Gil Zuarth propuso otorgar al Congreso de la Unión la facultad para emitir una ley general contra la desaparición forzada que establezca los tipos penales y sus sanciones, distribuya la competencia entre los órdenes de gobierno y constituya las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como para establecer la prisión preventiva oficiosa y reforzar el marco de derechos de las víctimas de estos delitos. Por ello, el también Presidente de la Comisión de Justicia presentó una iniciativa que reforma los artículos 19, segundo párrafo; 20, apartado b, fracciones III y V, segundo párrafo; apartado c, fracción V; 29, segundo párrafo; y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución, en

⁴⁷ El 22 de octubre de 2013, el Presidente de la República presentó ante el Senado una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 215-A, 215-B y 215-C y por la que se adiciona un artículo 215-E, al Código Penal Federal. La misma fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia, Defensa Nacional y Estudios Legislativos y, actualmente se cuenta con un anteproyecto de dictamen en sentido positivo. En esa iniciativa, entre otras cosas, se tipifica el delito de desaparición forzada conforme a los estándares internacionales fijados por la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. También, propone ampliar el supuesto típico, a efecto de que se configure el delito no sólo cuando el sujeto activo propicie o mantenga dolosamente el ocultamiento, sino por la simple negativa a reconocer tal privación o a informar sobre el paradero de la persona cuando se tenga conocimiento de ello. Además, propone incrementar el rango de pena actual -que va de cinco a cuarenta años de prisión- por el de veinte a cincuenta años, así como aumentar de cuatro mil a ocho mil días de multa y que, en el caso de que el sujeto sentenciado por tal delito sea un particular, quedará impedido para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos; asimismo, se amplía el rango para la sanción de inhabilitación del cargo para ejercer cualquiera otro de forma permanente. Finalmente, se establece que de ninguna manera procederá la prescripción de la acción penal, ni la amnistía, el indulto, ni beneficios preliberacionales, ni sustitutivo alguno.

⁴⁸ Las primeras son aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal; mientras que las segundas son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

⁴⁹ Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, en materia de desaparición forzada de personas, presentada por el diputado René Ricardo Fujiwara Montelongo.

materia de desaparición forzada de personas. La iniciativa de Gil Zuarth se turnó a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, para su análisis y dictaminación.

- Proyecto de decreto que expide la Ley General para la Atención con Dignidad a las Víctimas de Desaparición Forzada; y reforma los artículos 4° y 10 de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, presentado el 27 de noviembre de 2014 presentado por el diputado federal Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara del Partido del Trabajo.⁵⁰

Como se puede apreciar, actualmente hay bastantes iniciativas para reformar tanto el Código Penal Federal, como la creación de Leyes Federales y Generales para abordar de manera integral el tema de la desaparición forzada de persona, adecuándolo al marco internacional. Sin embargo, **hasta la fecha ninguna ha sido aprobada.**

Numeral 3: Medidas adoptadas para asegurar que todas las entidades federativas cuenten con el delito desaparición forzada

Dado que varias de las organizaciones nos hemos referido a este tema en varios de los informes alternativos presentados con anterioridad, sólo recordamos que existe una deuda pendiente en relación con la homologación del delito. Si bien ha habido diversas iniciativas para que el Congreso Federal pueda adoptar una Ley General contra la Desaparición Forzada, la realidad es que hasta el momento ello no se ha logrado.

La medida por excelencia que debe usar el Estado mexicano para asegurar que las entidades federativas tipifiquen el delito con los estándares mínimos, es la publicación de una Ley General en la materia, a través de la cual se obligue a todas las entidades y órdenes de gobierno (federal y locales) a cumplir con sus obligaciones de prevención, protección, sanción y erradicación de esta problemática y de todas las similares a ella que estrictamente no califiquen como desapariciones forzadas pero que, por la ausencia de una persona, se le deba dar igual cuidado y atención a su caso y a sus familiares.

En Nuevo León el delito se encuentra tipificado desde el 13 de diciembre de 2012 en el artículo 432 del Código Penal. Por otra parte, han existido iniciativas para reformar el artículo 73 Constitucional y darle al Congreso Federal la facultad de legislar sobre desaparición forzada estableciendo la distribución de competencias entre la federación, los estados y municipios. (Iniciativa de la Dip. Loretta Ortiz de 1 de octubre de 2013)

⁵⁰ Entre otras cosas propone crear un ordenamiento jurídico con el objeto de obligar a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, y de los tres Poderes, los organismos autónomos de derechos humanos, así como a cualquier oficina, dependencia, organismo o institución pública o privada con funciones de seguridad pública o privada, para declarar y proporcionar información, documentos, ayuda, asistencia y colaboración más amplia en la investigación del paradero de personas desaparecidas. Crear la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, que tendrá por objeto atender la denuncia de hechos relacionados con la desaparición de personas ocurridas en el país y coadyuvar en la investigación ministerial sobre el paradero o ubicación de cada una de ellas

Numeral 4: Medidas tomadas para adoptar una ley general contra la desaparición forzada

Ha habido varios esfuerzos relacionados con este tema. Sin embargo no se ha aprobado ninguna iniciativa. En tal sentido, se tiene conocimiento de varias iniciativas:

- Iniciativa con proyecto de decreto que deroga los artículos 215-A a 215-D del Código Penal Federal; y expide la Ley General para la Prevención, Búsqueda, Investigación y Sanción de Desaparición Forzada de Personas, a cargo del diputado Alejandro Carbajal González, del Grupo Parlamentario del PRD, publicada en la gaceta parlamentaria el 23 de octubre de 2014.
- Iniciativa de ley pendiente de dictaminar (Turnada a la Comisión de Justicia, con opinión de las Comisiones de Derechos Humanos y de Presupuesto y Cuenta Pública.) publicada en la gaceta parlamentaria el 11 de diciembre de 2013. Ley Federal para la Protección de las Personas contra las Desapariciones Forzadas (Dip María del Carmen Martínez, del grupo parlamentario del PT)

Numeral 5: Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNDPED) e información actualizada acerca del número de personas desaparecidas, incluyendo metodología empleada

La Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas⁵¹ fue publicada en abril del 2012. Las organizaciones que suscribimos reconocemos que el RNDPED es una herramienta frente a la dispersión de la información sobre las desapariciones de personas, que -como señaló el Grupo de Trabajo de la ONU sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias-, no contribuye a evidenciar las dimensiones reales del problema⁵².

Sin embargo, el reglamento de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas no ha sido expedido por lo que actualmente no existe una forma establecida en la cual las autoridades judiciales o administrativas comuniquen una desaparición en el registro nacional. Sin embargo, en agosto de 2014 la subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República (PGR) señaló en conferencia de prensa que el total de personas no localizadas en México era de 22,322.

Más preocupante aún es que, aun cuando las organizaciones intentamos acceder en diversas ocasiones y después de varios intentos desde diversas computadoras, en la mayoría de las veces no fue posible acceder al mismo. No obstante, otras organizaciones (como el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios y CADHAC) han hecho intentos y más de la mitad de sus casos no se encuentran registrados. Por ejemplo,

⁵¹ Consultada el 27 de diciembre de 2014 en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5243972&fecha=17/04/2012

⁵²Grupo de Trabajo de la ONU sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Informe de misión a México. Párrafo 52.

en CADHAC, se hizo la prueba con 61 personas para verificar si efectivamente se contaba con la información de ellos, 23 sí contaban con el registro y 38 no lo tenían. Asimismo, el Comité Hasta Encontrarlos también realizó varias búsquedas y pudo observar que de 82 casos que ha documentado en tres informes, sobre desapariciones en contra de defensores de derechos humanos, sólo se encuentran registrados dos de ellos.

Lo anterior, pone en evidencia que no se ha cumplido con lo establecido por el artículo 6 de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, que señala la obligación de toda autoridad administrativa o judicial de comunicar al registro nacional la información de toda persona extraviada o desaparecida de la que tenga conocimiento.

Por tal desconfianza o falta de funcionamiento adecuado es que las organizaciones hemos empezado a documentar las desapariciones de manera autónoma. Por ejemplo, de 2009 a 2014, CADHAC tiene conocimiento de 1,248 personas desaparecidas⁵³. Hemos documentado principalmente casos de Nuevo León, pero también de Tamaulipas, Coahuila y otros Estados. En CADHAC se han documentado 85 casos de desaparición forzada de 2009 a 2014.

El RENPED fue actualizado el 31 de octubre de 2014. Esta versión presenta a su vez dos grandes registros: el del fuero común y el del fuero federal. Ambos registros responden a metodologías diferentes y comprenden períodos de tiempo distintos.

1. Fuero común:

Según la información publicada en el sitio de internet, este registro “presenta la información de personas no localizadas suministrada por las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las entidades federativas con base en los datos registrados en averiguaciones previas, carpetas de investigación o actas circunstanciadas. Los registros y su información fueron recopilados, depurados y actualizados por la Procuraduría General de la República de conformidad con la política integral de búsqueda y localización de personas, coordinada por ésta en los términos establecidos en el comunicado público del 21 de agosto de 2014 (...) La base de datos incluye únicamente los registros de las personas que, a la fecha de corte, permanecen sin localizar”.

Es decir, el registro correspondiente al Fuero Común contiene la información que se había venido publicando, actualizada de acuerdo a los criterios antes descritos. Según el corte realizado al 31 de octubre de 2014, existen **23,271** personas desaparecidas. En la sección de estadística aparecen las cifras desglosadas por año de desaparición –siendo el 2014 el que presenta mayor número de personas desaparecidas, con un registro de 4,936-, entidad federativa, género, nacionalidad y rango de edad.

2. Fuero federal:

El Registro correspondiente al fuero federal es una novedad en relación a la información presentada hasta octubre de 2014. Según la información oficial “en esta sección se presenta la información de personas no localizadas suministrada por la Procuraduría

⁵³ Los casos que se tienen contabilizados desde CADHAC son los que directamente han acudido a nuestras instalaciones a solicitar algún tipo de asesoría legal.

General de la República (PGR), con base en los datos contenidos en averiguaciones previas iniciadas por esa Institución durante el periodo enero – octubre de 2014, en cumplimiento de los compromisos establecidos en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)”, de tal forma que el registro no comprende aquellos eventos respecto de los cuales se hayan iniciado averiguaciones previas por parte de la PGR en años anteriores. Además, “la información que se presenta se refiere a personas no localizadas cuyo paradero es investigado exclusivamente por la PGR, por lo que no comprende aquellos casos en los que dicha Institución auxilia o colabora con otras Procuradurías o Fiscalías estatales para su localización (...) La base de datos incluye únicamente los registros de las personas que, a la fecha de corte, permanecen sin localizar”

En este sentido consideramos que el registro correspondiente al fuero federal es parcial y no da cuenta de la dimensión del problema. A pesar de que en el sitio de internet señalan que “Los registros y su información fueron recopilados, depurados y actualizados por la PGR de conformidad con la política integral de búsqueda y localización de personas”, no se hace ninguna referencia a ningún documento que describa la política integral de búsqueda y localización de personas.

Entre enero y noviembre de 2014, se registran **332** personas desaparecidas relacionadas con averiguaciones previas del fuero federal iniciadas que permanecen sin localizar al corte del 30 de noviembre de 2014. La página de internet del RENPED no especifica de qué manera el Estado alimentará el registro de personas desaparecidas con información anterior a enero de 2014. En la sección de estadística aparecen las cifras desglosadas por año de desaparición –siendo el 2014 el que presenta mayor número de personas desaparecidas, con un registro de 166-, entidad federativa, género, nacionalidad y rango de edad.

- **Uso de términos como “personas no localizadas” invisibilizan la desaparición forzada y dificultan búsqueda e investigación**

El artículo 3 de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas define a la *persona extraviada* como “La persona que por circunstancias ajenas a su voluntad, desconoce o no recuerda sus datos de filiación, identidad y domicilio”. Por otra parte, también incluye la siguiente definición:

Persona Desaparecida. Toda persona que, con base en información fidedigna de familiares, personas cercanas o vinculadas a ella, la hayan dado por desaparecida de conformidad con el derecho interno, lo cual puede estar relacionado con un conflicto armado internacional o no internacional, una situación de violencia o disturbios de carácter interno, una catástrofe natural o cualquier situación que pudiera requerir la intervención de una autoridad pública competente.

Sin embargo, esta definición sigue siendo vaga si tomamos en cuenta la falta de homologación del tipo penal de desaparición forzada entre las distintas jurisdicciones y con los estándares internacionales. Además, en la práctica el término más utilizado en el RENPED es el de “personas no localizadas” o “que permanecen sin localizar”, que no se encuentra definido en la normatividad ni especifica qué delitos comprende esta categoría.

La Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, Mariana Benítez Tiburcio⁵⁴, expresó en un mensaje a los medios el 21 de agosto de 2014:

Un primer punto de donde es necesario partir es definir a quiénes consideramos personas no localizadas. Diremos entonces, que son todas aquellas personas de las que se desconoce su paradero y esta circunstancia es hecha del conocimiento de la autoridad a través de una denuncia presentada ante la misma (...) Se puede desconocer el paradero de una persona por diversas causas. Entre las más comunes se encuentran las siguientes: la ausencia voluntaria, la ausencia por problemas domésticos, la privación ilegal de la libertad, la migración dentro del territorio nacional o internacional, la reclusión en algún centro penitenciario, el fallecimiento o por ser víctima de algún otro delito.

Con esto el gobierno federal pareciera afirmar que “lo que importa es que no está, no la razón por la que no está”. Lo cual desde nuestro punto de vista invisibiliza las desapariciones forzadas, impide profundizar en la comprensión del fenómeno y establecer políticas de prevención y represión, así como orientar la búsqueda e investigación de cada caso concreto a partir de una teoría del caso.

La definición de “personas no localizadas” no toma en cuenta los estándares internacionales en materia de desaparición forzada y excluye los casos de secuestro, a pesar de que muchos casos de personas desaparecidas son clasificados, de esta manera y por lo tanto no están reflejados en las cifras de personas no localizadas.

- **Deficiencias del RNPED en términos de datos abiertos**

A pesar de que en esta actualización del RNPED las autoridades presentan un apartado de “estadísticas”, la manera en que se presentan los datos relacionados en el RNPED no cumple con los estándares para datos abiertos y dificulta el procesamiento para obtener información relevante en términos de prevención y represión de la desaparición de personas. En primer lugar no está disponible la base de datos completa ni los datos desagregados. Al contrario, para acceder a la información, la persona usuaria necesita proporcionar datos, tales como: nombre, apellidos, rango de edad, sexo y entidad en donde fue visto por última vez.

Además, al consultar el RNPED se observan deficiencias técnicas y falta de datos fundamentales. Por ejemplo, establece 751 desapariciones en un período “no especificado”, y 233 “anteriores a 2007”. Además, en la plataforma para acceder a la base de datos no es posible introducir la fecha de la desaparición y por lo tanto delimitar períodos de tiempo, así como realizar cruces entre variables (rango de edad, género, lugar de la desaparición, año, etc.) para establecer patrones y eventualmente rutas de búsqueda. Tampoco en la actualización del RNPED correspondiente a octubre de 2014 se explica la metodología de la depuración de las cifras y se informa sobre las circunstancias en que fueron encontradas las personas localizadas

⁵⁴ Consultado el 31 de diciembre de 2014 en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/rnped/MensajeaMediosPersonasNoLocalizadas21082014.pdf>

- **Incremento en el número de desapariciones de personas**

En la “Nota metodológica Fuero Común” las autoridades señalan que “los registros se integran, validan y actualizan de manera periódica a partir de las acciones de búsqueda y localización, por lo que los datos estadísticos se ajustan continuamente y no constituyen tendencia.” Sin embargo, a reserva de las actualizaciones posteriores y las limitaciones en la forma en que se presentan los datos, es posible obtener algunas conclusiones.

A partir de la información oficial presentada en la sección de estadísticas del registro del “Fuero común”⁵⁵, desglosadas por año, se observa que del total de desapariciones registradas, **13,387** corresponden al período “no especificado”, “anterior a 2007” hasta el 2012. Mientras **9,384 corresponden al período 2013-2014**, es decir, a la actual administración del Presidente Enrique Peña Nieto. Esto significa que del total de desapariciones registradas, el **40.3% ocurrieron en la actual administración**, lo cual pone en duda la efectividad de las políticas de seguridad y prevención de la desaparición de personas.

Asimismo, una gráfica elaborada a partir de las desapariciones reportadas en el fuero común señala un incremento en el número de desapariciones de personas en el transcurso de los años, como se muestra a continuación.



- **Falta de una política integral de búsqueda y localización de personas**

La ley define el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) como “un instrumento de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que tiene como propósito organizar y concentrar la información en una base de datos electrónica, sobre personas extraviadas o desaparecidas; así como de aquellas que se encuentren en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación y de las que se desconociesen sus datos de filiación, identificación y domicilio, con el objeto de

⁵⁵ Consultado el 31 de diciembre de 2014 en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuero comun.php>

proporcionar apoyo en las investigaciones para su búsqueda, localización o ubicación de su familia y lugar de residencia” (artículo 2). Así mismo, en las notas metodológicas del Fuero Común⁵⁶ del RNPED se alude a “la política integral de búsqueda y localización de personas”.

Sin embargo, en la práctica el RNPED no forma parte de un sistema de información que permita la identificación o localización de personas, pues no contiene ni cruza información con otros registros, por ejemplo de centros de detención, hospitales psiquiátricos, cadáveres no identificados en fosas comunes o clandestinas, datos Ante Mortem, georeferenciación de los casos de desaparición o análisis de los datos para establecer patrones. Tampoco contiene información sobre el delito por el que se encuentra clasificada la desaparición o la teoría del caso. Ni siquiera presenta fotografías de las personas desaparecidas.

Así mismo, el RNPED no facilita la exigencia de los derechos de las víctimas en la medida en que no proporciona información sobre el estado y seguimiento de los casos por parte de las autoridades.

Numeral 6: Esfuerzos desplegados con miras a investigar y sancionar conductas de quienes sin la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, en particular a los grupos de la delincuencia organizada

Uno de los principales problemas es que no existe una política homologada de sanción de la desaparición forzada en México. La falta de profesionalización, de recursos, de coordinación, la ausencia de voluntad política, la corrupción y colusión de las autoridades, son algunos de los obstáculos a los que se enfrentan los familiares de personas desaparecidas y las organizaciones que les acompañamos.

No obstante, en algunas oportunidades ha habido algunos esfuerzos importantes. Por ejemplo, en Nuevo León se ha aplicado un esquema de trabajo que involucra a las autoridades estatales, familiares de víctimas y organizaciones de la sociedad civil. En este contexto, se han presentado importantes avances y se ha logrado consignar a líderes regionales de la delincuencia organizada. En el acompañamiento legal que se realiza desde CADHAC en Nuevo León, se han documentado procedimientos que han derivado en 60 personas consignadas (18 funcionarios públicos), 12 con sentencia condenatoria (2 funcionarios públicos) y 4 con sentencia absolutoria (los 4 funcionarios públicos).

De igual manera, en el caso del CEDEM, a partir de la audiencia pública convocada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el pasado 21 de noviembre para pedir cuentas al Estado mexicano sobre el cumplimiento de las medidas provisionales adoptadas en relación con la desaparición forzada de Nitza Paola, Rocío y José Ángel Alvarado, ha habido un mayor acercamiento con las autoridades fiscales (tanto federales como locales), sin que ello necesariamente haya derivado en una sanción de los

⁵⁶ Consultado el 31 de diciembre de 2014 en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/nm-fuerocomun.php>

responsables y, peor aún, en el hallazgo del paradero de las tres personas beneficiarias de las medidas provisionales⁵⁷.

En relación con la **Fiscalía General de la República**, vale mencionar que las organizaciones hemos insistido en que el Estado mexicano debería crear una instancia con capacidad proporcional a la tragedia que vive el país. En ese sentido, es necesario recordar que el 10 de febrero de 2014 se reformó el apartado A del artículo 102 de la Constitución mexicana para crear la nueva Fiscalía General de la República (FGR) que se constituye como un órgano público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Ese artículo establece la organización del Ministerio Público en una FGR con el fin de modernizar el sistema de justicia penal en el país y a las instituciones que la procuran e imparten.⁵⁸

Ese apartado establece los requisitos para ser Fiscal General de la República⁵⁹, el mecanismo de designación, la duración de su encargo por 9 años y los motivos de remoción. Según la exposición de motivos, esto logra que el desempeño de sus funciones sea transexenal y asegurará la independencia del Fiscal y la continuidad de las políticas públicas que instrumente.

En la parte de su estructura institucional es relevante dos cuestiones: a) la creación de una fiscalía especializada en delitos electorales y otra en combate a la corrupción cuyos titulares serán nombrados y removidos libremente por el Fiscal General pero el Senado tendrá derecho a objetarlos por las dos terceras partes de los presentes; b) establece el servicio profesional de carrera.

Como mecanismo de rendición de cuentas dispone, además de las responsabilidades civiles o administrativas que los funcionarios públicos tengan por motivo de su encargo, el informe anual que el Fiscal deberá presentar al poder Ejecutivo y Legislativo y la obligación de comparecer cuando se le solicite que informe sobre su gestión o que rinda cuentas.

Dentro de las facultades del Ministerio público dispone: la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine. Esto en relación también con el artículo 21 constitucional.

⁵⁷ Para más información sobre esta audiencia, ver: <http://vimeopro.com/corteidh/audiencia-publica-conjunta-en-los-asuntos-alvarado-reyes-y-otros-y-castro-rodriguez-respecto-de-mexico>

⁵⁸ Exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de decreto de la Ley de la Fiscalía General de la República presentada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el 23 de septiembre de 2014.

⁵⁹ Artículo 102, apartado A, párrafo segundo: Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

Según la exposición de motivos de la Ley, otras de las facultades fueron modificadas para lograr mayor independencia y autonomía. Por ejemplo, la función de representar en diversos juicios los intereses de la federación fueron transferidos al Consejero Jurídico del Gobierno; las funciones en control constitucional fueron acotadas; sigue participando en los amparos donde el acto reclamado tenga relación con procedimientos del orden penal principalmente. Si bien continúa con la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y locales, se limita únicamente a la materia penal y procesal penal así como aquellas relacionadas con sus funciones; ese mismo criterio aplica para la facultad de solicitar la atracción de algún caso a la SCJN.

Si bien esa reforma constitucional ya fue publicada, de acuerdo al Transitorio Décimo Sexto, la reforma al artículo 102, apartado A, de la Constitución entrará en vigor la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión y también requiere la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Ahora bien, en el marco de la instrumentación de esta reforma, el martes 23 de septiembre se presentó una iniciativa por parte del Ejecutivo Federal para expedir la Ley de la Fiscalía General de la República, así como reformar, adicionar y derogar diversos ordenamientos legales. Ese mismo día la Iniciativa fue turnada a la Comisión de Justicia para dictamen y a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción para opinión.

El 10 de diciembre el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen, mismo que fue turnado al Senado para continuar el proceso legislativo. El 11 de diciembre el Senado recibió el proyecto de decreto para expedir la Ley de la Fiscalía General de la República y la turnó a las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos.⁶⁰ Sin embargo, el periodo de sesiones concluyó el 15 de diciembre de 2014 y será reanudado el 1º de febrero de 2015.

En el marco de la discusión nos parece importante hacer del conocimiento de este Comité que la transformación de la Fiscalía en un supuesto órgano autónomo representa varios retos y es motivo de ciertas preocupaciones:

- No se reconoció constitucionalmente la necesidad de contar con una fiscalía para investigar violaciones a derechos humanos, por el contrario el Estado consideró prioritario el tema de Anticorrupción y el Electoral.⁶¹
- La Fiscalía no tiene ningún instrumento para investigar posibles violaciones a derechos humanos por parte de su personal a personas detenidas o vinculadas a proceso penal, mucho menos para aplicar las medidas conducentes en reparación integral que contempla la Ley General de Víctimas cuando la Fiscalía sea la responsable. Tampoco existen mecanismos especiales para investigar con

⁶⁰ Información disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-12-11-1/assets/documentos/MINUTA_LEY_FISCALIA_GRAL_REPUBLICA.pdf

⁶¹ Se encuentra establecido en el artículo de la constitución y también en el artículo 7 de la LFG que dispone sólo dos fiscalías especiales y por reglamento dispondrá de otras pero el reglamento sólo se emite por el ejecutivo y no tiene las garantías de estar por ley.

prontitud y eficacia violaciones a derechos humanos de otros órganos del Estado. Esto, por sí mismo, cancela la posibilidad de que la Fiscalía cuente con autonomía respecto a otros poderes públicos.

- La Ley de la FGR establece la facultad de que el ministerio público deberá “dictar sin demora una orden de búsqueda o localización de personas extraviadas o desaparecidas cuando reciba denuncia por la probable comisión de un delito relacionado con esos hechos”. Esto resulta particularmente preocupante pues supedita la acción del ministerio público a la denuncia previa aún y cuando los obstáculos para presentar la misma y la falta de capacidad de respuesta inmediata han sido ampliamente documentadas y denunciadas públicamente. Asimismo, preocupa que en los hechos continúa persistiendo un margen de discrecionalidad sobre cuáles casos entran en esta categoría, la reacción inmediata sin tener que esperar un tiempo “prudente” y la falta de concreción de protocolos de búsqueda y dispositivos de búsqueda urgente.
- No se establecen facultades para que la Fiscalía emprenda la búsqueda con las autoridades que podrían tener responsabilidad o vinculación con los hechos, especialmente para asegurar la colaboración o comparecencia de superiores jerárquicos que podrían tener información que contribuya con el esclarecimiento del paradero de una persona.
- En relación con la rendición de cuentas, la fracción V del Artículo 5 del proyecto de Ley prevé la figura del juicio político al Fiscal General, así como el escrutinio que se hará a partir de la revisión del informe anual de labores por parte del Congreso Federal. Al resto del personal conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Sin embargo no establece un proceso participativo de la sociedad civil para contar con un papel de fiscalización ciudadana. Por su parte, el proceso para fincar responsabilidades administrativas no permite tampoco la participación activa del ciudadano directamente afectado y mucho menos el escrutinio público o información para la sociedad.
- Determina que formarán parte del servicio de carrera los agentes del ministerio público; investigadores ministeriales; peritos. También se prevé la figura de nombramientos especiales.⁶² Sin embargo, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República ya se establecía un sistema de profesionalización y un Consejo para esos fines, y no queda claro las maneras en que esta nueva institución atenderá algunos de los problemas identificados por los familiares de personas desaparecidas, tales como la rotación del personal, la falta de profesionalización, capacidades técnicas.⁶³ Tampoco se observa que mejore los sistemas de fiscalización y responsabilidad de los servidores públicos. En los hechos las organizaciones hemos enfrentado muchos cambios en los agentes del ministerio público que llevan los casos y falta de capacidades profesionales por lo

⁶² Artículo 25-29 del proyecto de Ley.

⁶³ El artículo 13, 33 y otros de la LOPGR <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR.pdf> y contaba con un Consejo de Profesionalización (art. 43)

que consideramos requiere un replanteamiento profundo sobre el servicio civil de carrera, los escalafones, incentivos, entre otros.

En este sentido, resulta importante recuperar algunos de los estándares internacionales en materia de fiscalías. Es fundamental que el Estado mexicano tome en cuenta estos estándares a fin de garantizar la independencia de dichos órganos de procuración de justicia; asegurar garantías de acceso a la justicia y debido proceso y por consecuencia reducir los índices de impunidad que en México superan el 97%.⁶⁴ Al respecto, cabe recordar los informes que a continuación se mencionan.

El *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia y de magistrados y abogados* en su Misión a México presentado el 18 de abril de 2011 en la Asamblea General de las Naciones Unidas⁶⁵ refiere que “uno de los retos que enfrenta la procuración de justicia en México –tanto a nivel federal como local- es la falta de autonomía del Ministerio Público frente al Poder Ejecutivo, lo cual puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se le encomienda investigar los delitos de forma objetiva”.⁶⁶ Además recomendó tomar medidas para a) garantizar un control efectivo de las acciones de las procuradurías; b) fortalecer su transparencia; c) instituir plenamente la carrera ministerial; d) mejorar el sistema de rendición de cuentas.⁶⁷ Según la relatora el proceso debe ir acompañado de una depuración, control y reorganización al interior de las Procuradurías de Justicia.

Posteriormente, la *Relatora Especial sobre la independencia y de magistrados y abogados* publicó en junio de 2012 un informe especial sobre las fiscalías y los fiscales a fin de poner de relieve las salvaguardias necesarias para asegurar un funcionamiento independiente, autónomo, objetivo e imparcial. La Relatora pone de relieve aspectos tales como:

- a) Nombramiento y ascenso de fiscales.- Que sean seleccionados bajo criterios objetivos y deben ser personas probas e idóneas con formación y calificación adecuada. Además se deben tener salvaguardias contra nombramientos basados en predilecciones, prejuicios y discriminación. En algunos casos inclusive el nombramiento se hace por medio de concurso público, que en opinión de la relatora es un método objetivo para asegurar el nombramiento de candidatos calificados para la fiscalía. Cuando la Fiscalía es totalmente independiente, se cuenta con un órgano como el Consejo Superior de Fiscales o la Oficina del Fiscal General que regula la carrera de fiscales.

⁶⁴ Según la Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre seguridad Pública (ENPIVE) 2014, estima que durante 2013 se generaron 33.1 millones de delitos y existió una cifra negra de delitos en los que no se inició averiguación previa o no hubo denuncia de 93.8%.⁶⁴ Según cifras oficiales, en 2013 sólo se inició averiguación previa en el 6.2 % de los delitos cometidos; de ese porcentaje se refiere que en el 49.9% de los casos no pasó nada; 23% se encontraba en trámite; en un 7.5% se puso al delinciente a disposición de un juez; entre otras. Por tanto, es posible afirmar que existe un porcentaje de impunidad arriba del 97% según las estadísticas de 2013. <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2014/septiembre/comunica11.pdf>

⁶⁵ A/HRC/17/30/Add.3

⁶⁶ Párr. 16

⁶⁷ Párr. 18

- b) Nombramiento de Fiscal General. Existen numerosos modelos con la participación del parlamento y de alguien del Ejecutivo. En todo caso, la Relatora considera importante que sea resultado de la cooperación entre distintos órganos y con el asesoramiento de expertos.

Por su parte, la CIDH desde el Informe sobre México de 1998 señaló que la dependencia de la Procuraduría al Ejecutivo había generado distorsiones abusos y manipulaciones y señaló textualmente que:

367. La participación del Ministerio Público no ha contribuido efectivamente a la sanción de un número mayor de delitos. Sobre el particular, vale recordar que el Ministerio Público está concebido en México como una institución comprendida dentro del Poder Ejecutivo. En consecuencia, la autoridad presidencial o la del gobernador, según se trate de la PGR o de las PGJ estatales, incide sobre el monopolio exclusivo y excluyente del ejercicio de la acción penal. Esta circunstancia ha generado, en no pocos casos, distorsiones, abusos y manipulaciones que no han podido solucionarse por la vía jurisdiccional, pues recién en la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, se estableció la posibilidad de desarrollar un recurso judicial en contra de las resoluciones del Ministerio Público sobre la falta de ejercicio y desistimiento de la acción penal.

372. Ya en el capítulo primero de este informe la CIDH realizó algunas menciones con relación a la organización y competencias del Ministerio Público, bien sea federal o estatal. En esta oportunidad se enfocará principalmente la necesidad de desarrollar la independencia, autonomía e imparcialidad que debe gozar el Ministerio Público en México, en especial por las características particulares que este tiene en ese país al haberle sido otorgada el monopolio del ejercicio de la acción penal, y por ser una dependencia, según el caso, de las Procuradurías Estatales o de la Procuraduría General de la República, ambos órganos del Poder Ejecutivo estatal o federal respectivamente. Ya en las Segundas Jornadas Latinoamericanas y Primer Congreso Mexicano de Derecho Procesal celebrados en Ciudad de México en febrero de 1960, se aprobó por aclamación la proposición de que: "El Ministerio Público debe ser un órgano independiente del poder ejecutivo y gozar de las prerrogativas de inmovilidad y demás garantías constitucionales reconocida a los miembros del poder judicial". El propio Héctor Fix Zamudio ha catalogado a esta independencia del Ministerio Público como "indispensable".

382. La CIDH considera igualmente importante resaltar una serie de reformas habidas, en virtud de las cuales se otorgan al Ministerio Público una serie de facultades que exceden, en principio, las funciones de un órgano investigador, y en donde dicha representación social actúa como autoridad, parte y juez. En consecuencia, se debilita a la defensa y somete al juzgador a los ritmos y requerimientos del órgano acusador.

383. En este sentido vale expresar que, con las nuevas reformas, al Ministerio Público se le ha otorgado la facultad de ordenar y practicar la realización de todos los actos conducentes a la comprobación de los elementos del tipo penal y a la demostración de la probable responsabilidad del inculpado, además del deber de examinar el peligro a que ha sido expuesto el bien jurídico protegido, la forma de intervención del sujeto, la realización dolosa o culposa de la acción u omisión y entre otros elementos: acreditar las

circunstancias de modo, tiempo, lugar, elementos normativos, subjetivos y las demás circunstancias que prevea la ley.⁶⁸

Finalmente, la Comisión Interamericana señalaba que el Ministerio Público

.... forma parte del poder Ejecutivo y no tiene más facultades que las que pueden concordar con su naturaleza administrativa, por lo que carece de poderes de instrucción, o sea, la facultad coactiva sobre las personas para fines de instrucción procesal que únicamente corresponde, según el artículo 20 constitucional, a la autoridad judicial de la que el Ministerio Público está separado por el principio constitucional de división de poderes.⁶⁹

Por lo tanto, la reforma actual representa un gran reto para lograr la verdadera transformación frente aquellas prácticas, abusos y falencias que habían sido diagnosticadas desde hace años. Además es necesario mencionar que esta reforma no ha contado con un verdadero debate público y participativo sobre lo que la fiscalía debería ser. Tampoco ha sido incluida una perspectiva de combate a la impunidad en las violaciones graves a los derechos humanos y mucho menos un abordaje para procesos de búsqueda e investigación frente a la crisis de personas desaparecidas.

Preocupa también que no se ha planteado la profesionalización y verdadera autonomía de los servicios periciales y no crea un instituto autónomo sino que seguirá dependiendo de la futura Fiscalía General de la República.

Es decir, pareciera que no se encuentran verdaderos cambios sustanciales más allá de la forma de designar al Fiscal General y la duración de 9 años en su encargo. Tampoco se dado el debate sobre la importancia de replicar modelos de Fiscalías Autónomas en los estados.

Numeral 6: Describir el funcionamiento de las distintas estructuras de investigación y persecución penal que intervienen en la investigación y sanción

En marzo de 2014 la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León estableció un protocolo junto con la sociedad civil para búsqueda inmediata de personas desaparecidas. Con la denuncia se utiliza un formulario estatal de búsqueda urgente (FEBU). Se creó además el Grupo Especializado en Búsqueda Inmediata (GEBI).

El protocolo establecido en Nuevo León se centra en desapariciones en general y se ha garantizado que la búsqueda de la persona desaparecida inicie inmediatamente. Uno de los primeros obstáculos que se tuvo en la aplicación del protocolo, fue que en varias ocasiones el funcionario encargado de recibir la denuncia de la desaparición no informaba de manera inmediata al GEBI. Sin embargo, a través de un trabajo de difusión en el cual también ha participado la sociedad civil, se han ido eliminando estos obstáculos.

⁶⁸ CIDH. **Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México**. OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1, de 24 de septiembre de 1998, párrs. 367, 372, 382, 383. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>

⁶⁹ Ídem., párr. 384.

El GEBI ha dado buenos resultados, pues de 12 casos recibidos por desapariciones efectuadas en 2014, se ha logrado dar con el paradero de 9 personas: 8 vivos y 1 muerto.

Para la creación del protocolo, CADHAC organizó cuatro reuniones de trabajo en las que junto con expertos como Ariel Dulitzky del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas, Alán García de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos, Alejandro Valencia académico en derechos humanos en Colombia, y Luis Eduardo Zavala académico en materia de derechos humanos en México; además de la participación de diversas autoridades de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León, se trabajó en la elaboración del Protocolo de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas.

En CADHAC se ha realizado una metodología que ha permitido que existan avances importantes en los expedientes de averiguación previa. Nuestra metodología incluye reuniones semanales con familiares de víctimas, además, se han realizado 20 reuniones con personal de la Procuraduría General de Justicia en donde CADHAC, los familiares de las víctimas y el equipo del procurador revisan caso por caso los expedientes para revisar avances y establecer acuerdos para el seguimiento de la investigación.

III. PROCEDIMIENTO JUDICIAL Y COOPERACIÓN EN MATERIA PENAL (ARTS. 8 A 15)

Numeral 10: Información acerca de las medidas adoptadas, y su eficacia, para garantizar, tanto a nivel federal como estatal, que la búsqueda de una persona presuntamente sometida a desaparición forzada se inicie en forma inmediata luego de que las autoridades pertinentes tengan conocimiento de la misma

De nueva cuenta, es importante señalar que existen diversas experiencias en relación con la búsqueda de personas desaparecidas, siendo la mayoría de ellas negativa. Por ejemplo, aún en casos de medidas de protección ordenadas por la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos para dar con el paradero de las personas desaparecidas (como el caso de la desaparición de los 8 integrantes de la familia Muñoz y los 3 integrantes de la familia Alvarado en Chihuahua, así como ahora los 42 estudiantes desaparecidos en Iguala), las autoridades del Estado mexicano no han logrado diseñar e implementar un plan de búsqueda que sea eficaz para encontrar a las personas desaparecidas.

En la experiencia obtenida por diversas organizaciones que acompañan casos de desapariciones forzadas en nuestro país se ha podido constatar en los hechos que no existen medidas eficaces por parte de las autoridades locales y federales para garantizar que la búsqueda de una persona se realice de manera inmediata a la notificación de su desaparición, ya que para iniciar con la búsqueda las autoridades solicitan la espera de 48 horas para levantar una denuncia por los hechos, además de la intimidación para que los familiares no denuncien, situación que impide actuar con la urgencia que se requiere.

Aunado a lo anterior, la falta de coordinación que existe entre las autoridades locales y federales, así como la falta de una tipificación adecuada del delito a nivel federal y estatal para investigar un caso, impide la localización inmediata de una persona, ya que las autoridades pierden horas y hasta días para iniciar una denuncia por desaparición y/o determinar si son competentes o no para conocer de los casos.

A pesar de la recomendación emitida en el 2011 por el Grupo de Trabajo sobre desaparición forzada de la ONU de crear un protocolo de búsqueda inmediata para casos de desaparición forzada y de la exigencia de diversas organizaciones de derechos humanos y familiares, no existen hasta el momento, mecanismos eficaces que hayan logrado de manera inmediata dar con el paradero de una persona víctima de desaparición forzada, el hecho más evidente y reciente que demuestra esta situación es el caso de los 43 jóvenes estudiantes normalistas desaparecidos en Guerrero, en donde las autoridades no actuaron de manera inmediata para lograr su localización, sino hasta 10 días después, aun cuando se sabe quiénes son los responsables y cómo sucedieron los hechos.

Este hecho que ha puesto al descubierto la gravedad de las desapariciones forzadas en el país es el ejemplo claro de la falta de medidas eficaces y estructurales por parte de Estado Mexicano para garantizar la búsqueda inmediata de las personas desaparecidas, y el castigo a los responsables. En el país sólo se tiene conocimiento de un protocolo de búsqueda inmediata para casos de desaparición, en el estado de Nuevo León.

La Unidad Especializada de Búsqueda de Personas desaparecidas creada en junio de 2013, con facultades específicamente para investigar desapariciones y buscar a las víctimas, no ha tenido los resultados esperados, según datos proporcionados por *Human Rights Watch* en una carta dirigida al Presidente Peña Nieto, hasta el 9 de julio de 2014, la Unidad había encontrado a 86 personas (29 muertas y 57 con vida)⁷⁰ de las cuales no se especifica de qué forma y en dónde fueron halladas, ni el tiempo transcurrido para dar con el paradero de estas y si eran víctimas de desaparición forzada o no. Sin embargo ante la magnitud del problema el gobierno en lugar de dotar de mayores recursos y personal para atender los miles de casos, decidió reducir drásticamente el presupuesto otorgado a la unidad en al menos un 63%.

Ante la gravedad de los casos de desapariciones forzadas y la exigencia que miles de familiares han hecho, el presidente Enrique Peña Nieto anunció que tomaría diversas medidas para lograr la localización de los 43 jóvenes desaparecidos y erradicar estos crímenes, sin embargo en su reciente declaración realizada el pasado 26 de noviembre anunció medidas que son preocupantes para las organizaciones de derechos humanos y familiares de víctimas de desaparición forzada, las cuales tienen que ver nuevamente con la militarización y la seguridad de todo el país, mediante la creación de un mando único, más que con el tema principal de realizar la búsqueda de los miles de desaparecidos que existen en el país. Estos temas de “seguridad” ya han sido cuestionados en diversas ocasiones por el terrible incremento de violaciones a los derechos humanos que traen consigo.

⁷⁰ Consultar en: <http://www.animalpolitico.com/2014/10/miles-de-casos-de-desaparecidos-continuan-ocurriendo-con-pena-human-rights-watch/>

Numeral 10: Facilidades que ofrece la “nueva” Ley de amparo en México tratándose de desaparición forzada

A la par de las iniciativas en el ámbito legislativo en cuanto al tema de la desaparición forzada de personas, por la vía jurisdiccional existe un instrumento constitucional (Juicio de Amparo) que puede ser utilizado para impugnar la desaparición forzada de personas.

Ahora bien, la utilización del Juicio de Amparo para impugnar expresamente una desaparición forzada es de reciente creación, pues hasta el año 2013 estuvo vigente la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año 1936, norma que por sus características no permitía ser un recurso efectivo contra este tipo de hechos, pues si bien preveía que cualquier persona podía presentar a nombre de otra que estuviera imposibilitada para hacerlo el Juicio de Amparo, esencialmente requería que el agraviado o quejoso (en este caso el desaparecido) se presentara en un término a ratificar la demanda, lo que hacía inoperante e ineficaz el recurso judicial para impugnar una desaparición forzada.

Sin embargo el 2 de abril de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley de Amparo, que entre otras cosas, prevé en su artículo 15, la procedencia del juicio constitucional en contra de este tipo de hechos⁷¹.

El artículo 15 de la Ley de Amparo prevé expresamente la posibilidad de interponer demanda de amparo argumentando como acto reclamado la desaparición forzada de personas, pudiéndolo hacer cualquier persona a nombre del desaparecido. Agregando que el juez tendrá un término no mayor de veinticuatro horas para darle trámite al amparo,

⁷¹ Tal disposición establece lo siguiente:

Artículo 15. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, **desaparición forzada de personas** o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, **y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad.**

En estos casos, el órgano jurisdiccional de amparo decretará la suspensión de los actos reclamados, y dictará todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del agraviado.

Una vez lograda la comparecencia, se requerirá al agraviado para que dentro del término de tres días ratifique la demanda de amparo. Si éste la ratifica por sí o por medio de su representante se tramitará el juicio; de lo contrario se tendrá por no presentada la demanda y quedarán sin efecto las providencias dictadas.

Si a pesar de las medidas tomadas por el órgano jurisdiccional de amparo no se logra la comparecencia del agraviado, resolverá la suspensión definitiva, ordenará suspender el procedimiento en lo principal y se harán los hechos del conocimiento del Ministerio Público de la Federación. En caso de que éste sea autoridad responsable, se hará del conocimiento al Procurador General de la República. Cuando haya solicitud expresa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se remitirá copia certificada de lo actuado en estos casos.

Transcurrido un año sin que nadie se apersona en el juicio, se tendrá por no interpuesta la demanda.

Cuando, por las circunstancias del caso o lo manifieste la persona que presenta la demanda en lugar del quejoso, se trate de una posible comisión del delito de desaparición forzada de personas, el juez tendrá un término no mayor de veinticuatro horas para darle trámite al amparo, dictar la suspensión de los actos reclamados, y requerir a las autoridades correspondientes toda la información que pueda resultar conducente para la localización y liberación de la probable víctima. Bajo este supuesto, ninguna autoridad podrá determinar que transcurra un plazo determinado para que comparezca el agraviado, ni podrán las autoridades negarse a practicar las diligencias que de ellas se soliciten o sean ordenadas bajo el argumento de que existen plazos legales para considerar la desaparición de una persona. [Resaltado fuera del original]

dictar la suspensión de los actos reclamados, y requerir a las autoridades correspondientes toda la información que pueda resultar conducente para la localización y liberación de la probable víctima. Bajo este supuesto, ninguna autoridad podrá determinar que transcurra un plazo determinado para que comparezca el agraviado, ni podrán las autoridades negarse a practicar las diligencias que de ellas se soliciten o sean ordenadas bajo el argumento de que existen plazos legales para considerar la desaparición de una persona.

Por su parte los numerales 17 y 20 de la Ley de Amparo establecen que en caso de desaparición forzada la demanda se podrá presentar en cualquier tiempo, y cualquier día y hora, es decir no hay un plazo para su presentación. Asimismo el precepto 61, fracción XVIII, precisa que en este tipo de casos no hace falta agotar algún recurso previo. Además por tratarse de actos de carácter positivos, los efectos del recurso de amparo serán restituir al desaparecido en el goce de sus derechos humanos violados, esto es, la libertad, seguridad personal, personalidad jurídica, etc., conforme al artículo 77, fracción I.

Además, de conformidad con el numeral 109, en este tipo de hechos basta que se exprese que se trata de una desaparición forzada; la autoridad que la ordenó, si ello fuera posible; la autoridad que ejecutó o trate de ejecutar la desaparición y; en su caso, el lugar en que se encuentre el quejoso.

Una vez presentada la demanda de amparo indirecto contra la desaparición forzada, el Juez de Distrito deberá proveer de inmediato si la desecha, previene o admite. Una vez admitida la demanda se concederá la suspensión del acto reclamado de oficio y de plano en el mismo auto admisorio, comunicándola sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento. El efecto de la suspensión de plano y de oficio es que se ponga en libertad al desaparecido, para ello cuando haya temor fundado de que la autoridad responsable trate de burlar la orden de libertad del quejoso o de ocultarlo, el órgano jurisdiccional de amparo podrá hacerlo comparecer ante él a través de los medios que estime pertinente o trasladarse al lugar de su detención para ponerlo en libertad. Para tal efecto las autoridades civiles y militares estarán obligadas a brindar el auxilio necesario al órgano jurisdiccional de amparo. Lo anterior de conformidad con los artículos 112, 126 y 169 de la Ley multicitada.

Finalmente, la Ley de Amparo, en su último numeral (271), precisa que después de llevarse a cabo todo el juicio y se conceda el amparo definitivamente al quejoso y aparezca que el acto reclamado además de violar derechos humanos y garantías constituye delito -como en el caso de las desapariciones forzadas-, se pondrá el hecho en conocimiento del Ministerio Público que corresponda.

Como se puede apreciar, la nueva Ley de Amparo prevé ciertas medidas para el tema de las desapariciones forzadas que si es bien comprendida y aplicada por las autoridades judiciales que conozcan de este tipo de juicios puede generar un recurso efectivo para la búsqueda, el acceso a la justicia, el derecho a la verdad y la reparación del daño. No obstante ello, sigue siendo fundamental comprobar el actuar eficaz e inmediato del Juez/a de Distrito para realizar todas las diligencias que sean necesarias para poder dar con el paradero de una persona desaparecida.

Ahora bien, cabe mencionar que recientemente -el día 10 de septiembre de 2014- el Poder Judicial de la Federación emitió 3 criterios que interpretan la figura de la desaparición forzada en el contexto de la nueva Ley de Amparo, siendo las únicas que se han emitido hasta el momento conforme a esa nueva Ley. Las tesis son las siguientes:

Tesis: I.9o.P.59 P (10a.)⁷²

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. AL SER EL JUICIO DE AMPARO LA MATERIALIZACIÓN DEL DERECHO A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO, RECONOCIDO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, NO SE REQUIERE DE UNA LEY ADJETIVA PARA INVESTIGAR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS, TRATÁNDOSE DE ESTE DELITO.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la obligación de garantizar los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, contenida en su artículo 1, numeral 1, se cumple de diferentes maneras en función del derecho específico que el Estado deba garantizar y de las particulares necesidades de protección, lo que implica el deber del Estado de organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público que fueren necesarias para asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como parte de dicho compromiso, **debe investigar seriamente, con los medios a su alcance, las violaciones que se cometan dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, imponerles las sanciones pertinentes y asegurar a la víctima una adecuada reparación.** En ese sentido, y toda vez que uno de los objetivos en el delito de desaparición forzada de personas es impedir el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes, es fundamental que sus familiares (o personas allegadas) puedan acceder a procedimientos o recursos judiciales rápidos y eficaces, como medio para determinar su paradero; por ello, en este delito, **el juicio de amparo implica la posibilidad de que el Poder Judicial haga efectivo el recurso para determinar el destino de la víctima, erigiéndose como el medio idóneo para establecer si se ha incurrido en una grave violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla,** ya que como instrumento protector, está estrechamente vinculado con el principio general relativo a la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia; lo que implica que, sin invadir las facultades concedidas al órgano persecutor ni sustituirlo en sus funciones, por la potestad del amparo y acorde con el mandato constitucional previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, en el ámbito de su competencia, el juzgador de amparo tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar en todo momento la protección más amplia de las personas frente a los actos de autoridad que puedan violentar derechos humanos, y toda vez que tratándose de este delito el legislador enfatizó que se requerirá a las autoridades correspondientes toda la información que pueda resultar conducente para la localización y liberación de las víctimas, **no se requiere de una ley**

⁷²

Información

disponible

en:

http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=100000000000&Expresion=desaparicion%2520forzada&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=17&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=2007426&Hit=2&IDs=2007878,2007426,2007427,2007428,2006302,2006222,2005847,2005387,2004236,2001633,2001634,2000209,2000219,180653,180652,181148,181147&tipoTesis=&Semario=0&tabla=

adjetiva para investigar violaciones graves a derechos humanos tratándose de desaparición forzada de personas, pues basta que el órgano de control constitucional asuma su posición de garante de los derechos fundamentales **y prevea las medidas conducentes para que las autoridades señaladas como responsables se avoquen a la búsqueda y localización de las víctimas e identificar a los responsables.**
[Resaltado fuera del original]

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.
Queja 29/2014. 12 de junio de 2014. Unanimidad de votos, con voto concurrente de la Magistrada Guadalupe Olga Mejía Sánchez. Ponente: Miguel Ángel Aguilar López. Secretaria: Elizabeth Franco Cervantes.
Tesis: I.9o.P.60 P (10a.)⁷³

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. ACORDE CON LA LEY DE AMPARO, EL JUEZ DE DISTRITO PUEDE TRAMITAR Y DICTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA LA LOCALIZACIÓN DE LOS DESAPARECIDOS, AUN SIN HABER ADMITIDO LA DEMANDA.

El delito de desaparición forzada de personas, acorde con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, al implicar al mismo tiempo, vulneraciones conexas de sus derechos a la vida, integridad personal, libertad y el reconocimiento a la personalidad jurídica. Por ello, el legislador estableció que el juzgador de amparo proveyera de inmediato acerca de la suspensión de oficio y de plano, aun sin haber admitido la demanda, pues la falta de esa formalidad no lo imposibilita a requerir a las autoridades sus informes con justificación y obtener datos de la localización o paradero de los desaparecidos, ya que la teleología de un delito de lesa humanidad -como lo es la desaparición forzada de personas-, catalogado como pluriofensivo violenta, entre otros derechos, el reconocimiento a la personalidad jurídica de la víctima, al sustraerla de la protección que le es debida, con la intención clara y deliberada de eliminar la posibilidad de que interponga las acciones legales, excluyéndola del orden jurídico e institucional; tan es así que el artículo 15 de la Ley de Amparo señala que **el Juez de Distrito no puede imponer una temporalidad para que comparezcan los desaparecidos**, pues su objetivo a través del habeas corpus está dirigido a obtener su localización, para lo cual, su párrafo sexto dispone que cuando advierta de la demanda de amparo la posible comisión de dicho delito, tendrá un término no mayor de veinticuatro horas para darle trámite, lo que evidencia que el legislador destacó que las formalidades regulares de que está previsto el juicio de amparo, en estos supuestos, adquieren un tratamiento diverso ante la violación grave y simultánea de derechos humanos, pues la persona desaparecida está imposibilitada para gozar y ejercer otros y, eventualmente todos los derechos de los cuales es titular, al sustraerla de todo ámbito del ordenamiento jurídico, dejándola en una suerte de limbo o indeterminación jurídica ante la sociedad y el Estado; situación que el sistema jurídico mexicano debe tutelar a través del juicio de amparo; sin que ello implique inobservar las formalidades del recurso judicial efectivo que constituye, pues sus reglas

73

Visible

en:

http://sif.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=100000000000&Expresion=desaparicion%2520forzada&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=17&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=2007426&Hit=2&IDs=2007878,2007426,2007427,2007428,2006302,2006222,2005847,2005387,2004236,2001633,2001634,2000209,2000219,180653,180652,181148,181147&tipoTesis=&Semana=0&tabla=

=

de admisibilidad y trámite, en supuestos de desaparición forzada de personas, le vienen impuestas al órgano de control constitucional por la propia ley; **de ahí que el Juez de Distrito puede tramitar y dictar las medidas necesarias para la localización de los desaparecidos, aun sin haber admitido la demanda.** [Resaltado fuera del original]

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.
Queja 29/2014. 12 de junio de 2014. Unanimidad de votos, con voto concurrente de la Magistrada Guadalupe Olga Mejía Sánchez. Ponente: Miguel Ángel Aguilar López.
Secretaria: Elizabeth Franco Cervantes.
Tesis: I.9o.P.61 P (10a.)⁷⁴

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. EL HECHO DE QUE EL JUEZ DE DISTRITO NO ADMITA LA DEMANDA DE AMPARO, NO ES OBSTÁCULO PARA QUE LOS FAMILIARES DE LOS DESAPARECIDOS EJERZAN SU DERECHO A SABER LA VERDAD Y EL RUMBO DE LAS INVESTIGACIONES, MEDIANTE LA OBTENCIÓN DE LAS COPIAS DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA CORRESPONDIENTE.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en casos que involucran la desaparición forzada de personas, es posible entender que la violación del derecho a la integridad psíquica y moral de los familiares de la víctima es la consecuencia directa de un severo sufrimiento que se acrecienta, entre otros factores, por la constante negativa de las autoridades estatales de proporcionar información acerca del paradero del desaparecido o de iniciar una investigación eficaz para lograr el esclarecimiento de los hechos; por ello, acorde con los artículos 1, numeral 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los familiares de las víctimas tienen el derecho y los Estados la obligación, de conocer la verdad de lo sucedido, a saber cuál fue el destino de aquéllas y, en su caso, dónde se encuentran sus restos. En este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 168/2011, señaló que el derecho a la información pública, no es absoluto, sino que mantiene como excepción, en el caso de las averiguaciones previas, lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ya que el interés público en mantener la reserva de las investigaciones en aquellos casos extremos sobre graves violaciones a derechos humanos y delitos o crímenes de lesa humanidad, se ve superado por el interés de la sociedad en su conjunto, de conocer todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables; de modo que el acceso a la información que conste en dichas averiguaciones previas no sólo afecta directamente a las víctimas y ofendidos por los hechos antijurídicos, sino que ofende a toda la sociedad, por su gravedad y las repercusiones que implican. **En virtud de lo anterior, el hecho de que el Juez de Distrito no admita la demanda, no niega legitimación a los familiares de los desaparecidos para obtener copias de la averiguación previa correspondiente, pues ello equivaldría a condicionar su derecho a saber la verdad y el rumbo de las investigaciones para determinar la suerte o paradero de las víctimas, identificar a los responsables y, en su caso, imponerles las sanciones correspondientes; lo que evidencia que el requisito de la ratificación de la demanda, en estos casos, no sea una formalidad que les impida**

74

Visible

en:

http://sif.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=100000000000&Expresion=desaparicion%2520forzada&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=17&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=2007426&Hit=2&IDs=2007878,2007426,2007427,2007428,2006302,2006222,2005847,2005387,2004236,2001633,2001634,2000209,2000219,180653,180652,181148,181147&tipoTesis=&Semario=0&tabla=

=

ejercer esos derechos. [Resaltado fuera del original]

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.
Queja 33/2014. 12 de junio de 2014. Mayoría de votos. Disidente: Guadalupe Olga Mejía Sánchez. Ponente: Miguel Ángel Aguilar López. Secretaria: Elizabeth Franco Cervantes.

Las tres tesis precisamente derivaron de un asunto en el que los familiares y los representantes legales del caso de la desaparición forzada de EDMUNDO REYES AMAYA y GABRIEL ALBERTO CRUZ SÁNCHEZ⁷⁵ impugnaron, en el año 2013, vía el Juicio de Amparo, estos hechos. Tal juicio se sigue sustanciando actualmente por la vía constitucional y por la vía de la investigación penal.

En conclusión, Ley de Amparo formalmente puede ser utilizada para impugnar por la vía judicial la desaparición forzada de personas. La eficacia de la misma dependerá en gran parte del comportamiento judicial en la medida que se trate de jueces proactivos y consientes de los que ha implicado e implica para la sociedad este tipo de actos. Además también dependerá del impulso que tanto los familiares como sus representantes legales le den el propio juicio.

Numeral 11: Información relativa a la reforma al fuero militar y su competencia en casos de desapariciones

Luego de varios años de incumplimiento de cuatro sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁷⁶, el 13 de junio de 2014 fue promulgada la reforma al Código de Justicia Militar que excluye la aplicación del fuero militar para casos de violaciones a derechos humanos.⁷⁷ La reforma aprobada contiene diversas modificaciones que avanzan en la ruta indicada para cumplir con las obligaciones internacionales del Estado mexicano. En particular, resulta atinada la restricción de la jurisdicción castrense, desde las primeras actuaciones, en aquellos casos donde sea civil el sujeto pasivo o la persona titular del

⁷⁵ Entre los días 24 y 25 de mayo del año 2007, en la ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, fueron desaparecidos forzosamente los señores EDMUNDO REYES AMAYA y GABRIEL ALBERTO CRUZ SÁNCHEZ, quienes posteriormente fueron reivindicados por el grupo insurgente denominado Ejército Popular Revolucionario (EPR) como integrantes de esa organización armada. En diversos medios de comunicación nacional y local se expresó que los agraviados habían sido detenidos en un operativo conjunto entre las fuerzas del orden municipal y estatal, la entonces Agencia Federal de Investigaciones –hoy Policía Federal Ministerial-, la entonces Policía Federal Preventiva –hoy Policía Federal-el Ejército y la Armada de México.

Derivado de esos hechos, el 13 de febrero de 2009, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación 7/2009, dirigida al entonces Secretario de Gobernación en Representación del Gobierno Federal; al entonces Gobernador del Estado de Oaxaca y; al entonces Presidente Municipal de Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

De acuerdo con la copiosa información que en su momento publicaron medios de comunicación nacionales, y la que consta en la Recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se ha podido establecer que los señores EDMUNDO REYES AMAYA y GABRIEL ALBERTO CRUZ SÁNCHEZ, durante el transcurso de la semana en que acaeció su desaparición fueron trasladados a las instalaciones de la prisión militar ubicada en el Campo Militar Número Uno, perteneciente a la Primera Región Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional. Es importante destacar que en todo momento las fuerzas armadas han negado su participación en los hechos no obstante que la información oficial establece lo contrario.

⁷⁶ Entre 2009 y 2010, la Corte había ordenado esta reforma en los casos de Rosendo Radilla, Inés Fernández Ortega y Otros, Valentina Rosendo Cantú y Otra y “Ecologistas” (Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera).

⁷⁷ Véase en particular artículo 57 del Código de Justicia Militar reformado disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/4_130614.pdf

bien jurídico tutelado o puesto en peligro. A partir de esta modificación, nunca más una violación a los derechos humanos de una persona civil podrá ser investigada o juzgada por las instancias castrenses. Adicionalmente, la reforma incorpora otros avances como la restricción de la jurisdicción castrense en casos que involucran a personas menores de edad.

A pesar de este avance fundamental, al cabo de este proceso de reforma han quedado algunos pendientes, como lo han señalado la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Amnistía Internacional y las propias organizaciones civiles durante el proceso. Específicamente, genera preocupación que, en sintonía con las posiciones esgrimidas por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), no se haya restringido la extensión de la jurisdicción militar sobre casos de violaciones a derechos humanos de militares cometidas por sus pares. La reticencia de los mandos castrenses a instaurar un verdadero régimen de respeto a los derechos humanos al interior de la propia institución armada, mantendrá al Ejército y a la Marina bajo el escrutinio internacional y debería suscitar una profunda reflexión en mandos medios y tropa sobre las condiciones que prevalecen al interior de los cuerpos castrenses.

Otra de las principales preocupaciones de la sociedad civil frente a la reforma del Código de Justicia Militar fue la posibilidad de que, en acatamiento de la reticencia castrense a perder en definitiva su jurisdicción sobre casos que involucraran a civiles o que versaran sobre violaciones a derechos humanos, el Poder Legislativo optase por una solución que contemplara la apertura de causas judiciales paralelas en el ámbito civil y en el ámbito militar, en abierta contravención del principio de continencia de la causa.

Al respecto, en su informe “Jurisdicción Militar y Derechos Humanos: elementos para las reformas pendientes”, el Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan” advirtió que un elemento central de la reforma era adecuar las hipótesis de conexidad y acumulación. Al respecto, en dicho documento se señaló: “La fracción II del artículo 57 del Código de Justicia Militar dispone que son delitos contra la disciplina militar aquellos del orden común cuando en su comisión haya concurrido cualquiera de las circunstancias expresadas en los incisos a) al e). No obstante, cuando existe conexidad entre delitos militares y delitos civiles, es atrayente la jurisdicción civil [...]”⁷⁸. Esta preocupación también fue expresada mediante comunicaciones enviadas durante el Proceso Legislativo a las y los integrantes de la Comisión de Justicia del Senado de la República, a cargo de la discusión, a los que se les señaló el riesgo de que algunos términos de la reforma redundaran: “en prácticas que dividan la continencia de la causa y generar la apertura simultánea de averiguaciones que arrojen conclusiones contradictorias”⁷⁹.

⁷⁸ CDHM Tlachinollan. **Jurisdicción Militar y Derechos Humanos: elementos para las reformas pendientes**, pág. 61. Tal documento se encuentra disponible en: http://www.tlachinollan.org/respaldo/index.php?option=com_content&view=article&id=2287%3Ainforme-jurisdiccion-militar-y-ddhh&catid=67%3Ainformes-especiales&Itemid=552&lang=es

⁷⁹ Carta dirigida a los Senadores y Senadoras integrantes de la Comisión de Justicia del Senado, de fecha 4 de abril de 2014, signada por Fundar, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, e Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia.

Sobre este punto, recientemente se ha registrado un caso que confirma estas preocupaciones y que evidencia la necesidad de perfeccionar las reformas al Código de Justicia Militar para afianzar en México los controles civiles sobre las Fuerzas Armadas. Nos referimos al denominado caso “Tlatlaya”, acompañado por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, en el que elementos del Ejército Mexicano ejecutaron extrajudicialmente en el Estado de México a un número aún indeterminado de personas, superior en todo caso a la decena, e intentaron encubrir lo ocurrido, circunstancia revertida por las investigaciones periodísticas que recogieron el testimonio de una de las mujeres sobrevivientes, quien hoy cuenta con medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con número de registro MC 423 – 14.

Más allá de las circunstancias específicas del caso, para efectos de la presente supervisión es pertinente destacar que en el mismo, siendo uno de los primeros casos emblemáticos donde se aplica la reforma al Código de Justicia Militar, quedaron evidenciados tanto los avances de la reforma, como sus limitaciones, así como el problema estructural de la ausencia de controles civiles efectivos sobre las Fuerzas Armadas. En cuanto a lo primero, la investigación y el juzgamiento de los probables responsables es conducida hoy en el fuero civil federal, lo que no habría sucedido antes de la reforma al Código. En cuanto a lo segundo, sin embargo, la reforma no impidió que se haya violentado el principio de continencia de la causa y que se sigan procesos paralelos en la justicia civil y en la justicia militar que pueden ir en detrimento del esclarecimiento de la verdad y de la sanción de los responsables; esto en razón de que las causas pueden arrojar conclusiones contradictorias. En cuanto a lo tercero, la ejecución extrajudicial masiva de civiles por parte del Ejército, seguido del encubrimiento de los hechos con la complicidad de las autoridades civiles, da cuenta de que la reforma no ha repercutido en revertir los patrones de violaciones a derechos humanos que caracterizan al actuar de las Fuerzas Armadas en México.

Por todo lo anterior, las organizaciones que presentamos este documento consideramos que el Comité tiene la oportunidad de reiterar al Estado mexicano que cumpla de manera adecuada sus obligaciones internacionales en materia de homologación legislativa, las cuales se desprenden de la Convención Internacional y de diversos tratados de derechos humanos de los que México es parte.

Numerales 13 y 14: Medidas adoptadas en relación con la sanción de desapariciones cometidas en la “Guerra Sucia” y la reparación correspondiente

En un informe enviado al Comité CED por un grupo organizaciones⁸⁰ el 31 de mayo de 2014 con motivo de la presentación del primer informe de México (CED/C/MEX/1), dichas organizaciones señalaron el carácter sistemático de las violaciones a derechos humanos,

⁸⁰ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez et al. “Desapariciones forzadas durante la Guerra Sucia en México e impunidad”. Informe enviado el 31 de mayo de 2014 al Comité CED, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fCO%2fMEX%2f17810&Lang=en

y de las desapariciones forzadas en particular, cometidas por el Estado mexicano durante la Guerra Sucia y la impunidad total en la que permanecen. También se señaló que pese a las denuncias constantes por parte de las organizaciones y de las familias de las víctimas, el acceso a la justicia ha sido nulo.⁸¹

En el informe mencionado en el párrafo anterior se informó al Comité CED que, a través de solicitudes de acceso a la información realizadas por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez a la Procuraduría General de la República, se tuvo conocimiento de que para el año 2011, la Coordinación General de Investigación (CGI) no sólo no había consignado a ninguna persona, sino que había archivado 110 averiguaciones previas y reservado una, del total de 570 averiguaciones que le fueron remitidas tras el cierre de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP).⁸²

Ante una nueva solicitud de información para **actualizar estos datos** y previa otorgación de prórroga, la Procuraduría General de la República contestó **que el solicitante debía consultar las respuestas ya otorgadas en 2011**. Luego de impugnar la respuesta de la Procuraduría, el día 10 de septiembre de 2014, el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) resolvió el recurso de revisión considerando fundados los agravios interpuestos por los solicitantes, por lo que obligó a PGR a dar la respuesta requerida en un plazo de 10 días hábiles posterior a la notificación.⁸³ No obstante, la PGR aún no ha cumplido con la sentencia. A partir de ello podemos concluir que la autoridad **se rehúsa a proporcionar nuevos datos o que los datos siguen siendo los mismos, es decir, que los avances en las investigaciones continúan siendo nulos**.⁸⁴

Cabe mencionar que el jueves 30 de octubre de 2014, en una audiencia denominada “Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado en México” solicitada por un grupo de organizaciones civiles en el marco del 153º período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, representantes del Estado mexicano mencionaron que de las 570 averiguaciones previas remitidas a la CGI, en 159 de ellas se había decretado el no ejercicio de la acción penal (en 106 de ellas por considerar que el

⁸¹ En este sentido, en su informe tras la visita a México en marzo de 2011 el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias señaló en relación a las desapariciones forzadas ocurridas durante el contexto de la Guerra Sucia que “[l]a impunidad afecta a todos los casos de desaparición forzada”.⁸¹ De la misma forma, luego de su visita a México en abril y mayo de 2013, el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias observó con preocupación “el hecho de que no se haya iniciado ninguna acción judicial tras la ‘Guerra Sucia’” y señaló que ello “contribuye a la impunidad en México”.⁸¹

⁸² Ver ANEXOS I, II y III entregados al Comité CED junto con informe “Desapariciones forzadas durante la Guerra Sucia en México e impunidad”, mencionado *supra*.

⁸³ Redacción. “Ordenan a PGR actualizar averiguaciones previas relacionadas con la guerra sucia”. *La jornada* (16 de septiembre de 2014), disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=382216>

⁸⁴ El día que fue otorgada la audiencia por la CIDH a las organizaciones solicitantes, fue publicada en el periódico *La Jornada* una nota en la que se decía que entre enero de 2012 y julio de 2014 la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (es decir, un órgano diverso a la CGI) había “concluido” 135 averiguaciones previas y que “en 74 casos ha considerado el no ejercicio de la acción penal”. Esta información no ha sido proporcionada de manera oficial al Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, que ha solicitado la actualización de la información proporcionada por el Estado mexicano tras solicitudes formuladas en el año 2011. La nota referida es la siguiente: Gustavo Castillo. “Concluye la PGR 135 averiguaciones sobre desaparecidos en los años 70 y 80” (1 de octubre de 2014), *La Jornada*, pág. 19. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/10/01/politica/019n2pol>

delito había prescrito y en 53, por considerar que los hechos no eran constitutivos de delito). También mencionaron que en 53 averiguaciones se había declinado la competencia a las procuradurías locales. Además de evidenciar en estas cifras la falta de acceso a la justicia para muchas víctimas y familiares debido al cierre de numerosas investigaciones⁸⁵, el Estado mexicano no reportó cuáles han sido los resultados o los avances logrados en las averiguaciones que continúan abiertas.

Pese a la falta de avances en las investigaciones en la CGI, y el consecuente incumplimiento de sus obligaciones internacionales, México no ha mostrado interés para garantizar el acceso a la justicia, como por ejemplo a través de la reapertura de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado u otra fiscalía especializada en este tema. Al respecto hay que señalar que, durante la audiencia del 30 de octubre de 2014, tras ser cuestionado por integrantes de la Comisión Interamericana sobre la posibilidad de reabrir o crear una fiscalía especializada, México evadió la respuesta limitándose a decir que la Procuraduría General de la República se transformaría en Fiscalía General luego de una reforma legislativa.⁸⁶

Durante la misma audiencia la Comisión Interamericana manifestó su preocupación por el hecho de que a la fecha solo existe una sentencia judicial por crímenes de esa época⁸⁷ y observó que existe “conexión entre la impunidad por los crímenes de la ‘guerra sucia’ y los trágicos acontecimientos sufridos recientemente en el país”.⁸⁸ Además cabe destacar que el Estado mexicano no negó la información contenida en el informe entregado por las organizaciones solicitantes⁸⁹ ni la información proporcionada por ellas durante la audiencia incluyendo el mencionado vínculo entre los delitos del pasado y la situación actual en el país.

A partir de lo dicho anteriormente, concluimos que el Estado mexicano sigue sin cumplir sus obligaciones internacionales en materia de acceso a la justicia para los casos de desaparición forzada y demás violaciones cometidas durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, correspondientes al periodo histórico conocido como “Guerra Sucia”. Adicionalmente, hasta la fecha persiste la ausencia de un marco jurídico conforme con la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, debido a la falta de avances en los puntos señalados al Comité CED en mayo de 2014.⁹⁰

⁸⁵ Véase también las cifras contenidas en los ANEXOS mencionados *supra*, presentados el 31 de mayo de 2014 junto con el informe “Desapariciones forzadas durante la Guerra Sucia en México e impunidad”.

⁸⁶ Véase video de la audiencia disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/sesiones/153/default.asp>

⁸⁷ CIDH. Informe sobre el 153. Periodo de Sesiones, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/docs/Informe-153.pdf>, pág. 22

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Véase informe presentado por las organizaciones solicitantes titulado “Los delitos del pasado son delitos del presente: consecuencias de la impunidad por los crímenes de Estado cometidos durante la ‘Guerra Sucia’ mexicana” entregado el 20 de octubre de 2014 a la CIDH en el marco de la audiencia temática correspondiente (153° periodo de sesiones).

⁹⁰ A saber: la falta de tipificación del delito de desaparición forzada en 41% de las entidades federativas; (2) la falta de armonización de diversos códigos penales, como el Código Penal Federal y los códigos de Aguascalientes, Campeche y Sonora; y (3) la existencia de regímenes de prescripción en algunos códigos penales, como el Federal y el de Nayarit. Igualmente detenido está el proyecto de Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Desaparición Forzada de Personas. Dicha iniciativa fue presentada desde 2004 y continúa estancada hasta la fecha.

- **Instancias y mecanismos para la reparación del daño a víctimas de violaciones a los derechos humanos durante la Guerra Sucia**

La reparación del daño a los familiares de las personas desaparecidas durante la Guerra Sucia sigue siendo una obligación pendiente del Estado mexicano hacia las víctimas. Las acciones del Estado mexicano orientadas a este fin se han caracterizado por la falta de una política de Estado transexenal que brinde certeza a las víctimas. De tal forma que se han creado instancias y mecanismos administrativos sucesivos y descoordinados, que funcionan como “parches” pero que no se insertan en una política pública coherente y sostenida, basada en el reconocimiento de la responsabilidad del Estado y con la participación de las víctimas. Esto significa que en lugar de diseñar procedimientos ágiles y claros, las víctimas se enfrentan a procedimientos burocráticos complejos que en vez de abonar a la reparación integral del daño generan revictimización.

Las instancias o mecanismos administrativos creadas para la reparación del daño son:

- a) El “Comité Interdisciplinario para la Reparación del Daño a Víctimas u Ofendidos por Violaciones a Derechos Humanos de Individuos Vinculados a Movimientos Sociales y Políticos en la década de los sesenta y setenta” (CIRD), creado en noviembre de 2001. Como se informó en mayo de 2014 al Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU (Ver Prodh et al), este Comité ha sido inoperante, al punto que actualmente no figura en ninguna de las acciones emprendidas por el Estado, a pesar de que tampoco ha sido disuelto formalmente.
- b) La partida presupuestaria L001 destinada al “Cumplimiento de las sentencias y soluciones amistosas emitidas por la Comisión y/o la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la CNDH, a fin de reparar el daño de los mismos”⁹¹, creada en 2011, el Fideicomiso para el cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos (octubre de 2012) y las Reglas de Operación de dicho fideicomiso (mayo 2014), que a su vez establecen un Comité Técnico que en la práctica ha sustituido al CIRD.
- c) Los mecanismos establecidos en la Ley General de Víctimas: la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Registro Nacional de Víctimas y el Fondo de Asistencia, Atención y Reparación Integral del Daño.

1. Obstáculos para la reparación integral del daño.

- a) Los familiares están muriendo.

Tita Radilla, presidenta de AFADEM, manifestó de manera reiterada durante una entrevista para la actualización del informe presentado al Comité su preocupación en relación a que “la gente se está muriendo. Muchas personas están enfermas, tienen

⁹¹ Para el ejercicio fiscal de 2015 esta partida presupuestaria aparece con el nombre de “Cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos dentro de los sistemas de protección de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, y de las obligaciones pecuniarias previstas en convenios de la SEGOB en que se reconozca la responsabilidad de las violaciones” y tiene un monto asignado de \$57,000,000.

cáncer. Muchos han muerto en el trámite.” El informe final de la Comisión de la Verdad de Guerrero (Comverdad, octubre 2014) da cuenta de esta circunstancia:

La gran limitante de la Comverdad ha sido el tiempo transcurrido. Después de más de 40 años muchos de los testigos o las víctimas, han muerto. Quienes pueden declarar hoy en día son sus familiares, en particular los hijos, quienes brindan lo evocado en las pláticas con el padre, la madre, el tío, los abuelos, los amigos (...) No puede pasar desapercibido que durante el desarrollo de los trabajos y cumplimiento de su mandato, la Comverdad ha conocido las dificultades que las familias y las personas sobrevivientes de desaparición forzada han tenido a lo largo de estos aproximadamente 40 años a partir de los hechos conocidos como la guerra sucia. Además, ha recibido el reclamo de apoyos para la reparación del daño.⁹²

Esto significa un obstáculo no solo en términos de reparación del daño, sino de las posibilidades de establecer la verdad y procesos de construcción de la memoria histórica y de justicia. El Estado tendría que tomar consciencia de esta situación y las medidas correspondientes para agilizar la reparación integral del daño, de tal forma que las víctimas y familiares puedan beneficiarse oportunamente para atender sus necesidades de salud y mejorar su calidad de vida.

- **Resistencia del Estado para ampliar el registro de víctimas y personas beneficiarias de las medidas de reparación**

En el informe presentado al Comité (Ver Prodh et al) las organizaciones señalamos la falta de voluntad del Estado para incluir a todas las víctimas de desaparición forzada durante la Guerra Sucia, y en la práctica se ha limitado a reconocer únicamente a las víctimas acreditadas por la Recomendación 26/2001 de la CNDH, a pesar de que la propia recomendación reconoce dificultades para acreditar a un número mayor de víctimas sobre las que tiene indicios de que podrían ser víctimas de desaparición forzada. Según Tita Radilla, presidenta de AFADEM, existe un número indeterminado de víctimas que no han hecho ninguna denuncia por miedo y que tampoco participan en ninguna organización de familiares de desaparecidos. En este sentido, la defensora de derechos humanos señala que “todos los casos tienen que ser igualmente beneficiarios de medidas de reparación, independientemente de que tengan averiguación previa o no”.

Asimismo, la Comverdad denunció en audiencia en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en marzo de 2014 “la restricción que pretende hacer el Estado mexicano respecto del registro de víctimas”⁹³. En su informe, la Comverdad señala una serie de omisiones en las que incurrió la CNDH al establecer el número de víctimas acreditadas en la Recomendación 26/2001: “La CNDH tuvo elementos para abrir de oficio una queja por personas de las que no hubo registro en las listas que fueron presentadas por los peticionarios o las quejas ante la propia CNDH pero aparecían en los informes o fichas de la DFS citados en la misma Recomendación 26/2001.”⁹⁴

⁹² Comisión de la Verdad de Guerrero (Comverdad). **Informe final de actividades**. Octubre de 2014, pág. 69. El documento se encuentra disponible en: <http://congresogro.gob.mx/files/InformeFinalCOMVERDAD.pdf>

⁹³ Ídem, pág. 73.

⁹⁴ Ídem., pág. 59.

Así mismo, la Comverdad afirma que se han invisibilizado a las personas sobrevivientes de desaparición forzada, o “desaparición forzada transitoria”:

Primero la FEMOSPP y después la Coordinación General de Investigación de la Procuraduría General de la República tomaron la denuncia de sobrevivientes 118 para después notificarles que se había determinado el no ejercicio de la acción penal por haber prescrito el delito de abuso de autoridad, puesto que en la época de los hechos la tortura no era considerada como delito.⁹⁵

En su informe final, la Comverdad documenta 239 personas víctimas de desaparición forzada (pp. 60-63), y 209 víctimas de desaparición forzada transitoria (p. 64 – 66). Sin embargo aclara que hay casos en los que las víctimas han realizado gestiones ante las autoridades sin haber dado testimonio ante la Comverdad. Con lo cual el Estado tendría que hacer un esfuerzo por consolidar un Registro de Personas Desaparecidas durante la Guerra Sucia. Así mismo, según la Comverdad, el Estado Mexicano se comprometió ante la CIDH a que los casos que no están acreditados en la recomendación de la CNDH serían atendidos por la Comisión Ejecutiva de Atención Víctimas (CEAV), la cual está iniciando los procedimientos de acreditación de las víctimas de la Guerra Sucia (p. 88).

Sin embargo, como se muestra más adelante, a partir de la información oficial resulta claro que los mecanismos establecidos en la Ley General de Víctimas aún se encuentran en construcción, por lo que no es posible determinar los plazos y procedimientos por los que los familiares de personas desaparecidas durante la Guerra Sucia serán acreditados y beneficiados por las medidas de reparación. Así mismo, manifestamos nuestra preocupación en relación a la existencia de dos mecanismos paralelos para la reparación del daño (Segob y la CEAV), que podrían llevar a un doble estándar y abonar a la confusión de las víctimas.

- **Lentitud en las indemnizaciones a víctimas acreditadas por la CNDH y falta de reconocimiento público de la responsabilidad del Estado**

Según información proporcionada por funcionarios de la Secretaría de Gobernación a la Comverdad, “derivado de la recomendación 26/2001 de la CNDH se inició un procedimiento compensatorio a familiares de 275 desaparecidos de los cuales hasta finales del año 2013 solo se había indemnizado a 55 familias” (p. 88). Según organizaciones de familiares de personas desaparecidas, en 2014 se otorgaron alrededor de 20 indemnizaciones a familiares de personas desaparecidas durante la Guerra Sucia. De tal forma que desde la creación del Comité Interdisciplinario para la Reparación del Daño en 2001 hasta el 2014, se han otorgado no más de 75 indemnizaciones, a pesar de que la CNDH ya había acreditado plenamente la desaparición forzada en 275 casos.

Además, según familiares de desaparecidos, las indemnizaciones se realizaron sin un reconocimiento público de la responsabilidad del Estado. En el mejor de los casos, el titular de la Unidad de Derechos Humanos de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Segob realizó un reconocimiento en privado a los familiares.

⁹⁵ Ídem., pág. 60.

- **Falta de visión integral de la reparación y de un programa administrativo de reparación del daño**

Como se señaló antes, las medidas de reparación se han reducido a las indemnizaciones otorgadas a algunos de los familiares. Según testimonios de familiares de desaparecidos, las medidas de rehabilitación relativas a la atención en salud se han otorgado a través del Seguro Popular, por lo que no son específicas para familiares de desaparecidos y se han brindado de manera deficiente. Hasta la fecha no se brindado atención psicológica a los familiares. Para Tita Radilla esto sigue siendo una necesidad vigente puesto que los familiares “No han podido superar la pérdida, el sentimiento de dolor. La gente se niega a hablar de su caso, a pesar de los años que han pasado no se ha hecho el duelo. Para estar mejor, para intentar aceptar un poco esto.”

Esto es corroborado por la Comverdad, que en su informe final plantea que “Los programas de salud que ha propuesto el gobierno federal están colapsados y empiezan a generar molestia y desánimo en las víctimas y familias afectadas por la guerra sucia.” (p. 88)

Tampoco hay avances en las becas escolares y otras medidas tendientes a la memoria histórica y la dignificación de las víctimas. Finalmente, familiares de desaparecidos señalan que “no hay avances en las investigaciones en ningún caso, a pesar de que ya van 8 años de que los casos están en la Coordinación General de Investigaciones de la PGR”. En este sentido, el Estado tendría que dar muestras de su voluntad política por esclarecer las desapariciones forzadas solicitando asistencia técnica internacional y creando un mecanismo de búsqueda e investigación *ad hoc*.

IV. MEDIDAS PARA PREVENIR LAS DESAPARICIONES FORZADAS (ARTS. 16 A 23)

Numeral 19: Garantías para asegurar que la CNDH tenga acceso inmediato y sin restricciones a todos los lugares de privación de libertad

En nuestro país la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) cuenta con un **Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos** creado el 19 de septiembre de 1990, para conocer e investigar quejas relativas a personas de las que se desconoce su paradero y cuya desaparición presuntamente involucra la participación de alguna autoridad o servidor público, con la finalidad de lograr la localización o ubicación del presunto desaparecido.

Entre las actividades que este programa realiza se encuentra contemplado el obtener declaraciones y entrevistas con testigos de los hechos, servidores públicos y familiares de los agraviados; solicitar información a dependencias públicas y organismos particulares; **visitar** centros de salud, servicios médicos forenses, **centros de reclusión penitenciaria**; y elaborar peritajes criminalísticos y antropológicos, entre otras. Si bien esta área cuenta con la posibilidad de visitar centros de reclusión, no tenemos en los hechos conocimiento

de cuántos casos la CNDH ha ingresado de manera inmediata a los lugares de privación de libertad, para atender casos de desapariciones forzadas.

El tema no es menor en tanto no sólo la Ley de la CNDH (al igual que las leyes de los organismos públicos locales) la faculta para ingresar a cualquier lugar de detención, sino que la responsabilidad de el *Ombudsman* nacional es aún más importante ya que desde 2007 fue nombrada como Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura (MNPT)⁹⁶, como forma de dar cumplimiento al artículo 17 del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes⁹⁷.

Esta nueva atribución La facultad de la CNDH no fue establecida en su ley, sino en el segundo párrafo del artículo 61 de su reglamento interno, que establece lo siguiente:

Artículo 61. [...]

La Tercera Visitaduría General coordinará las acciones de la Comisión Nacional para el ejercicio de las facultades que el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, otorga al Mecanismo Nacional de Prevención.

Sólo tenemos conocimiento de un caso en el que se tuvo la intervención de la CNDH para realizar la búsqueda en un centro militar, en agosto del 2007, el cual se logró mediante la interposición de un amparo por incomunicación, detención arbitraria, desaparición forzada, tratos crueles, inhumanos, degradantes y tortura (732/2007 mesa II) a favor de Edmundo Reyes Amaya y de Gabriel Alberto Cruz Sánchez en la Ciudad de México, en donde, se señaló como autoridades responsables al Campo militar número 1.

Con ese amparo se solicitó la presencia del actuario para corroborar la presencia de los desaparecidos en dicho lugar, esta visita la realizó el actuario Julio César Vera Rodríguez y visitantes del programa de presuntos desaparecidos de la CNDH en las instalaciones del Campo Militar Número 1 ubicado en la ciudad de México; sin embargo, debido a que no se realizó la diligencia de manera adecuada e inmediata, ya que se anunció con anticipación, la inspección se dio con sumas restricciones, no se logró el acceso a todo el campo militar y no se pudo corroborar si las personas desaparecidas se encontraban ahí.

Fuera de este caso no conocemos si la CNDH ha ingresado a otros centros para buscar a personas que sean víctimas de desaparición forzada. Se tiene conocimiento de las visitas que realiza la CNDH para inspeccionar los centros penitenciarios para corroborar las condiciones carcelarias de las personas detenidas pero en casos de desapariciones forzadas no se tiene al dato preciso de en cuántos casos ha actuado y los resultados.

⁹⁶ Los informes que ha emitido el MNPT se pueden consultar en: http://www.cndh.org.mx/Mecanismo_Nacional_Prevenccion_Tortura

⁹⁷ Esta disposición dispone que "Cada Estado Parte mantendrá, designará o creará, a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Protocolo o de su ratificación o adhesión, uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional. Los mecanismos establecidos por entidades descentralizadas podrán ser designados mecanismos nacionales de prevención a los efectos del presente Protocolo si se ajustan a sus disposiciones."

V. Medidas de reparación y de protección de los niños contra las desapariciones forzadas (arts. 24 y 25)

Numeral 21: Definición de víctima en el ordenamiento jurídico interno, en particular en relación con la Ley General de Víctimas, e indicar de qué manera se ajusta a la definición del artículo 24, párrafo 1, de la Convención

La ley estatal de Nuevo León define a la víctima como la "persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito". La ley estatal se adapta a lo establecido por la LGV y la Convención, sin embargo, se han presentado dificultades con los ministerios públicos debido a que en ocasiones buscan seguir utilizando el concepto de ofendido de acuerdo al código penal en lugar del de víctima.

Desde CADHAC hemos iniciado un trabajo de colaboración para que los Ministerios Públicos tomen en cuenta las definiciones establecidas en la Ley de Víctimas en lugar de las señaladas en el Código Penal.

Uno de los principales obstáculos al que nos hemos enfrentado desde CADHAC, es el desconocimiento por parte de los ministerios públicos con respecto a la Ley de Víctimas. Lo anterior ha generado que algunos funcionarios en Nuevo León continúen utilizando el concepto de "ofendidos" para los familiares de víctimas en lugar de considerarlas como verdaderas víctimas indirectas. Esto ha sido enfrentado desde CADHAC realizando reuniones de trabajo con personal de la Procuraduría General de Justicia, que tienen el objetivo de permitir la difusión de la Ley de Víctimas.

Numeral 21: Indicar cuáles son los requisitos para que una persona sea considerada víctima en el marco de la Ley General de Víctimas y pueda acceder a los derechos que ésta reconoce

La Ley General de Víctimas crea el Registro Nacional de Víctimas que depende de la Comisión Ejecutiva, y establece que será una unidad administrativa que contará con un titular designado por el Pleno de la Comisión Ejecutiva. Esta unidad será la encargada de todo el proceso de ingreso y registro de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos al Sistema Nacional de Víctimas, así como de llevar y salvaguardar el padrón de víctimas a nivel nacional, e inscribir los datos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos del orden federal. Las solicitudes de ingreso se realizarán directamente por la víctima o su representante en forma gratuita, a través de un formato único de incorporación que deberá ser accesible y simple, ante la Comisión Ejecutiva y sus correlativos estatales o del Distrito Federal. La solicitud de inscripción de la víctima no significa su ingreso al Registro, sino que la Comisión Ejecutiva hará una valoración antes de decidir si la víctima ingresa o no al Registro (artículo 98).

A través de una solicitud de acceso a la información realizada a la CEAV en septiembre de 2014⁹⁸ sobre los avances en el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI), esta

⁹⁸ Folio 0063300016214.

dependencia respondió que dicho Registro se encuentra en proceso de creación y por el momento se están elaborando las reglas de operación, los lineamientos y procesos para migrar la información de los estados de la República, la CNDH y las comisiones estatales de Derechos Humanos. Entre los avances señala la creación del folio de registro de víctimas, el Formato Único de Declaración y el nombramiento de un director general desde junio de 2014, con lo que “se han diseñado procesos de registro, recepción, atención y análisis de solicitudes encaminados a la construcción del Registro Nacional de Víctimas”. Sin embargo no menciona el registro ni la acreditación de ninguna víctima o familiar de personas desaparecidas durante la Guerra Sucia ni en fechas posteriores.

Así mismo, realizamos una solicitud de información a la CEAV⁹⁹ en relación a los avances en la constitución del Fideicomiso de Administración del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral establecido en la LGV y la ejecución del presupuesto de dicho fondo hasta septiembre de 2014. Dicha dependencia respondió que “dado que a la fecha del presente no se encuentra formalizado el contrato de Fideicomiso del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, no se han ejercido recursos a través del Fondo, por lo que es imposible proporcionar la información y documentación requerida.” De tal forma que hasta ahora ninguna víctima ha sido beneficiaria de la reparación del daño por este conducto.

A nivel estatal, debido a que la gran mayoría de los casos que se llevan en CADHAC involucran la legislación local, los requisitos para ser considerado víctima están establecidos en la Ley de Víctimas del estado de Nuevo León. La fracción tercera del artículo 86 de la ley citada, establece que se puede acceder al registro estatal de víctimas a través del reconocimiento que se haya dado por parte del ministerio público. En los casos que se llevan desde CADHAC, este ha sido el fundamento legal para que se reconozca la calidad de víctimas y hemos solicitado al ministerio público que se expidan los reconocimientos necesarios para acceder al registro estatal de víctimas.

Numeral 21: Precisar si las víctimas de desapariciones forzadas que hayan podido tener lugar antes de la entrada en vigor de esa ley pueden también acceder a los beneficios que la misma prevé

A partir de la solicitud antes citada y de testimonios de víctimas, podemos decir que la principal dificultad que han enfrentado las víctimas no reside en la admisión de los casos abiertos por PROVICTIMA, sino la admisión de nuevos casos.

En el estado de Nuevo León ya se ha comenzado con las solicitudes bajo el fundamento de lo establecido en la Ley de Víctimas del estado de Nuevo León. No obstante ello, existen estados como Chihuahua o Baja California en los que esto es imposible. En el primer caso, si bien existe una ley de víctimas, ésta no es acorde a los estándares internacionales ni a la propia Ley General de Víctimas; mientras que en el segundo estado, si bien se había avanzado con PROVICTIMA, con la desaparición de la misma todos los trámites que se habían iniciado han quedado suspendidos en tanto la CEAV no

⁹⁹ Folio 0063300016314.

tiene la capacidad para atender estos casos y no se ha adoptado una ley de víctimas estatal que facilite estos trámites.

Numeral 21: Informar acerca del estado de implementación de la Ley General de Víctimas a nivel federal y estatal e indicar cuántas víctimas de desaparición forzada han sido atendidas en el marco de esa ley desde su entrada en vigor y qué servicios les fueron brindados, incluyendo en particular las medidas de reparación integral otorgadas

A través de una solicitud de acceso a la información logramos documentar que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) recibió 5,276 expedientes de la extinta PROVICTIMA, y ha abierto hasta el 30 de septiembre del 2014, la cantidad de 841 expedientes. Sin embargo, esta institución se rehusó a especificar los servicios brindados a las víctimas, argumentando que “no contabiliza los servicios que se otorgan, si no que busca garantizar los derechos de las víctimas”¹⁰⁰.

La Ley de Víctimas para el Estado de Nuevo León se publicó el 7 de diciembre de 2013 y entró en vigor el 5 de junio de 2014. La fecha límite para designar al titular de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas fue el 5 de julio de 2014, de acuerdo a lo estipulado en los artículos transitorios de la ley, sin embargo la designación del titular ocurrió hasta el 10 de septiembre de 2014, en esa misma fecha se aprobó la designación de los 3 representantes de la sociedad civil nombrados por el Congreso local para integrar el Sistema Estatal de Atención a Víctimas. El Sistema se instaló el 31 de octubre de 2014 y sesionó por primera vez el 28 de noviembre de 2014. Dadas las circunstancias descritas en este párrafo, aún la Comisión no ha iniciado formalmente sus funciones, por lo que estamos a la espera de que inicien lo antes posible a fin de dar cabal cumplimiento a la Ley General de Víctimas, así como a la Ley de Víctimas del Nuevo León. De tal forma que en Nuevo León no se ha atendido a ninguna víctima, pero se han iniciado las solicitudes para acreditar la calidad de víctimas.

Numeral 23: Informar acerca de las medidas adoptadas para localizar fosas clandestinas así como datos estadísticos desde la entrada en vigor de la Convención, acerca de las personas localizadas e identificadas o que quedan por identificar, indicando los posibles obstáculos a los que se enfrentaría el Estado parte en la materia

En diciembre de 2013 la Procuraduría de Nuevo León adquirió equipo Geo Radar Marca GSSI, que se ha venido utilizando y se han logrado localizar fosas clandestinas en la zona de “las abejas”, “la carbonera” y “Agua Fría”; que se ubican en los alrededores de la zona metropolitana de Monterrey.

No obstante, se pude afirmar que lo anterior es la excepción a la regla. Mientras que no ha sido posible encontrar el paradero de personas desaparecidas en el periodo conocido

¹⁰⁰ Folio 0063300016114, con fecha de 17 de octubre de 2014.

como “la guerra sucia” (aún con el uso de geo-radar y otras tecnologías), tampoco las autoridades han actuado con prontitud cuando existen hallazgos de fosas clandestinas.

Por ejemplo, en el caso de Chihuahua, en noviembre de 2010 encontraron 20 cuerpos en una fosa clandestina en el rancho “El Capricho”¹⁰¹; un año después (noviembre de 2011), se encontraron cerca de 60 kilos de restos óseos en el rancho “Dolores” y otros restos más en el rancho “El Mortero”¹⁰². Más recientemente, en 2014, se descubrió otra fosa en el rancho “El Picacho”, en la que un familiar de una persona desaparecida afirmó que existían más de 100 restos¹⁰³. Similarmente, se han encontrado osamentas humanas en la Sierra de San Ignacio, Carichí, Urique, Gómez Farías, Rosales y Ascensión. No obstante ello, salvo un caso en el que participó posteriormente el Equipo Argentino de Antropología Forense (EEAF) a solicitud de los familiares de una de las víctimas desaparecidas, no se han realizado esfuerzos serios, exhaustivos e importantes para identificar a las víctimas, entregar los restos a sus familiares y avanzar en la sanción de las personas responsables de los hechos.

Numeral 23: Servicios forenses existentes para la identificación

En el país, a cargo del Estado sólo existen 17 laboratorios genéticos, de los cuales dos se encuentran en el estado de Chihuahua. Es decir, que la mitad de las entidades no cuentan con la capacidad técnica para realizar la identificación genética de restos humanos, esto resulta relevante dado el importante número de fosas clandestinas, con restos quemados o en pésimas condiciones, que se encuentran constantemente a lo largo del territorio nacional.

Otro de los principales problemas que enfrentan los servicios periciales del país, es la desconfianza de las familias sobre la autoridad. Esto explica la cada vez más frecuente solicitud de las víctimas para la intervención de peritos y laboratorios independientes. Al respecto, la Ley General de Víctimas contempla el derecho de las familias para solicitar estas intervenciones, no obstante, el obstáculo se encuentra en la falta de recursos estatales para costearlos y la ausencia procedimientos claros para proceder al respecto.

Finalmente, resulta preocupante la disminución del presupuesto destinado a servicios periciales de la PGR en el presupuesto de 2015¹⁰⁴.

¹⁰¹ El Bravo. **Desentierran 20 cuerpos en fosas clandestinas**. Nota disponible en: [http://www.elbravomatamoros.com/\(X\(1\)S\(pxqakt554gtinr552j1h2g55\)\)/noticias.aspx?seccion=1¬icia=273979&AspxAutoDetectCookieSupport=1](http://www.elbravomatamoros.com/(X(1)S(pxqakt554gtinr552j1h2g55))/noticias.aspx?seccion=1¬icia=273979&AspxAutoDetectCookieSupport=1)

¹⁰² La policiaca. **Encuentran cuerpos quemados en Cusihuirachi**. Nota accesible en: <http://www.lapolicia.com/nota-roja/encuentran-cuerpos-quemados-en-cusihuirachi/>

¹⁰³ El diario de Chihuahua. **Entregan a familiares restos localizados el año pasado en Anáhuac**. Nota disponible en: <http://eldiariodechihuahua.mx/Cuauhtemoc/2014-04-19/Entregan-a-familiares-restos-localizados-el-a%C3%B1o-pasado-en-An%C3%A1huac/584bb902cada1651602bcef09bb86c12>

¹⁰⁴ La Coordinación General de Servicios Periciales pasó de \$ 1,055,962,698 en 2014, a \$953,506,582 en 2015. La Dirección de Especialidades Médico Forenses pasó de \$ 9,879,725 en 2014, a \$9,652,657 en 2015. Presupuesto de PGR para 2014 consultado en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/17/r17_afpe.pdf
Presupuesto de PGR para 2015 consultado en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/17/r17_afpe.pdf

Numeral 24: legislación vigente, tanto a nivel federal como estatal, en lo que refiere a la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y de sus allegados, en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad

A excepción del caso del estado de Coahuila, la legislación civil mexicana sobre ausencia es totalmente inadecuada pues contempla procesos en extremo demorados, complejos, onerosos y que no resultan en la protección de la personalidad jurídica de la persona desaparecida y en consecuencia, tampoco resuelve la situación patrimonial y económica de las familias de éstas.

Si bien la Ley General de Víctimas, y la armonización de ésta en algunas de las entidades federativas, contemplan la declaración especial de ausencia por desaparición, éstas señalan que deberá sujetarse a la legislación aplicable, es decir, a los respectivos códigos civiles, mismos que esencialmente reproducen lo dispuesto en el Código Civil Federal de 1928.

Con la mencionada excepción, las legislaciones vigentes establecen un procedimiento que previo a la declaración contempla un periodo de en promedio dos años, en los que se cita a la persona desaparecida para su comparecencia a través de edictos y periódicos de circulación nacional y local, dictada la declaración se nombra a un representante legal de los bienes para su administración sin que pueda disponer de estos, además la declaración no suspende las obligaciones a cargo de la persona desaparecida por lo que los créditos y deudas se incrementan con el paso del tiempo. Asimismo existe una rigurosa prelación sobre las personas que pueden iniciar el procedimiento y ser representantes legales.

Luego de la declaración de ausencia, tendrán que transcurrir en promedio cuatro años, para en los cuales de nueva cuenta se cita para su comparecencia a la persona desaparecida, luego de los cuales se puede dictar la presunción de muerte. En contra de la garantía de los derechos humanos, esta presunción de muerte es la única solución para terminar con las obligaciones de la persona desaparecida, acceder a las pensiones debidas y para personas menores de edad, tramitar los pasaportes.

En relación con la adecuación de la legislación local para asegurar estos derechos a los familiares, al igual que en otros casos, las experiencias varían. En Chihuahua, por ejemplo, durante 2014 se adoptaron dos nuevos códigos de procedimientos (en materia civil y familiar) y, si bien el CEDEHM hizo una propuesta concreta para que se valorara esta situación, los/as diputados/as desecharon esta y todas las demás propuestas que hicieron diversas organizaciones de la sociedad civil en diversas materias.

No obstante, a partir de audiencia celebrada en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (respecto de las medidas provisionales de los familiares Alvarado), se acordó que el CEDEHM enviaría el documento a las autoridades federales y estatales, y estas últimas harían lo necesario para presentarla al Congreso local para su discusión y posterior aprobación. Si bien ya se envió el texto a las autoridades correspondientes, hasta el momento no ha habido algún avance sobre el tema.

Por otra parte, el 26 de mayo de 2014, CADHAC presentó al Congreso de Nuevo León una iniciativa sobre declaración de ausencia. Los aspectos más importantes y benéficos para las víctimas de la desaparición en general que prevé la propuesta de CADHAC son: la eliminación del plazo para solicitar la declaración de ausencia por desaparición, la emisión de un acta provisional de ausencia por desaparición a los tres meses de admitida la solicitud, la posterior emisión de un acta definitiva de declaración de ausencia por desaparición a los seis meses de admitida la solicitud, la gratuidad del proceso y la presunción de vida como principio rector en el mismo. La emisión de las actas, tanto de la provisional como la definitiva suspende de manera temporal o definitiva, según sea el caso, todo proceso o deuda que se esté siguiendo en contra de la persona ausente, a fin de brindar protección y certeza a los familiares de dicha persona. Se considera que estas cuestiones harán más efectivo el trámite a las víctimas y además las incentivará mayormente a solicitarlo. La inclusión de estos aspectos obedece a la cercanía que tiene CADHAC con los familiares y allegados de personas desaparecidas, adecuándose a sus necesidades reales.

CONCLUSIONES: La magnitud de la tragedia y las insuficientes medidas propuesta por el presidente Peña Nieto para enfrentar crisis de derechos humanos y desapariciones forzadas

El 27 de noviembre de 2014, en medio de la crisis desencadenada por la desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas, el presidente Enrique Peña Nieto presentó 10 medidas para mejorar la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho¹⁰⁵. En materia de derechos humanos anunció, como octava medida, un conjunto de acciones que incluyen las siguientes:

- Una iniciativa de reforma que faculta al Congreso de la Unión para expedir las Leyes Generales en materia de Tortura y Desaparición Forzada.
- Se fortalecerán los protocolos y procedimientos, para que en casos de tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial, las investigaciones sean oportunas, exhaustivas e imparciales.
- Se establecerán indicadores adicionales en materia de derechos humanos, en coordinación con la CNDH y organizaciones de la sociedad civil.
- Se creará un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas No Localizadas, así como un Sistema Nacional de Información Genética.
- Se publicará el Reglamento de la Ley General de Víctimas y se pondrá en operación el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, así como el Registro Nacional de Víctimas.

¹⁰⁵ Consultado el 31 de diciembre de 2014 en: <http://www.presidencia.gob.mx/10-medidas-para-mejorar-la-seguridad-la-justicia-y-el-estado-de-derecho/>

Frente a estas declaraciones, organizaciones de la sociedad civil¹⁰⁶ expresaron su preocupación en el sentido de que el Decálogo anunciado por el presidente Peña en mínima medida aborda las problemáticas de derechos humanos, y es insuficiente para terminar con las desapariciones que afectan a decenas de miles de personas y sus familias. El Sistema Nacional de Búsqueda de Personas No Localizadas referido en el compromiso 8 del Decálogo de Peña, no representa una política integral, y deja fuera aspectos fundamentales tales como:

- a) Un PLAN NACIONAL DE BÚSQUEDA EN VIDA para coordinar en los distintos ámbitos de gobierno las acciones de búsqueda e investigación inmediata de personas desaparecidas, con enfoque de derechos humanos y de búsqueda en vida, cuya ejecución recaiga en autoridades con capacidad de realizar dicha coordinación y generar información de inteligencia.
- b) El fortalecimiento de las labores periciales, cruciales para la investigación del paradero de las personas desaparecidas.
- c) Medidas para la generación de información fiable, pública y transparente. En este sentido, está pendiente mejorar y hacer funcional el Registro Nacional de Personas Desaparecidas (RNPED), además de contar con bases de datos genéticas y forenses que sean la base de investigaciones sólidas en el tema.
- d) El fortalecimiento de las instancias ministeriales responsables de la investigación. Por ejemplo, como ya se mencionó antes, en el tránsito de la Procuraduría General de la República a una Fiscalía General, ya en proceso, no se prevé la creación de una instancia especializada para investigar las graves violaciones a los derechos humanos.
- e) El Ejecutivo no solicitó al Senado el reconocimiento de inmediato la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU para conocer de casos individuales de acuerdo a lo establecido en la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.
- f) Falta de mecanismos de participación de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil en la discusión de la Ley General sobre Desaparición Forzada. De hecho, no se priorizó esta agenda legislativa pendiente, como lo acredita el que las primeras iniciativas presentadas sean las vinculadas a los temas policiales y no a los derechos humanos.
- g) No se anunció ninguna medida vinculada a las desapariciones forzadas correspondientes al periodo denominado Guerra Sucia. Ello aun cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, durante la audiencia mencionada en las páginas 35 y 36 de este informe y realizada el 30 de octubre de 2014, se refirió expresamente a la conexión entre la impunidad por los crímenes de la ‘guerra sucia’ y

¹⁰⁶ Comunicado conjunto “En el marco del Día Internacional de los Derechos Humanos, OSC’s exigen acciones inmediatas para prevenir y erradicar las desapariciones en México”. Consultado el 31 de diciembre en: <http://fundar.org.mx/en-el-marco-del-dia-internacional-de-los-derechos-humanos-organismos-de-la-sociedad-civil-exigen-acciones-inmediatas-para-prevenir-y-erradicar-las-desapariciones-en-mexico/#.VKSNMcuG-y4>

las desapariciones recientes en el país¹⁰⁷ y, de hecho, cuestionó, *sin recibir respuesta*, al Estado mexicano sobre si consideraba reabrir una instancia especializada para la investigación de las desapariciones de dicha época (*véase supra*).

No se anunció ninguna medida vinculada a las desapariciones forzadas correspondientes al periodo denominado Guerra Sucia. Ello aun cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, durante la audiencia mencionada en las páginas 35 y 36 de este informe y realizada el 30 de octubre de 2014, se refirió expresamente a la conexión entre la impunidad por los crímenes de la 'guerra sucia' y las desapariciones recientes en el país¹⁰⁸ y, de hecho, cuestionó, *sin recibir respuesta*, al Estado mexicano sobre si consideraba reabrir una instancia especializada para la investigación de las desapariciones de dicha época.

Las organizaciones señalaron que sin la inclusión de estas medidas, recomendadas por mecanismos como el Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada de Personas, es imposible afrontar la crisis de derechos humanos que se cierne sobre México. Solo a través de estas acciones integrales se estaría haciendo efectivo los derechos a la justicia y a la verdad que las víctimas y la sociedad detentan.

Por todo lo anterior, es válido señalar que las consideraciones y la información vertidas sobre este informe dan cuenta de que la situación de derechos humanos en México respecto de la desaparición forzada de personas (y otros tipos de desapariciones) ha alcanzado niveles de extrema preocupación e, implícitamente, que el Estado mexicano sigue incumpliendo numerosas obligaciones impuestas por la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada.

Además de la crisis de desaparición forzada que las organizaciones de derechos humanos hemos venido documentando y denunciando desde hace años, debemos sumar la desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa, Guerrero, el pasado 26 de septiembre de 2014. La desaparición de los estudiantes representa la expresión más cruenta de un sistema arraigado de violaciones e impunidad de parte de los diferentes niveles e instituciones del Estado y, junto con las miles de desapariciones forzadas documentadas a todo lo largo y ancho del país, pone en evidencia la falta de una política de estado para prevenir, investigar y sancionar la desaparición forzada de personas, así como la falta de mecanismos de búsqueda inmediata.

Respecto de la desaparición de los 43 normalistas, las organizaciones que suscribimos el presente informe vemos con profunda preocupación que ninguna de las medidas anunciadas por el Estado mexicano, referidas en el informe al Comité por el propio Estado, fue puesta en marcha, y por el contrario, las instancias del ámbito federal tardaron 10 días en intervenir.

¹⁰⁷ CIDH. Informe sobre el 153 Periodo de Sesiones, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/docs/Informe-153.pdf>, pág. 22, y video de la audiencia disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/sesiones/153/default.asp>

¹⁰⁸ CIDH. Informe sobre el 153 Periodo de Sesiones, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/docs/Informe-153.pdf>, pág. 22, y video de la audiencia disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/sesiones/153/default.asp>

Esta dolorosa situación muestra la urgencia de que el Estado mexicano deje de minimizar la crisis de las desapariciones de personas que atraviesa México y dé muestras contundentes de voluntad política, a través de medidas para superar las deficiencias técnicas en materia de investigación y búsqueda.

Por ello, confiamos en que el proceso de revisión y de posterior supervisión de las recomendaciones que tenga a bien emitir el CED darán esperanza y mayores herramientas a los familiares de personas desaparecidas y a las organizaciones que les acompañamos para poder continuar en su legítima e impostergable exigencia de verdad, justicia y reparación.