



¡Desaparición forzada también es tortura!

Informe alternativo al Comité contra la Tortura con respecto a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México

(CAT/C/MEX/5-6)

MAYO DE 2012

presentado por

TRIAL (Asociación suiza contra la impunidad)

i(dh)eas - Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C.

FONAMIH (Foro Nacional para las Migraciones en Honduras)

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho

Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C.

FUUNDEC (Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos (as) en Coahuila)

COFAMIDE (Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos - El Salvador)

AFADEM (Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos en México)

INDICE

Contenido Párrafos

1.	Enfoque del informe	1-4
2.	Antecedentes y contexto	5-13
3.	Tipificación del delito de desaparición forzada de personas	14-45
4.	Falta de medidas preventivas adecuadas	46-77
4.1	Abuso del arraigo penal	47-55
4.2	Abuso de la excepción de flagrancia	56-61
4.3	Registros de personas privadas de libertad inadecuados	62-71
4.4	Ineficacia del recurso de amparo	72-77
5.	Falta de disposiciones legislativas adecuadas en materia de jurisdicción universal	78-92
6.	Falta de investigación, juzgamiento y sanción de los responsables en casos de desaparición forzada de personas	93-153
6.1	Clasificación inexacta de los casos de desaparición forzada	95-99
6.2	Ausencia de mecanismos efectivos para la búsqueda de personas	100-109
6.3	Ausencia de bases de datos sobre personas desaparecidas	110-112
6.4	Lagunas en las investigaciones en casos de desaparición forzada	113-135
6.5	Lagunas en los programas de exhumación e identificación de restos mortales	136-150
6.6	El uso indebido de la jurisdicción militar	151-153
7.	Lagunas en la protección de familiares de víctimas de desaparición forzada, sus asociaciones y sus representantes o asesores	154-185
7.1	Riesgos para los familiares de víctimas de desaparición forzada	154-175
7.2	Ausencia de mecanismos de apoyo para los familiares de víctimas de desaparición forzada	176-185
8.	Falta de compensación y reparación integral para víctimas de desaparición forzada de personas y sus familiares	186-203
9.	El no reconocimiento de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada	204
10.	Conclusiones y recomendaciones	205- 206
11.	Asociaciones que presentan el informe	

1. Enfoque del informe

1. La desaparición forzada de personas es una violación múltiple y continuada de varios derechos humanos que guarda una estrecha relación con la prohibición de tortura y otros tratos inhumanos o degradantes.¹ De acuerdo con lo establecido por el Art. 1, párr. 2 de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (en adelante “Declaración de 1992”) “todo acto de desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia. Constituye una violación de las normas del derecho internacional que garantizan a todo ser humano, entre otras cosas, [...] el derecho a no ser sometido a torturas ni a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. [...]”.² En este sentido, el Relator Especial de Naciones Unidas contra la tortura ha analizado la desaparición forzada como forma de tortura y ha declarado que “[...] está convencido de que someter una persona a desaparición forzada es una forma de tortura o maltrato prohibida, seguramente por lo que concierne a los familiares de la persona desaparecida y muy probablemente por lo que concierne a la persona desaparecida misma”.³ En efecto, la jurisprudencia internacional reconoce que las víctimas de desaparición forzada están también sujetas a una violación de la prohibición de tortura.⁴
2. En este sentido, en varias de sus conclusiones y recomendaciones sobre informes periódicos, el Comité contra la Tortura (en adelante “CAT”) ha analizado la situación y la legislación de los Estados partes en materia de desaparición forzada de personas para averiguar su compatibilidad con la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en adelante “Convención contra la Tortura”).⁵ Asimismo, en el caso de México, el propio Estado incluyó varias referencias al marco jurídico existente en materia de desaparición forzada de personas en sus informes

1 Véanse, entre otros, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31 de 29 de marzo de 2004 Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 18. En el mismo sentido, Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI), Informe anual para 1982, doc. E/CN.4/1983/14 de 21 de enero de 1983, párr. 131.

2 Cabe resaltar que en el preámbulo de la Declaración de 1992 se menciona expresamente la importancia de tener en cuenta la Convención contra la Tortura “que dispone que los Estados partes deben tomar medidas eficaces para prevenir y reprimir los actos de tortura”; así como los artículos pertinentes de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que, entre otros, garantiza a toda persona el derecho a no ser sometido a torturas (Art. 7).

3 Relator especial contra tortura, Informe interino para 2011, doc. A/56/156 de 3 de julio de 2011, párr. 14 (véanse en general los párr. 9-16). Traducción no oficial (el resaltado es agregado).

4 Véanse, entre otros, Veremuelen, Living beyond Death: Torture or other Ill-treatment Claims in Enforced Disappearances Cases, en *Inter-American and European Human Rights Journal*, Vol. 1 (2008), p. 164; y Pérez Solla, *Enforced Disappearances in International Human Rights*, North Carolina, 2006, p. 200. Véanse también Comité de Derechos Humanos (CDH), Caso Vicente y otros v. Colombia, dictamen de 29 de julio de 1997, párr. 8.8; Caso Mojica v. República Dominicana, dictamen de 15 de julio de 1994, párr. 5.7; Caso Grioua v. Argelia, dictamen de 10 de julio de 2007, párr. 7.6; Caso Zohra Madoui v. Argelia, dictamen de 28 de octubre de 2008, párr. 7.4; Caso Bousroual v. Argelia, dictamen de 30 de marzo de 2006, párr. 9.8; y Caso El-Megreisi v. Libia, dictamen de 23 de marzo de 1994, párr. 5.4; Caso Celis Laureano v. Perú, dictamen de 25 de marzo de 2006, párr. 8.5; y Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Caso La Cantuta v. Perú, sentencia de 29 de noviembre de 2006, Ser. C No. 162, párr. 113; Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988, Ser. C No. 4, párr. 156.

5 Véanse, entre otros, Comité contra la Tortura (CAT), Conclusiones y recomendaciones sobre Bielorrusia, doc. CAT/C/BLR/CO/4 de 25 de noviembre de 2011; Conclusiones y recomendaciones sobre Marruecos, doc. CAT/C/MAR/CO/4 de 25 de noviembre de 2011; Conclusiones y recomendaciones sobre Sri Lanka, doc. CAT/C/LKA/CO/3-4 de 25 de noviembre de 2011; Conclusiones y recomendaciones sobre Bosnia y Herzegovina, doc. CAT/C/BIH/CO/2-5 de 19 de noviembre de 2010; y Conclusiones y recomendaciones sobre Turquía, doc. CAT/C/TUR/CO/3 de 19 de noviembre de 2010.

periódicos quinto y sexto combinados.⁶

3. En general, las asociaciones que presentan este informe⁷ comparten varias inquietudes con respecto a la cabal implementación por parte de México de sus obligaciones de acuerdo con la Convención contra la Tortura, así como de algunas de las recomendaciones formuladas en el pasado por el CAT. Sin embargo, a raíz del mandato y del área de especialidad de las asociaciones en cuestión, el presente documento se enfoca sólo sobre temas relacionados con la desaparición forzada de personas. Sin embargo, cabe señalar que la sección del informe sobre la jurisdicción universal⁸ tendrá un enfoque más amplio y el análisis de la legislación vigente abarcará tanto las disposiciones relacionadas con la desaparición forzada como las que conciernen más específicamente a la tortura. La omisión de otros temas no implica de ninguna manera que las asociaciones que suscriben el informe consideren que México cumple con todas sus obligaciones de acuerdo con la Convención contra la Tortura o con las recomendaciones formuladas por el CAT en el pasado.
4. Por las razones expuestas, el presente informe tomará como instrumento jurídico de referencia principal, aparte de la Convención contra la Tortura, la Declaración de 1992. Con respecto a ésta última, las asociaciones que suscriben el informe están conscientes de que México es Estado parte de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas,⁹ que estipula detalladamente las obligaciones del Estado en materia de desaparición forzada de personas. Sin embargo, las asociaciones que suscriben el presente informe se reservan de presentar en su momento otro informe que vierta específicamente sobre el respeto de dicha Convención al Comité contra la Desaparición Forzada.

2. Antecedentes y contexto

De las conclusiones y recomendaciones del CAT (CAT/C/MEX/CO/4 de 21 de noviembre de 2006)

Párrafo 11

El Estado Parte debe asegurar que tanto la legislación federal como las estatales tipifiquen el delito de tortura en todo el país conforme a los estándares internacionales y regionales, incluyendo esta Convención y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Párrafo 13

El Estado Parte debe tomar las medidas necesarias para evitar la utilización de todas las formas de detención que puedan propiciar la práctica de tortura, investigar las alegaciones de detención arbitraria y sancionar a los responsables cuando haya delito.

6 Informes periódicos quinto y sexto combinados de México al CAT, doc. CAT/C/MEX/5-6 de 5 de abril de 2011, párr. 17, 32, 34, 35, 141, 288, 320, 322-327 y 330.

7 Las asociaciones que suscriben este informe extienden su agradecimiento a Rafael Heredia por la información proporcionada en materia de registros de detención. Ver Sección 11 para mayor información sobre las asociaciones que suscriben este informe.

8 Infra párr. 78-92.

9 Ratificada por México el 18 de marzo de 2008 y entrada en vigor el 23 de diciembre de 2010.

Párrafo 14

El Estado Parte debe garantizar que el juzgamiento de delitos contra los derechos humanos, y en especial la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, perpetrados por militares contra civiles, sean siempre de competencia de los tribunales civiles, aun cuando hayan ocurrido en acto de servicio. [...]

El Estado Parte también debe reformar el Código de Justicia Militar para incluir el delito de tortura.

Párrafo 15

El Estado Parte debe, a la luz de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, garantizar que la figura del arraigo desaparezca tanto en la legislación como en la práctica, a nivel federal así como a nivel estatal.

Párrafo 16

El Estado parte debe: a) investigar todas las alegaciones de tortura como tales, de manera pronta, efectiva e imparcial [...]; d) juzgar y sancionar los actos de tortura en consonancia con la gravedad de los hechos cometidos; e) finalizar la reforma penal para asegurar que los delitos de lesa humanidad, y en estos casos la tortura, sean imprescriptibles.

* * *

- ▶ El 12 de agosto de 2008 México presentó sus respuestas a las conclusiones y recomendaciones formuladas por el CAT (CAT/C/MEX/CO/4/Add.1).
- ▶ El 6 de mayo de 2009 el CAT formuló preguntas adicionales a México.
- ▶ El 7 de enero de 2010 México presentó nuevas respuestas al CAT (CAT/C/MEX/CO/4/Add.2).

* * *

- ▶ En 2009 el CAT presentó a México la lista de cuestiones previas a la presentación del quinto y sexto informes periódicos (CAT/C/MEX/Q/5-6). Entre otras:
 - Proporcionar información sobre el proyecto de reformas del Código Penal Militar, que incluya el delito de tortura y demás crímenes previstos y castigados por el ECPI;
 - Indicar en qué fase se encuentra actualmente la reforma del Código Penal Federal con respecto a la introducción de la imprescriptibilidad para algunos delitos graves, incluido el de tortura;
 - Proporcionar información sobre los esfuerzos que se han llevado a cabo para cumplir con las anteriores recomendaciones del Comité respecto del juzgamiento de delitos contra los derechos humanos, y en especial la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, cometidos por militares contra civiles;
 - Proporcionar información sobre las causas y bases jurídicas para elevar la figura del arraigo a nivel constitucional con la reforma tratándose de delincuencia organizada [...];
 - Proporcionar información sobre la legislación nacional que establece la jurisdicción universal para el delito de tortura;
 - Proporcionar información sobre las medidas adoptadas para indemnizar o resarcir o rehabilitar a las víctimas de actos de tortura y/o trato cruel.

* * *

- ▶ El 5 de abril de 2011 México presentó sus informes periódicos quinto y sexto combinados (CAT/C/MEX/5-6).

5. México es Estado parte de la Convención contra la Tortura;¹⁰ y del Protocolo Facultativo de la misma.¹¹ Asimismo, México es Estado parte, entre otros, de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas;¹² del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;¹³ del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;¹⁴ de la

10 Ratificada por México el 23 de enero de 1986 y entrada en vigor el 26 de junio de 1987.

11 Ratificado por México el 11 de abril de 2005 y entrado en vigor el 22 de junio de 2006.

12 Supra nota 9.

13 Accedido y entrado en vigor para México el 23 de marzo de 1981.

14 Accedido y entrado en vigor para México el 15 de marzo de 2002.

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias;¹⁵ de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres;¹⁶ del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;¹⁷ de la Convención sobre los Derechos del Niño;¹⁸ y del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.¹⁹ Además, México es Estado parte de la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad²⁰ del Estatuto de Roma para el establecimiento de una Corte Penal Internacional.²¹

6. Igualmente, en el marco del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, México es Estado parte, entre otros, de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (“Convención Interamericana contra la Tortura”) desde el 22 de junio de 1987; y de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas desde el 9 de abril de 2002.
7. Durante la llamada “Guerra Sucia” de los años sesenta y setenta, se cometieron numerosas desapariciones forzadas. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante “CNDH” o “Comisión Nacional”), en el marco del Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos, examinó 532 expedientes de queja sobre desapariciones forzadas de personas perpetradas durante la ‘Guerra sucia de los años sesenta’. A partir de dicha investigación la Comisión Nacional emitió la Recomendación 026/2001, -que dio origen a la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP)- en la que indicó que contaba con suficientes elementos para concluir que, en al menos 275 casos de los examinados, a las personas reportadas como desaparecidas se les conculcaron diversos derechos. Las desapariciones forzadas examinadas tuvieron lugar en circunstancias políticas, sociales y económicas particulares. Al respecto, la CNDH estableció que hubo “[...] una etapa marcada por medidas drásticas contra la guerrilla: la detención ilegal, la tortura y la desaparición forzada e, incluso, probables ejecuciones extralegales de militantes y dirigentes. [...] Contra estos grupos, la política antisubversiva se caracterizó, al menos hasta 1981, por tener facultades prácticamente ilimitadas. Su operación estuvo a cargo de grupos especialmente formados por algunas corporaciones de la seguridad del [E]stado, (Brigada Blanca o Brigada Especial) encabezadas por la Dirección Federal de Seguridad [...] la violencia continuó hasta inicios de la década de los ochenta y se tradujo en acciones armadas, enfrentamientos, con la continuación de los excesos de los organismos antisubversivos y las consecuentes desapariciones forzadas que engrosaron la relación de hechos ilegales [...]”.²² Además, en el año 2006, la FEMOSPP

15 Ratificada por México el 8 de marzo de 1999 y entrada en vigor el 1 de julio de 2003.

16 Ratificada por México el 23 de marzo de 1981 y entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981.

17 Ratificado y entrado en vigor para México el 15 de marzo de 2002.

18 Ratificada y entrada en vigor para México el 21 de septiembre de 1990.

19 Ratificado y entrado en vigor para México el 15 de marzo de 2002.

20 Ratificada el 15 de marzo de 2002 y en vigor para México desde el 15 de junio de 2002.

21 Ratificado el 28 de octubre de 2005 y en vigor para México desde el 1° de enero de 2006.

22 Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Resolución No. 026/2001, “Casos sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principio de los 80,” Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, en www.cndh.org.mx/node/32. Véase al respecto Corte IDH, Caso Radilla Pacheco v. México, sentencia de 23 de noviembre de 2009, Ser. C No. 209, párr. 132-137.

presentó un “Informe Histórico a la Sociedad Mexicana”, en el que se refirió a la existencia de un patrón de detenciones, tortura y desapariciones forzadas de personas militantes de la guerrilla o identificados como sus simpatizantes.²³

8. A lo largo de los años varios de los casos mencionados han sido comunicados al Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI), que ha llevado a cabo dos visitas al país (en 1982 y 2011). De acuerdo con los datos proporcionados por el GTDFI, desde su creación, éste último ha transmitido 412 casos al gobierno de México y “[...] de estos, 24 casos se han esclarecido sobre la base de la información suministrada por las fuentes, 134 se han esclarecido sobre la base de la información aportada por el Gobierno, 16 se han discontinuado y 238 siguen sin resolverse”.²⁴ Sin embargo, el GTDFI ha señalado que “[...] estos datos, al igual que lo que sucede con otros países, *no son representativos de la dimensión del tema en cuestión. El incremento del número de nuevos casos admitidos durante 2010 y el gran número de nuevas alegaciones recibidas durante la visita podrían indicar un deterioro de la situación de desaparición forzada en México*”.²⁵ Además, el GTDFI ha expresamente indicado que es fuente de preocupación “[...] la actual situación de seguridad en la que múltiples casos de desapariciones forzadas han sido y continúan siendo reportados”.²⁶
9. Las palabras del GTDFI ponen de manifiesto que desafortunadamente la práctica de desapariciones forzadas no es una cuestión del pasado, sino que se sigue perpetrando en numerosos casos en la actualidad, sobre todo en el marco de la llamada “guerra contra la delincuencia organizada”. Esta realidad es corroborada por numerosos informes recientes de asociaciones de la sociedad civil.²⁷
10. El fenómeno de las desapariciones que se da actualmente en México es diferente al que se dio durante la “Guerra Sucia”. A raíz de la utilización del ejército para tareas de seguridad en México, ha aumentado notablemente el número de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones. “De 2006 a lo que va de 2012, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha registrado 5 mil 397 expedientes de personas reportadas como extraviadas o ausentes, sin embargo el número de denuncias sobre desapariciones forzadas pasó de cuatro en 2006 a 346 en 2010, mediante el Programa de Personas Desaparecidas.²⁸ Otras instituciones como la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) federal mantiene en su registro 2 mil 44 casos de personas extraviadas o desaparecidas, en tanto que la Procuraduría General de la República (PGR) registra 4 mil 800 expedientes, mientras que la Procuraduría General

23 Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), Informe Histórico a la Sociedad Mexicana, en www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB209/informe/intro.pdf.

24 GTDFI, Informe sobre misión a México, doc. A/HRC/19/58/Add.2 de 20 de diciembre de 2011; y Comunicado de prensa tras la misión a México, en www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10907&LangID=S.

25 GTDFI, Informe sobre misión a México, supra nota 24, párr. 7. El resaltado es agregado.

26 GTDFI, Informe sobre misión a México, supra nota 24, párr. 9.

27 Véase, entre otros, Human Rights Watch, Ni seguridad, ni derechos: ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México, 2011, en www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos, pp. 136- 173; y Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada, Informe sobre la desaparición forzada en México 2011, 21 de marzo de 2011, en www.comitecerezo.org/IMG/pdf/_espanol_informe_sobre_la_desaparicion_forzada_en_mexico_2011_gtdfonu_21-03-11.pdf.

28 GTDFI, Informe sobre misión a México, supra nota 24, párr. 51. En información aportada al GTDFI, la CNDH registró un aumento sostenido en el número de quejas recibidas sobre desapariciones forzadas, pasando de cuatro quejas en 2006 a 77 en 2010. El Programa de Personas Desaparecidas de la CNDH registró la presunta desaparición de 346 personas en el 2010. La PGR ha iniciado 63 averiguaciones previas por el delito de desaparición forzada (49 relacionadas con la Guerra Sucia).

de Justicia (PGJ) del Distrito Federal acusa un número de 5 mil 229 personas extraviadas en todo el país. Un grupo de organizaciones sociales entregó recientemente su Informe sobre la desaparición forzada en México 2006-2011, en el que señalan que han documentado 3 mil casos, entre los cuales hay 30 de defensores de derechos humanos. A la par de estas cifras, hay otra que manejan distintas agrupaciones y que no está corroborada, y según la cual habría más de 10 mil desaparecidos en todo el país, muchos de los cuales no han sido reportados a las autoridades ni a organizaciones de derechos humanos”.²⁹

11. Si bien un alto número de privaciones de libertad se han dado por parte de la delincuencia organizada, no se puede negar que en muchos casos está acreditada la participación del gobierno, así como su tolerancia o aquiescencia, tanto en la comisión del delito como en las omisiones para investigar. Parte de esto ha reconocido el GTDFI.³⁰
12. Como se verá más adelante, la organización Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos (as) en Coahuila (FUUNDEC) ha documentado casos donde las personas desaparecidas estuvieron claramente en poder de las autoridades y no se supo nada de ellas posteriormente. Sin embargo, cabe resaltar la existencia de nuevos patrones en hechos de desapariciones forzadas, de acuerdo con los cuales agentes estatales detienen a personas y las entregan a la delincuencia organizada. En este sentido se puede mencionar el caso de ocho cazadores originarios del estado de Guanajuato, quienes fueron detenidos el 6 de diciembre de 2010 por policías municipales municipio de Joaquín Amaro, en el estado de Zacatecas y posteriormente entregados a la delincuencia organizada. Esto se logró demostrar debido a múltiples acciones de investigación que fueron realizadas por los propios familiares entre las que se destacan, el traslado a varios lugares claves para la investigación, ubicación de evidencias, entrevistas de varias personas, búsqueda de colaboración entre diferentes corporaciones policiales, entre otros. Una de las familias se enteró por la televisión que su familiar desaparecido había sido identificado, pero ellos dudan de los dictámenes que les fueron entregados por la forma en que han procedido las autoridades. Gracias a las acciones realizadas por los familiares, actualmente cuatro policías municipales están ya sentenciados y han promovido amparo.
13. Sin embargo, hasta la fecha, no se cuenta con una base de datos actualizada que permita establecer con precisión el número de las desapariciones forzadas perpetradas en México y existe información contradictoria al respecto.³¹ La falta de datos precisos e información sistematizada no contribuye a evidenciar las dimensiones reales del problema de las desapariciones forzadas, con el resultado de dificultar la investigación de casos y, finalmente, fomentar la impunidad. Esto se abordará en el apartado 6.3 de este informe.

29 Véase José Gil Olmos, “Sexenio de desaparecidos”, 7 de marzo de 2012, en www.proceso.com.mx/?p=300356.

30 GTDFI, Informe sobre misión a México, supra nota 24, párr. 34.

31 GTDFI, Informe sobre misión a México, supra nota 24, párr. 19-20 y 52.

3. Tipificación del delito de desaparición forzada de personas

Art. 1 CAT³²

1. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas. 2. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de cualquier instrumento internacional o legislación nacional que contenga o pueda contener disposiciones de mayor alcance.

Art. 2, párr. 3 CAT³³

No podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura.

Art. 4 CAT

1. Todo Estado Parte velará por que todos los actos de tortura constituyan delitos conforme a su legislación penal. Lo mismo se aplicará a toda tentativa de cometer tortura y a todo acto de cualquier persona que constituya complicidad o participación en la tortura. 2. Todo Estado Parte castigará esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad.

Art. 4 Declaración de 1992³⁴

1. Todo acto de desaparición forzada será considerado, de conformidad con el derecho penal, delito pasible de penas apropiadas que tengan en cuenta su extrema gravedad. 2. Las legislaciones nacionales podrán establecer circunstancias atenuantes para quienes, habiendo participado en actos que constituyan una desaparición forzada, contribuyan a la reaparición con vida de la víctima o den voluntariamente informaciones que permitan esclarecer casos de desaparición forzada.

Art. 6 Declaración de 1992³⁵

1. Ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, puede ser invocada para justificar una desaparición forzada. Toda persona que reciba tal orden o tal instrucción tiene el derecho y el deber de no obedecerla. 2. Los Estados velarán por que se prohíban las órdenes o instrucciones que dispongan, autoricen o alienten las desapariciones forzadas. [...]

Art. 17 Declaración de 1992³⁶

1. Todo acto de desaparición forzada será considerado delito permanente mientras sus autores continúen ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida y mientras no se hayan esclarecido los hechos. [...] 3. De haber prescripción, la relativa a actos de desaparición forzada ha de ser de plazo largo y proporcionado a la extrema gravedad del delito.

14. El Relator especial de Naciones Unidas sobre la tortura indicó que "la impunidad de los responsables

32 Véanse también los Art. 1, 2 y 6 de la Convención Interamericana contra la tortura.

33 Véase también el Art. 4 de la Convención Interamericana contra la tortura.

34 Véanse también los Art. 2, 4, 6 y 7 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; y los Art. II y III de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas.

35 Véanse también los Art. 6, párr. 2 y 23, párr. 2 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; y el Art. VIII de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas.

36 Véanse también el Art. 8 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; y el Art. VII de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas.

de actos de tortura es una de las causas principales de esta práctica sistemática en el mundo. Para luchar contra la impunidad es importante que los Estados establezcan un marco jurídico que prohíba y sancione a la tortura sin ambigüedades. [...]”³⁷ El CAT ha destacado en varias ocasiones la importancia capital de la obligación de tipificar la tortura en los códigos penales.³⁸ Por cierto, estas consideraciones se aplican también a la tipificación del delito de desaparición forzada de personas.³⁹

15. El delito de desaparición forzada se encuentra sancionado en el Art. 215-A del Código Penal Federal de México desde el año 2001 en los siguientes términos: “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”.⁴⁰ El Art. 215-B por su parte establece que: “A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión.”
16. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha observado con respecto al Art. 215-A que “dicha disposición restringe la autoría del delito de desaparición forzada de personas a ‘servidores públicos’ [...]”⁴¹ y que, por ello, “el tipo penal de desaparición forzada de personas del Código Penal Federal mexicano presenta un obstáculo para asegurar la sanción de ‘todos los autores, cómplices y encubridores’ provenientes de ‘cualesquiera de los poderes u órganos del Estado’. Para satisfacer los elementos mínimos de la correcta tipificación del delito, el carácter de ‘agente del Estado’ debe ser establecido de la forma más amplia posible”.⁴² Además, la Corte ha declarado que “[...] el artículo 215-A del citado Código Penal Federal no se refiere a ‘personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado’. Al respecto, éste señaló que la sanción de la actuación de particulares en el delito se desprende del artículo 212, párrafo segundo, del citado Código Penal Federal, según el cual ‘se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente’. No obstante lo anterior, no queda claro para este Tribunal si la intervención de ‘cualquier persona’ como participe en el delito, en el sentido del citado Código, es equivalente a la idea de que el perpetrador del mismo, es decir, el sujeto activo, es un particular

37 Relator especial sobre la tortura, Estudio sobre el fenómeno de la tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el mundo, incluida una evaluación de las condiciones de detención, doc. A/HRC/13/39/Add.5 del 5 de febrero de 2010, párr. 140 (“Estudio sobre el fenómeno de tortura”). Traducción no oficial.

38 Véase, entre otros, CAT, Comentario General No. 2 Implementación del Art. 2, doc. CAT/C/GC/2 de 24 de enero de 2008, párr. 8-11.

39 Con respecto a la obligación de tipificar la desaparición forzada como delito autónomo, véanse, entre otros, GTDFI, Mejores prácticas de la legislación penal nacional en materia de desaparición forzada, doc. A/HRC/16/48/Add.3 de 28 de diciembre de 2010; Informe anual sobre 1995, doc. E/CN.4/1996/38 de 15 de enero de 1996, párr. 46, 54 y 473; Informe anual sobre 2009, doc. A/HRC/13/31 de 21 de diciembre de 2009, párr. 650; Comentario general sobre la definición de desaparición forzada, 2008, párr. 3; Informe anual sobre 2007, doc. A/HRC/7/2 de 10 de enero de 2008, párr. 304; Informe anual sobre 2006, doc. A/HRC/4/41 de 25 de enero de 2007, párr. 345; Informe anual sobre 1996, doc. E/CN.4/1997/34 de 13 de diciembre de 1996, párr. 395; Corte IDH, Caso Gómez Palomino v. Perú, sentencia de 22 de noviembre de 2005, Ser. C No. 136, párr. 96.

40 Cabe destacar que el Art. 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) dispone que en los decretos que se expidan, no podrá restringirse la prohibición de la desaparición forzada, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos relacionados.

41 Corte IDH, Caso Radilla Pacheco, supra nota 22, párr. 320.

42 Ibid., párr. 321.

que actúa 'con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado'. Esta idea reconoce tanto la actuación de particulares como perpetradores en el delito, en ciertas circunstancias, como las distintas formas de participación de agentes del Estado en el mismo".⁴³ Finalmente, la Corte ha destacado que "[...] la desaparición forzada de personas se caracteriza por la negativa de reconocer la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de las personas y por no dejar huellas o evidencias. Dicho elemento debe estar presente en la tipificación del delito porque permite distinguir una desaparición forzada de otros ilícitos con los que usualmente se la relaciona, como el plagio o secuestro y el homicidio, con el propósito de que puedan ser aplicados los criterios probatorios adecuados e impuestas las penas que consideren la extrema gravedad de este delito a todos aquellos implicados en el mismo. En el presente caso, la Corte observa que el artículo 215-A del Código Penal Federal no incluye dicho elemento, por lo cual resulta incompleta la tipificación del delito".⁴⁴

17. A la luz de lo mencionado, la Corte Interamericana ha concluido que "[...] Si bien el tipo penal actualmente en vigor permite la penalización de ciertas conductas que constituyen desaparición forzada de personas, sin embargo, del mismo no se desprende una adecuación que haga plenamente efectiva la normativa internacional vigente sobre la materia. [...]"⁴⁵ y ha ordenado a México adoptar todas las medidas que sean necesarias para compatibilizar dicha tipificación penal con los estándares internacionales.⁴⁶
18. El estado mexicano ha tomado medidas para intentar cumplir con la obligación que se deriva de este resolutive. Así, el 19 de octubre de 2010, el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Senadores la iniciativa de "Decreto mediante el cual se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados". La propuesta del Ejecutivo Federal implica que los apartados A y B del Art. 215 sean modificados para quedar de la siguiente manera: "Art. 215-A. Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que por sí o a través de otros realice, consienta, autorice o apoye la privación de la libertad de una o más personas y propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma; o se niegue a reconocer dicha privación de la libertad, o se niegue a informar sobre el paradero de la persona. Lo dispuesto en el párrafo anterior, también podrá ser cometido por un particular cuando actúe por orden, consentimiento o apoyo de un servidor público. Este delito prescribirá en un plazo de treinta y cinco años. Respecto de este delito no procederá la amnistía, el indulto, beneficios pre-liberacionales ni sustitutivo alguno. Art. 215-B. Al servidor público que cometa el delito de desaparición forzada de personas, se le impondrá una pena de veinte a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días de multa. Al particular que cometa el delito de desaparición forzada de personas, se le impondrá prisión de diez a veinticinco años y de

43 Ibid., párr. 322.

44 Ibid., párr. 323.

45 Ibid., párr. 324.

46 Ibid., párr. 344.

quinientos a dos mil días multa [...]”.

19. Dicha iniciativa fue presentada por el Ejecutivo Federal el 19 de octubre de 2010 en la Cámara de Senadores. Se turnó a las Comisiones de Justicia y de Estudios Legislativos para dictamen. Al día de hoy, se encuentra pendiente en ambas. Esta iniciativa suscitó mucho debate, sobre todo entre los miembros de la sociedad civil, debido a que, en lo respectivo a la reforma al Art. 57 del Código de Justicia Militar, la iniciativa no cubre los requisitos planteados por la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el recordado caso Radilla Pacheco.
20. Asimismo, en la actualidad el Código Penal Federal no prevé la imprescriptibilidad del delito de desaparición forzada de personas, y tampoco prevé expresamente que ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, pueda ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada. Hasta el momento no se ha aprobado ninguna reforma que modifique esta norma. Además, cabe destacar que el Código Penal Federal no tipifica los crímenes de lesa humanidad.⁴⁷ Aún con la reforma al Art. 1º Constitucional que hace obligatorios y vinculantes todos los tratados internacionales no se resuelve la falta de tipificación de dichos crímenes.
21. Si bien el Código Penal Federal no habla de la imprescriptibilidad de la desaparición forzada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene jurisprudencia al respecto, por lo que obliga a todo el Estado con sus resoluciones. En este sentido las tesis de jurisprudencia con títulos: “Desaparición forzada de personas. Ese delito es de naturaleza permanente o continua”⁴⁸ y “Desaparición forzada de personas. El plazo para que opere su prescripción inicia hasta que aparece la víctima o se establece su destino”;⁴⁹ ambas se pronuncian en el mismo sentido que es que debido a que el delito de desaparición forzada es de naturaleza continua o permanente no opera la prescripción de la acción penal ni de la ejecución de la pena. Este plazo sólo inicia cuando se establece la suerte o paradero de la víctima.
22. Más allá de esto, el reto más importante para la sanción del delito de desaparición forzada es que de acuerdo al Código Penal Federal se debe cumplir con los requisitos del Art. 50 de la Ley Orgánica del

47 Sin embargo, el Art. 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional incluye a la desaparición forzada (cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque) entre los crímenes de lesa humanidad. Véase también GTDFI, Comentario General sobre desapariciones forzadas como crímenes de lesa humanidad, doc. A/HRC/13/31 de 21 de diciembre de 2009, párr. 39.

48 Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Controversia Constitucional 33/2002 Interpuesta por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Sentencia de 29 de junio de 2004, Tesis P.J. 48/2004, publicada en el Semanario Oficial de la Federación y su Gaceta, novena Época, Tomo XX, julio de 2004, p. 968.

49 SCJN, Controversia Constitucional 33/2002 Interpuesta por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Sentencia de 29 de junio de 2004, Tesis P.J.87/2004, publicada en el Semanario Oficial de la Federación y su Gaceta, novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, p. 1121.

Poder Judicial⁵⁰ y de los Arts. 2-5 del Código Penal Federal,⁵¹ por lo que se limita mucho a quién se puede aplicar esta norma, ya que como se desprende del texto de estos artículos, sólo aplica para ciertas autoridades en ciertos supuestos.

23. Por lo que concierne a las leyes estatales, en la actualidad la desaparición forzada de personas se encuentra tipificada como delito autónomo sólo en diez (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Distrito Federal, Guerrero, Nayarit y Oaxaca) de los 32 Estados de México.⁵² Sin embargo, las definiciones existentes resultan contradictorias. Además, es de resaltar que el Código de Justicia Militar no penaliza las desapariciones forzadas.⁵³

24. El 19 de enero de 2012, la asamblea legislativa del estado de Nuevo León examinaría un proyecto de

50 Ley Orgánica del Poder Judicial, Art. 50, I. Son delitos del orden federal: a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b) a l) de esta fracción; b) Los señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal; c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos; d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras; e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo; f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado; i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado; j) Todos aquéllos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación; k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal; l) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del artículo 401 del Código Penal, y m) Los previstos en los artículos 366, fracción III; 366 ter y 366 quáter del Código Penal Federal, cuando el delito sea con el propósito de trasladar o entregar al menor fuera del territorio nacional.

51 Código Penal Federal, Art. 1.- Este Código se aplicará en toda la República para los delitos del orden federal. Art. 2.- Se aplicará, asimismo: I.- Por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio de la República; o bien, por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, siempre que un tratado vinculativo para México prevea la obligación de extraditar o juzgar, se actualicen los requisitos previstos en el artículo 4o. de este Código y no se extradite al probable responsable al Estado que lo haya requerido, y II.- Por los delitos cometidos en los consulados mexicanos o en contra de su personal, cuando no hubieren sido juzgados en el país en que se cometieron. Artículo 3o.- Los delitos continuos cometidos en el extranjero, que se sigan cometiendo en la República, se perseguirán con arreglo a las leyes de ésta, sean mexicanos o extranjeros los delinquentes. La misma regla se aplicará en el caso de delitos continuados. Artículo 4o.- Los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, o por un extranjero contra mexicanos, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes: I.- Que el acusado se encuentre en la República; II.- Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquiró, y III.- Que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República. Art. 5.- Se considerarán como ejecutados en territorio de la República: I.- Los delitos cometidos por mexicanos o por extranjeros en alta mar, a bordo de buques nacionales; II.- Los ejecutados a bordo de un buque de guerra nacional surto en puerto o en aguas territoriales de otra nación. Esto se extiende al caso en que el buque sea mercante, si el delincuente no ha sido juzgado en la nación a que pertenezca el puerto; III.- Los cometidos a bordo de un buque extranjero surto en puerto nacional o en aguas territoriales de la República, si se turbare la tranquilidad pública o si el delincuente o el ofendido no fueren de la tripulación. En caso contrario, se obrará conforme al derecho de reciprocidad; IV.- Los cometidos a bordo de aeronaves nacionales o extranjeras que se encuentren en territorio o en atmósfera o aguas territoriales nacionales o extranjeras, en casos análogos a los que señalan para buques las fracciones anteriores, y V.- Los cometidos en las embajadas y legaciones mexicanas.

52 Human Rights Watch, Ni seguridad, ni derechos, supra nota 27, p. 136. Véase también Amnesty International, Los estados mexicanos deben acabar con la impunidad ante desapariciones forzadas, Comunicado de prensa, 18 de enero 2012 en www.amnesty.org/es/news/estados-mexicanos-no-impunidad-desapariciones-forzadas-2012-01-18. En el caso de Guerrero y Chiapas, los Estados adoptaron leyes especiales para prevenir y sancionar la desaparición forzada de personas.

53 En principio sin embargo, no sería necesario que el Código de Justicia Militar tipificara el delito ya que los militares que cometan el delito de desaparición forzada de personas entran en el supuesto de autoridades sujetas por el Código Penal Federal por tratarse de autoridades federales. Esto es, como los militares son autoridades federales entran en el supuesto del Art. 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que establece que "serán delitos federales: los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas".

ley para tipificar como delito en el código penal estatal la desaparición forzada. Según información proporcionada por la organización Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC) el 21 de enero de 2012, se decidió en la Asamblea Extraordinaria que el tema de la reforma al código penal estatal para incluir el delito de desaparición forzada no se abordaría durante esa sesión. Tampoco se le informó a los familiares y organizaciones de la sociedad civil presentes en la asamblea cuándo se discutiría la iniciativa de ley. Según información brindada por el Diputado César Garza a la organización CADHAC, con el delito de privación ilegal de la libertad actualmente estipulado en el código penal estatal, se podrían sancionar los casos de desaparición forzada. Sin embargo, esta interpretación resulta contraria a los estándares y a la jurisprudencia internacional.

25. La consecuencia que tiene que el tipo penal no exista en la mayoría de los Estados es que no puede abrirse una Averiguación Previa o iniciarse una investigación por el delito de desaparición forzada, lo que obliga a las autoridades a hacerlo por delitos diversos como lo son el secuestro, la privación ilegal de la libertad, o peor aún, abuso de autoridad. En otras ocasiones ni siquiera se abre una investigación penal, sino que se abre un mero trámite administrativo por persona “ausente” o “extraviada”. Lo anterior resta seriedad a la investigación de este delito provocando una mayor impunidad y deja a las víctimas en un mayor grado de indefensión.
26. El Art. 39 del Código Penal del Estado de Aguascalientes establece que “la Desaparición Forzada de Personas consiste en: I. Detener y mantener oculta a una o varias personas; o II. Autorizar, apoyar o consentir que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o negar información sobre su paradero. Tales acciones solo podrán imputarse a los servidores públicos del Estado de Aguascalientes que las lleven a cabo con motivo de sus atribuciones, y cuando ello impida el ejercicio de los recursos legales y procesales procedentes a cargo de la persona o personas detenidas y ocultas o de sus representantes legales. Al responsable de la Desaparición Forzada de Personas se le aplicarán de 10 a 30 años de prisión, de 150 a 500 días multa, al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, y con inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos”.
27. La disposición mencionada no parece conforme a los estándares internacionales en primer lugar porque el primer elemento constitutivo del delito, a saber “arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad” está tipificado de manera demasiado restrictiva. Asimismo, no parece que el segundo elemento constitutivo indicado por el Art. 39 abarque la “negativa a reconocer la privación de libertad o el ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida”. Además, el hecho de que el delito de desaparición forzada pueda imputarse sólo a los servidores públicos de Aguascalientes que los lleven a cabo con motivo de sus atribuciones, y cuando ello impida el ejercicio de los recursos legales, representa una definición indebidamente restrictiva, que no permite sancionar a todos los agentes del Estado o a las personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado que cometan, ordenen, induzcan a la comisión de una desaparición forzada o intenten cometerla, o sean cómplices o participes en la misma. Finalmente, la legislación penal de Aguascalientes no tipifica los crímenes de lesa humanidad; no prevé expresamente que ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, pueda

ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada; ni reconoce la naturaleza continuada del delito de desaparición forzada de personas y su imprescriptibilidad.

28. En el caso de Baja California, el Art. 167-bis del Código Penal como reformado en 2010 establece que “Al servidor público que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculto a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se sancionará con prisión de 15 a 40 años y de 100 a 500 días multa. Además de la pena de prisión el condenado será destituido del cargo o empleo o suspendido por un término igual al de la pena de prisión. Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrá prisión de 8 a 15 años y de 50 a 300 días multa. Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita escalecer los hechos, y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima”.
29. Sin embargo, la disposición del Código Penal de Baja California no se conforma con los estándares internacionales. En primer lugar, la privación de libertad de la víctima y la negación de información o el ocultamiento del paradero son dos elementos concurrentes del delito y no alternativos. Asimismo, no parece que la expresión “detenga y mantenga oculta” la víctima sea suficientemente amplia para cubrir el “arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad”. Además, la formulación “al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos”, no parece suficientemente articulada para permitir sancionar a todas las personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado que cometan, ordenen, induzcan a la comisión de una desaparición forzada o intenten cometerla, o sean cómplices o partícipes en la misma. Además, el Código Penal de Baja California no prevé expresamente la imprescriptibilidad de la desaparición forzada ni que ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, pueda ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada. Finalmente, el Código Penal de Baja California tampoco tipifica los crímenes de lesa humanidad.
30. En el caso de Chiapas, el 23 de septiembre de 2009 se adoptó una Ley para prevenir y sancionar la desaparición forzada de personas. Si bien la definición del delito contenida en esta ley parece conforme a los estándares internacionales, cabe destacar que no prevé expresamente que ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, pueda ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada.
31. Igualmente en el caso de Guerrero, el 15 de octubre de 2005 se aprobó una Ley para prevenir y sancionar la desaparición forzada de personas. El Art. 3 de dicha ley establece que “Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que en ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas detenga, prive de la libertad y mantenga oculta a una o más personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan, cualesquiera que sea el método y motivación utilizados, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información fidedigna sobre el paradero de la o de las

víctimas, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes. Serán igualmente considerados como sujetos activos del delito de desaparición forzada de personas, aquellas personas que aún cuando no sean formalmente autoridades ni funcionarios, actúen aprovechando la autorización, el apoyo o la aquiescencia de funcionarios públicos.”

32. Para evitar interpretaciones erróneas, la ley debería codificar los elementos constitutivos del delito como concurrentes. Asimismo, no parece que la expresión “detenga y mantenga oculta” la víctima sea suficientemente amplia para cubrir el “arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad”. Al igual que la ley de Chiapas, la legislación de Guerrero tampoco prevé expresamente que ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, pueda ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada.
33. En el Estado de Coahuila, se ha aprobado la tipificación del delito de desaparición forzada, y se encuentra pendiente su publicación por parte del Ejecutivo para entrar en vigor. El Art. 212-bis del Código Penal de Coahuila establece que “Se aplicará una pena de diez a cuarenta años de prisión y de trescientos a mil días multa, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años, al servidor público que con motivo o abusando de sus atribuciones, detenga y mantenga dolosamente oculta a una o varias personas. Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrá prisión de doce a treinta años y de ciento cincuenta a quinientos días multa [...]”.⁵⁴
34. La definición del tipo penal de desaparición forzada proporcionada por el Art. 212-bis del Código Penal de Coahuila no parece conforme a los estándares internacionales. No parece que la expresión “detenga y mantenga oculta” la víctima sea suficientemente amplia para cubrir el “arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad”. La redacción es confusa e integra elementos que dificultan su acreditación, como que la conducta se debe cometer “en abuso” de sus funciones. A saber, no especifica claramente las conductas delictivas que pueden configurar el tipo penal. Omite señalar la negativa de reconocer la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de las personas. No establece que el delito es imprescriptible ni que ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, pueda ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada. No reconoce la naturaleza continuada del delito de desaparición forzada. Pasa por alto el elemento de la aquiescencia, con lo cual se impide una investigación y sanción penal de los servidores públicos cuando toleran o permiten que ocurran las desapariciones. El tipo penal aprobado establece una penalidad más baja que la del secuestro, siendo que una privación arbitraria de la libertad por parte del Estado debe ser castigada con mayor severidad

54 Código Penal de Coahuila, Art. 212 bis (cont.) “[...] Si con motivo de la desaparición de una persona, ésta fuera localizada posteriormente sin vida, se iniciará la correspondiente averiguación previa por separado y en su caso se impondrán las sanciones que correspondan por el delito o delitos que resulten sin perjuicio de la sanción impuesta por la desaparición forzada. Si la víctima fuere liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su detención la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos. Si la liberación ocurriera dentro de los diez días siguientes a su detención, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos. Estas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.”

que cuando la comete un particular, ya que el Estado tiene un deber de cuidado sobre las personas. Finalmente, el Código Penal de Coahuila no tipifica los crímenes de lesa humanidad.⁵⁵

35. En el caso de Chihuahua, el Art. 165 del Código Penal tipifica la desaparición forzada de la siguiente manera: “Al servidor público que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días multa, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años. Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días multa. Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima”.
36. Esta definición no parece conforme a los estándares internacionales. En primer lugar, al referirse al delito cometido por un servidor público, en vez de codificar los dos elementos constitutivos (privación de libertad y negación de información u ocultamiento del paradero de la víctima) como concurrentes, parece más bien calificarlos de alternativos. Asimismo, la formulación “al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos”, no parece suficientemente articulada para permitir sancionar a todas las personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado que cometan, ordenen, induzcan a la comisión de una desaparición forzada o intenten cometerla, o sean cómplices o participes en la misma. Además, el Código Penal de Chihuahua no prevé expresamente que ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, pueda ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada. Finalmente, el Código Penal de Chihuahua no tipifica los crímenes de lesa humanidad.
37. En el caso del Distrito Federal, el Art. 168 del Código Penal establece que “al servidor público del Distrito Federal que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días multa, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años. Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días multa. Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita

55 Cabe destacar además que ni el ejecutivo ni el legislativo local consultaron con las organizaciones de la sociedad civil el tipo penal propuesto, siendo que concretamente el Gobernador había sostenido reuniones con FUUNDEC, que había estado empujando activamente su tipificación y la adopción de medidas para investigar dicho delito.

esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima. Este delito no se sujetará a las reglas de la prescripción, por lo que no prescribirá bajo los supuestos a que ellas se refieren”.

38. En el caso de Durango, el Art. 364 del Código Penal establece que “al servidor público que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de cinco a veinticinco años y de doscientos a quinientos días multa, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años. Las mismas penas se impondrán al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior. Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima. Este delito no se sujetará a las reglas de la prescripción, por lo que no prescribirá bajo los supuestos a que ellas se refieren. Para los efectos de este artículo servidor público es aquel a que se refiere el artículo 151 de este Código”.
39. Sin embargo, tanto el Art. 168 del Código Penal del Distrito Federal como el Art. 364 del Código Penal de Durango no parecen cumplir cabalmente con los estándares en la materia. En primer lugar, la privación de libertad de la víctima y la negación de información o el ocultamiento del paradero son dos elementos concurrentes del delito y no alternativos. En todo caso, la redacción es ambigua, dando lugar a confusión e interpretaciones erróneas. Asimismo, no parece que la expresión “detenga y mantenga oculta” la víctima sea suficientemente amplia para cubrir el “arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad”. Además, la formulación “al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos”, no parece suficientemente articulada para permitir sancionar a todas las personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado que cometan, ordenen, induzcan a la comisión de una desaparición forzada o intenten cometerla, o sean cómplices o participes en la misma. Además, ni el Código Penal del Distrito Federal ni el de Durango prevén expresamente que ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, pueda ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada. Finalmente, tampoco los Códigos Penales del Distrito Federal y de Durango tipifican los crímenes de lesa humanidad.
40. En Nayarit, el Art. 291-A del Código Penal establece que “se aplicarán de 5 a 20 años de prisión y multa de cien a cuatrocientos días de salario, al responsable de la desaparición forzada de personas. Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que en ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas y derivado de la privación de la libertad, mantenga oculta o desaparecida a una o más personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan, cualesquiera que sea el método y motivación utilizados, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre el paradero de la o de las víctimas. Serán igualmente responsables del delito

de desaparición forzada de personas todo aquel que aún cuando no sea servidor público, actúe aprovechando la autorización, el apoyo o la aquiescencia de funcionarios públicos”.

41. Sin embargo, el tipo penal establecido por el Art. 291-A del Código Penal de Nayarit no parece respetar los estándares internacionales. En primer lugar, los dos elementos constitutivos del delito (a saber, privación de libertad y negación u ocultamiento de la suerte y del paradero de la víctima) son concurrentes y no alternativos. Asimismo, cabe destacar que el Código Penal de Nayarit no establece la imprescriptibilidad de la desaparición forzada, ni que ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, pueda ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada. Además, el Código Penal de Nayarit no tipifica los crímenes de lesa humanidad.
42. En el caso de Oaxaca, el Art. 348-bis D establece que “comete el delito de desaparición forzada, quien por orden o con la autorización o apoyo de autoridades del Estado, privare en cualquier forma de la libertad a una o más personas, por motivos políticos, ocultando su paradero, negándose a revelar su destino o reconocer su detención, así como el Servidor Público que ordene, autorice o apoye la desaparición. Se equipara al delito de desaparición forzada de persona, la ocultación de familiares de víctimas de este delito o nacidos de una madre víctima de desaparición forzada, durante el cautiverio”. El Art. 348-bis E prevé que “a quien cometa el delito de desaparición forzada de personas, se le impondrá una pena de prisión de cinco a treinta años de prisión y multa de trescientos a setecientos salarios mínimos, así como la inhabilitación por el tiempo de la pena fijada en la sentencia ejecutoriada, para el desempeño de cualquier cargo o empleos públicos. La pena de prisión podrá ser disminuida hasta en una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando administre información que permita esclarecer los hechos; y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima. El Estado y los municipios serán solidariamente responsables del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos”.
43. La definición del tipo penal de desaparición forzada proporcionada por el Art. 348-bis D del Código Penal de Oaxaca no parece conforme a los estándares internacionales, en primer lugar porque requiere que la “privación de libertad” de la víctima se produzca “por motivos políticos”. Este elemento constitutivo del delito no está previsto por ningún instrumento internacional en materia. En segundo lugar, el servidor público debe considerarse responsable del delito de desaparición forzada de personas no sólo cuando “ordene, autorice o apoye al delito”. La presente definición no parece permitir la sanción de todos aquéllos que cometan, ordenen, induzcan a la comisión de una desaparición forzada o intenten cometerla, o sean cómplices o participes en la misma. Asimismo, el Código Penal de Oaxaca no prevé la imprescriptibilidad de la desaparición forzada de personas, ni que ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, pueda ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada. Finalmente, el Código Penal de Oaxaca no tipifica los crímenes de lesa humanidad.
44. Tras haber llevado a cabo una visita a México en 2011, el GTDFI ha constado que “[...] la legislación penal de la Federación y los Estados que han tipificado la desaparición forzada no utilizan la misma definición. Además, la mayoría no incluye la posibilidad de que las desapariciones forzadas sean

perpetradas por grupos organizados o particulares que actúen en nombre del Gobierno o con su apoyo directo o indirecto, autorización o aquiescencia. En la mayoría de las legislaciones Estatales queda excluida la prescripción. Es importante resaltar que, en 2004, la Suprema Corte estableció que el plazo para que opere la prescripción en un caso de desaparición forzada ‘empieza a correr hasta que la conducta ilícita deja de consumarse, esto es, cuando el sujeto pasivo aparece (vivo o muerto) o se establece su destino’. Algunos otros Estados han optado por promulgar legislación no jurisdiccional y procedimientos para abordar las desapariciones forzadas. Las inconsistencias de la definición del delito de desaparición forzada en relación con la Declaración y otros instrumentos internacionales relevantes, así como el hecho de que la gran mayoría de los Estados no hayan tipificado la desaparición forzada como un delito autónomo, contribuyen a la impunidad”.⁵⁶ A la luz de lo anterior, el GTDFI ha recomendado a México garantizar “que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y que a la brevedad se apruebe una Ley General sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. La Ley General debería definir la desaparición forzada como un delito autónomo; crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas; y establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tengan pleno acceso a este registro. Dicha Ley General debería permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada. Finalmente, la Ley General debería ser una herramienta jurídica para la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos, así como para garantizar el derecho a la reparación integral. El Grupo de Trabajo recomienda garantizar la armonización de la definición de desaparición forzada en la legislación penal con lo establecido en la Declaración y otros instrumentos internacionales relevantes”.⁵⁷

45. Aunado a lo anterior, no existe en México un procedimiento especial para declarar la desaparición forzada de una persona a fin de que los familiares puedan ejercer los derechos de la persona desaparecida. Existe un procedimiento en los códigos civiles de las entidades federativas para declarar la ausencia. Sin embargo, los procedimientos son largos (hasta dos años para la declaración de ausencia y seis para la declaración de muerte) y se requiere que quien lo vaya a solicitar, cuente con el servicio de un abogado. Por otra parte, para el ejercicio de ciertos derechos –como los hipotecarios-

56 GTDFI, Informe sobre misión a México, supra nota 24, párr. 13-14. En el mismo sentido, véase Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, doc. A/HRC/11/27 de 5 de octubre de 2009, párr. 77 y recomendación No. 25.

57 GTDFI, Informe sobre misión a México, supra nota 24, párr. 86 y 87, e Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, supra nota 56, párr. 73 y recomendación No. 24. En lo que concierne a las adopciones que hubiesen tenido origen en una desaparición forzada, la legislación mexicana no contempla este caso específico dentro del Código Federal de Procedimientos Civiles, que es el que rige los procedimientos de adopción. Sin embargo, dentro de las disposiciones referentes a la adopción, existen varias causales para revocar la misma. En primer lugar, el Art. 88 del Código hace referencia a la facultad que tienen los jueces y tribunales para dejar sin efecto una adopción, teniendo por efecto la cancelación del acta de la misma. Asimismo, se establece que los adoptados tienen la capacidad de impugnar la adopción dentro del año siguiente a haber adquirido la mayoría de edad. Respecto a las formas para revocar la adopción, el Código estipula que ésta podrá dejarse sin efecto: “I. Cuando el adoptante y el adoptado así lo convengan, siempre que el segundo haya cumplido la mayoría de edad. En caso contrario, se deberá de tomar en cuenta a las personas que consintieron en la adopción en primer lugar, o al Consejo de Tutelas y un representante del Ministerio Público. II. Por ingratitud del adoptado”. De acuerdo con la manera en que está construida esta disposición, pareciera que estas dos causales son exclusivas para la revocación de la adopción en México. Si bien es claro que no existe una disposición especial para revocar las adopciones que se hayan originado en situaciones de desaparición forzada, la necesaria participación de un juez o un tribunal para revocarlas nos da indicios de que éstos podrían declarar nulos los procesos de adopción basados en una evaluación casuística.

requieren que incluso los familiares tramiten la declaración de muerte.⁵⁸ Esto último, evidentemente causa un efecto psicológico grave en las familias, por lo que se requiere un procedimiento acorde a la situación de victimización que viven las familias.

4. Falta de medida preventivas adecuadas

Art. 2, párr. 1 CAT⁵⁹

Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción.

Art. 2, párr. 2 Declaración de 1992⁶⁰

Los Estados actuarán a nivel nacional, regional y en cooperación con las Naciones Unidas para contribuir por todos los medios a prevenir y eliminar las desapariciones forzadas.

Art. 3 Declaración de 1992

Los Estados tomarán medidas legislativas, administrativas, judiciales y otras medidas eficaces para prevenir o erradicar los actos de desapariciones forzadas en cualquier territorio sometido a su jurisdicción.

Art. 10 Declaración de 1992

1. Toda persona privada de libertad deberá ser mantenida en lugares de detención oficialmente reconocidos y, con arreglo a la legislación nacional, presentada sin demora ante una autoridad judicial luego de la aprehensión. 2. Se deberá proporcionar rápidamente información exacta sobre la detención de esas personas y el lugar o los lugares donde se cumple, incluidos los lugares transferencia, a los miembros de su familia, su abogado o cualquier otra persona que tenga interés legítimo en conocer esa información, salvo voluntad en contrario manifestada por las personas privadas de libertad. 3. En todo lugar de detención deberá haber un registro oficial actualizado de todas las personas privadas de libertad. Además, los Estados tomarán medidas para tener registros centralizados análogos. La información que figure en esos registros estará a disposición de las personas mencionadas en el párrafo precedente y de toda autoridad judicial u otra autoridad nacional competente e independiente y de cualquier otra autoridad competente facultada por la legislación nacional, o por cualquier instrumento jurídico internacional del que el Estado sea parte, que desee conocer el lugar donde se encuentra una persona detenida.

Art. 11 Declaración de 1992

La puesta en libertad de toda persona privada de libertad deberá cumplirse con arreglo a modalidades que permitan verificar con certeza que ha sido efectivamente puesta en libertad y, además, que lo ha sido en condiciones tales que estén aseguradas su integridad física y su facultad de ejercer plenamente sus derechos.

Art. 12 Declaración de 1992

1. Los Estados establecerán en su legislación nacional normas que permitan designar a los agentes del gobierno habilitados para ordenar privaciones de libertad, fijen las condiciones en las cuales tales órdenes pueden ser dadas, y prevean las penas de que se harán pasibles los agentes del gobierno que se nieguen sin fundamento legal a proporcionar información sobre una privación de libertad. 2. Los Estados velarán igualmente por que se establezca un control estricto, que comprenda en particular una determinación precisa de las responsabilidades jerárquicas, sobre todos los responsables de aprehensiones, arrestos, detenciones, prisiones preventivas, traslados y encarcelamientos, así como sobre los demás agentes del gobierno habilitados por la ley a recurrir a la fuerza y utilizar armas de fuego.

58 GTDFI, Comentario General sobre el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica en el contexto de las desapariciones forzadas, 2012 www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/GCRecognition.pdf, párr. 8. "La base para tal reconocimiento [de la personalidad jurídica] debería ser mediante una 'declaración de ausencia por razón de desaparición forzada', que sea emitida por las autoridades del Estado, con el consentimiento de la familia, después de haber transcurrido cierto tiempo de la desaparición y en todo caso, no menos de un año." Traducción no oficial.

59 Véase también los Art. 1 y 6 de la Convención Interamericana contra la tortura.

60 Véanse también los Art. 17-23 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; y los Art. I.c, I.d y XI de la Convención Interamericana sobre desapariciones forzadas. Sobre estos puntos, véanse también las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos (7, 35-39 y 44-45); y Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (2, 4, 6, 9-13, 15-19, 32-34 y 37).

46. Tanto los instrumentos jurídicos internacionales en materia de tortura, incluida la Convención internacional contra la tortura, como los instrumentos en materia de desaparición forzada hacen hincapié en la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas o judiciales necesarias para prevenir estos delitos. Cabe destacar que las personas privadas de libertad se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad frente a la tortura y a la desaparición forzada y, por ello, resultan de crucial importancia las medidas preventivas dirigidas a esta categoría.

4.1 Abuso del arraigo penal

47. A pesar de lo recomendado por el CAT (2007),⁶¹ el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias (2002),⁶² el Subcomité para la Prevención de la Tortura (2009),⁶³ en el Examen Periódico Universal (2009),⁶⁴ el Comité de Derechos Humanos en 2010,⁶⁵ la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (2011),⁶⁶ el GTDFI (2011)⁶⁷ y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011)⁶⁸; de las órdenes de tribunales internos,⁶⁹ y de las garantías proporcionadas por México en sus informes periódicos combinados quinto y sexto,⁷⁰ en la realidad el arraigo penal se sigue practicando comúnmente y la legislación lo permite expresamente para casos de “delincuencia organizada”. De hecho, a raíz de la reforma de junio de 2008 la figura del arraigo está ahora prevista en el párrafo octavo del Art. 16 de la CPEUM. La reforma señala que el arraigo se decretará sólo cuando se trate de casos considerados como delincuencia organizada. Tales delitos son de competencia federal únicamente.⁷¹ Sin embargo, el artículo undécimo transitorio de la misma reforma extiende la potestad de todos los jueces a todos los niveles de gobierno para conceder arraigo hasta por 40 días por delitos graves. Esto aplica tanto para las entidades federativas que ya cuentan con el nuevo sistema penal, como para aquellas que lo implementarán en los siguientes años. Lo grave de esta reforma es que de acuerdo al segundo transitorio de la reforma de 2008, el arraigo también está previsto hasta el 2016 para delitos graves en las legislaciones estatales. En este supuesto también se ha aplicado el arraigo de forma extensa. Sin embargo, este transitorio autoriza solamente el arraigo domiciliario, por lo que no podrá decretarse que el detenido sea ubicado más que en su propio domicilio, con lo cual se extingue la posibilidad de llevarlo, como era posible anteriormente a casas de seguridad o centros de arraigo.
48. Asimismo, la reforma estipula que el arraigo sólo podrá imponerse cuando “sea necesario para el éxito

61 CAT, Conclusiones y recomendaciones sobre México, doc. CAT/C/MEX/CO/4 de 6 de febrero de 2007, párr. 15.

62 Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Informe acerca de su visita a México, doc. E/CN.4/2003/8/Add.3 de 17 de diciembre de 2002, párr. 45-50.

63 Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Informe sobre la visita a México, doc. CAT/OP/MEX/1 de 31 de mayo de 2010, párr. 212-238.

64 Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, supra nota 56, párr. 93(39), 94(2).

65 CDH, Conclusiones y recomendaciones sobre México, doc. CCPR/C/MEX/CO/5 de 7 de abril de 2010, párr. 15.

66 Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, doc. A/HRC/17/30/Add.3 de 18 de abril de 2011, párr. 92, 94(bb).

67 GTDFI, Informe sobre misión a México, supra nota 24, párr. 88.

68 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Comunicado de Prensa “CIDH concluye visita a México” de 30 de septiembre de 2011 en, www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/105.asp.

69 SCJN, Decisión sobre la acción de inconstitucionalidad No. 20/2003 de 19 de septiembre de 2005.

70 Informes periódicos quinto y sexto combinados, supra nota 6, párr. 145-170.

71 CPEUM, Art. 73, fracción XXI (adicionada mediante la reforma constitucional de junio de 2008).

de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.” Sin embargo, el arraigo penal se continúa utilizando para mantener bajo custodia por largos periodos a presuntos delincuentes contra los que no existen pruebas suficientes para consignarlos de inmediato ante un juez, y esto permite toda clase de abusos y va en el sentido contrario a la prevención de la desaparición forzada de personas.⁷² La reforma establece que el arraigo podrá durar un máximo de 40 días con posibilidad de extenderlo 40 más lo cual significa que una persona puede permanecer en arraigo durante casi 3 meses sin que se formalice en su contra una acusación o se le vincule a un proceso judicial.

49. En ese sentido, tras su visita a México, el GTDFI ha señalado que “apartados de la reforma constitucional de 2008 destinada, entre otros, a combatir el crimen organizado socavan la protección en contra de las desapariciones forzadas. La reforma consagró la figura del arraigo cuando una persona es investigada por delitos graves o por crimen organizado. Una persona puede ser detenida bajo arraigo por 40 días en casas de seguridad, período que puede ser extendido hasta por 80 días como máximo, sin cargos y con un contacto muy limitado con abogados y familiares. Su paradero es frecuentemente desconocido. El Grupo de Trabajo recibió información de casos en los que una persona que era objeto de una desaparición transitoria después era presentada a las autoridades locales o federales y puesta bajo arraigo”.⁷³ En este sentido, el GTDFI recomendó a México que se elimine la detención mediante arraigo de la legislación y de la práctica, tanto a nivel federal como estatal para prevenir casos de desaparición forzada.⁷⁴ Es pertinente enfatizar que además de detenciones bajo arraigo en casas de seguridad, muchas veces se improvisan instalaciones para la ejecución del arraigo tales como cuartos de hotel o instalaciones militares.⁷⁵ Aunque los familiares eventualmente llegan a conocer el paradero de la persona arraigada a través de indagaciones que ellos mismos llevan a cabo, este permanece desconocido durante los días inmediatos a su detención (1, 2 ó hasta 5), generando gran incertidumbre y sufrimiento.
50. Si bien antes de la reforma cualquier juez podía librar las órdenes de arraigo, ahora solamente pueden hacerlo uno de los siete jueces de los Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones (en adelante “Juzgados Especializados”).⁷⁶ Todos ellos son de competencia federal pues dependen directamente del Poder Judicial de la Federación y se encuentran en el Distrito Federal. Según información brindada por personal de dichos juzgados su función es recibir peticiones de la PGR solicitándoles autoricen órdenes de cateo, arraigo o de intervención de comunicaciones.
51. Las solicitudes que reciben los juzgados les son enviadas de manera electrónica a través del sistema

72 Véase también Human Rights Watch, Informe Mundial 2011 resumen en español en, www.hrw.org/sites/default/files/related_material/mexico_sp_1.pdf, p. 3.

73 GTDFI, Informe sobre misión a México, supra nota 24, párr. 30.

74 Ibid., párr. 88.

75 Por razones de seguridad, las organizaciones de derechos humanos que proporcionaron esta información prefieren no hacer pública su identidad en el presente informe. Sin embargo, en caso de necesidad y bajo pedido, se podría comunicar dicho dato al CAT tras haber recibido garantías de que se guardará absoluta confidencialidad al respecto.

76 Estos juzgados fueron creados a raíz de la reforma de 2008 y son el antecedente de los jueces de control, figura que deberá existir cuando comience a ser implementada la reforma de 2008 a nivel federal.

llamado “Ventana Electrónica de Trámite” y contienen tres archivos que son previamente preparados por el Ministerio Público (MP): la solicitud de arraigo; las constancias que el MP escanea del expediente de averiguación previa; y una certificación en la que sólo menciona que las actas que se envían corresponden fielmente a la averiguación previa en cuestión. La certificación debe estar acompañada de las firmas electrónicas del MP. Una vez recibida la solicitud, los jueces y personal del Juzgado Especializado analizan las pruebas contenidas en los archivos y tienen 12 horas para determinar si libran la orden de arraigo o no tomando en consideración cuestiones tanto de fondo como de forma. En cuanto al fondo, los jueces buscan que exista más de una prueba. En cuanto a la forma, los jueces buscan que las solicitudes incluyan los datos completos de quien se busca arraigar. Cuando se trata de analizar cuestiones de fondo, es en la práctica difícil negar las solicitudes ya que los jueces no tienen manera alguna de corroborar la información que les brinda el MP.

52. Sin importar de dónde provenga la solicitud, toda persona en contra de quien se libra una orden de arraigo es llevada al Centro de Arraigo localizado en la Colonia Doctores en el Distrito Federal. Aunque estos centros dependen jurídicamente de los Juzgados Especializados, son los agentes y personal del MP quienes están a cargo del Centro de Arraigo y quienes por lo tanto son responsables de la integridad física de los arraigados. En ese sentido, personal de los Juzgados Especializados nos comenta que ni el personal ni los jueces de los Juzgados Especializados tienen control sobre los arraigados y que de hecho, no realizan visitas al Centro de Arraigo. Una vez que las órdenes de arraigo son libradas y la persona ingresa al Centro de Arraigo, no tienen manera alguna de saber qué sucede con la persona arraigada ni de averiguar su estado de salud o integridad. Si bien los jueces podrían solicitar este tipo de información, en la práctica no lo hacen.
53. Los únicos controles que realizan los Juzgados Especializados luego de haber librado una orden de arraigo tiene como objetivo ejercer presión sobre el MP para realizar avances en las averiguaciones previas e impedir que se soliciten extensiones del arraigo simplemente por falta de diligencia en las investigaciones. Otro motivo para realizar estos controles es que frecuentemente el MP omite información expresamente, en particular cuando se trata de casos que ya han sido consignados (es decir casos donde ya se ejerció la acción penal) para que los Juzgados Especiales otorguen la ampliación del arraigo y evitar así que los detenidos salgan libres en lo que el Juez de Procesos libra la orden de aprehensión, lo cual representa una violación de varios derechos humanos, y en particular del derecho a la presunción de inocencia (Art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante “CADH”); los derechos relacionados al debido proceso (Art. 8 CADH); y del derecho de libertad personal (Art. 7 CADH).
54. Estos informes en palabras del personal de los Juzgados Especializados que nos brindó información, deberían ser mucho más amplios solicitando al MP información sobre el estado físico del arraigado, sobre los contactos que ha tenido con el exterior, incluyendo familiares, abogado, etc.
55. En conclusión, en tanto que los Juzgados Especializados no tienen manera de comprobar las pruebas que les remite el MP con las cuales deben decidir si libran la orden de arraigo o no, y no realizan ningún control sobre el estado físico de los arraigados una vez que son recluidos en el Centro de

Arraigo, estos Juzgados Especializados representan una figura controversial y contraria a las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, entre otras del derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, (Art. 2 CAT; Art. 5 CADH), del principio de legalidad (Art. 9 CADH), los derechos relacionados al debido proceso (Art. 8 CADH) y el derecho a un recurso legal efectivo (art. 25 CADH).

4.2 Abuso de la excepción de flagrancia

56. El Art. 16 de la CPEUM exige que las autoridades obtengan una orden judicial de aprehensión antes de llevar a cabo allanamientos y detenciones. Una orden judicial de detención sólo puede ser librada por una autoridad judicial en los siguientes casos: a) cuando le preceda una denuncia o querrela; b) cuando dicha denuncia o querrela involucre un hecho señalado como delito por la ley y el cual esté sancionado con pena privativa de libertad; c) cuando existan datos que establezcan que se ha cometido el hecho delictivo y; d) cuando existan datos que señalen la posible participación del sospechoso en la comisión del hecho delictivo.⁷⁷ Una vez que el presunto delincuente ha sido detenido, debe ser presentado ante un juez “sin dilación alguna”. Sin embargo, existen dos excepciones al requisito de contar con una orden judicial antes de detener a un sospechoso, a saber los casos: “urgentes”, es decir los casos donde existe un “riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia” por un delito “grave”; y los casos de “detención por flagrancia”, es decir cuando un delincuente es sorprendido “en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido”.
57. Si bien las leyes federales facultan explícitamente a la policía a efectuar detenciones por flagrancia, también imponen responsabilidades que los policías deben cumplir al ejercer esta potestad. Los presuntos delincuentes deben ser puestos “sin demora a disposición de la autoridad más cercana, y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público federal o estatal”,⁷⁸ quienes, a su vez, deberán llevar a los sospechosos en presencia de un juez en el término de 48 horas o, de lo contrario, deberán liberarlos. El incumplimiento de esta obligación constituye un delito penal.⁷⁹ En casos vinculados con la delincuencia organizada, el período máximo que puede transcurrir entre el registro ante el agente del MP y la comparecencia ante el juez puede duplicarse a 96 horas⁸⁰. Una vez que el sospechoso es acusado y puesto a disposición de un juez, éste debe certificar que la detención fue legítima y, de no ser así, debe liberar al detenido.⁸¹ El abuso de las detenciones en flagrancia se ha visto exacerbado por las reformas legislativas en los Estados, que permiten una interpretación excesivamente amplia de lo que constituye el período “inmediatamente” posterior a un delito, durante el cual pueden llevarse a cabo tales detenciones.⁸²

77 CPEUM, Art. 16, párr. 3.

78 Ibid., párr. 5.

79 Código Penal Federal, Art. 225, párr. XIII. La sanción prevista para dicho delito es una pena de prisión de cuatro a diez años y de mil a dos mil días de multa. Además, el servidor público será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

80 CPEUM, Art. 16, párr. 10.

81 Human Rights Watch, Ni seguridad, ni derechos, supra nota 27, p. 66.

82 El Art.165 del Código Procesal del Estado de Chihuahua fue reformado el 30 de enero de 2010 y amplía el término de la flagrancia violando así la Constitución al señalar que se entiende “inmediatamente” como el lapso de tiempo comprendido entre el momento de la ejecución del delito y el de la detención, el que podrá realizarse en minutos, horas o incluso días, según las circunstancias del caso, siempre y cuando no se hayan suspendido las actividades de investigación policial tendientes a la localización y detención del probable interviniente”.

58. El GTDFI “[...] recibió información creíble en relación con detenciones cometidas por fuerzas militares en contra de civiles quienes fueron llevados a instalaciones militares. En muchas ocasiones, los elementos militares y de otras fuerzas de seguridad que realizaron las detenciones utilizaron los excesivamente amplios conceptos de cuasi-flagrancia y flagrancia equiparada que permiten a cualquier persona detener a otra a varias horas e inclusive días después de la comisión de un delito”.⁸³ En este sentido, el GTDFI recomendó a México “modificar el marco jurídico sobre la flagrancia a fin de restringir su uso al momento preciso de la comisión de un delito y eliminar los conceptos de cuasi-flagrancia y flagrancia equiparada, para prevenir las desapariciones forzadas”.⁸⁴
59. Por su parte, Human Rights Watch observó que “los actos de tortura y el trato cruel, inhumano y degradante van unidos a las detenciones ilegales. En un patrón que se puso de manifiesto en los cinco Estados analizados por Human Rights Watch, los presuntos delincuentes son detenidos arbitrariamente, muchas veces, con el pretexto de ser sorprendidos en el momento de la comisión de un delito (en flagrancia). Luego, en las horas o los días posteriores a haber sido detenidos y antes de ser puestos a disposición de agentes del Ministerio Público, los detenidos ‘desaparecen’. Son mantenidos incomunicados y privados de cualquier contacto con abogados y familiares, habitualmente en bases militares, estaciones de policía o centros de detención clandestinos. Durante este período, los detenidos suelen ser torturados con el objeto de obligarlos a proporcionar información y a ofrecer confesiones por la fuerza, y a menudo estas confesiones sirven luego para justificar su detención arbitraria”.⁸⁵
60. La propia CNDH confirmó la existencia de un patrón de abuso relacionado con la figura de “flagrancia” en una recomendación general que emitió en agosto de 2011 sobre la práctica de allanamientos ilegales en que incurren “frecuentemente” miembros del ejército, la policía y funcionarios de la justicia federal y estatal “en el desarrollo de las labores de combate a la delincuencia”. En particular, la CNDH destacó el uso de la flagrancia simulada como un “modus operandi de los servidores públicos civiles y de las fuerzas armadas a lo largo de todo el país”.⁸⁶
61. En la actualidad, el supuesto de flagrancia es excesivo en términos de temporalidad y es incompatible con el principio de la presunción de inocencia y con el requerimiento legal de detención legítima por orden judicial.⁸⁷ Asimismo, la relación existente entre el abuso de la figura de flagrancia y la comisión de desapariciones forzadas de personas resulta particularmente evidente en el recordado informe presentado por Human Rights Watch en 2011: “[...] las fuerzas de seguridad retenían a los sospechosos durante horas o días antes de ponerlos a disposición de los agentes del Ministerio Público. Durante el período que transcurre entre que estas personas son detenidas y el momento en que son puestas a

83 GTDFI, Informe sobre misión a México, supra nota 24, párr. 26.

84 Ibid., párr. 89.

85 Human Rights Watch, Ni seguridad, ni derechos, supra nota 27, p. 65.

86 CNDH, Recomendación General No. 19, “Sobre la práctica de cateos ilegales”, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia Militar, Gobernadores, Gobierno del Distrito Federal, Secretarías de Seguridad Pública, y Procuradurías Generales de Justicia de las Entidades Federativas, de 5 de agosto de 2011 en www.cndh.org.mx/node/33.

87 En el mismo sentido, véase Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU, Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, CAT/OP/MEX/1 de 31 de mayo de 2010, párr. 133.

disposición de los agentes del Ministerio Público, se produce su desaparición: habitualmente no queda ninguna constancia de su detención (en parte, porque muchas detenciones se realizan, presuntamente, en flagrancia); sus familias no reciben información acerca de su paradero; las autoridades niegan tenerlas bajo su custodia y a los detenidos se les niega el acceso a abogados y a cualquier otro contacto externo. Todos estos factores hacen que los detenidos queden en una posición más vulnerable ante el abuso y la coerción. Cuando finalmente los detenidos son puestos a disposición de agentes del Ministerio Público, en general, las fuerzas de seguridad no rinden cuentas por los prolongados períodos en que retienen a estas personas, o bien falsifican las fechas de las detenciones para que parezca que la víctima fue detenida en una fecha posterior. Familiares y defensores de derechos humanos que buscaron a víctimas durante el período en que estas se encontraban incomunicadas señalaron a Human Rights Watch que las autoridades negaban sistemáticamente tenerlas bajo su custodia. En lugar de ello, los funcionarios derivaban a los familiares de una autoridad civil a otra, y a distintas sedes de las fuerzas de seguridad. Teniendo en cuenta que las detenciones pueden ser realizadas por la Policía federal, estatal, municipal o de tránsito, por la Policía Ministerial, por el Ejército y la Marina, y por agentes del Ministerio Público federales y estatales, las familias muchas veces se encuentran inmersas en una búsqueda kafkiana que las lleva a recorrer infinidad de posibles lugares de detención. En muchos de los casos documentados en este informe, hay evidencia de que las autoridades les mintieron deliberadamente a las familias al declarar que no tenían a los sospechosos bajo su custodia durante el período de incomunicación”.⁸⁸ De lo anterior se desprende que, si México pretende cumplir con su obligación de adoptar todas las medidas necesarias para prevenir casos de tortura y desaparición forzada, es de fundamental importancia que se modifiquen tanto el marco legislativo como la práctica existente con respecto a los arrestos en “flagrancia”.

4.3 Registros de personas privadas de libertad inadecuados



Migrantes centroamericanos desaparecidos en México. Archivo: Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.

88 Human Rights Watch, Ni seguridad, ni derechos, supra nota 27, pp. 73-74.

62. A raíz de la Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública de junio de 2008, se establece constitucionalmente en México la regulación y aplicación del registro inmediato de la detención de personas detenidas. El Art. 16 párr. 5 de la Constitución estipula que “Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.”
63. El Código Penal Federal tipificó el delito de abuso de autoridad en el caso de omisión en el registro de alguna detención, con una pena de dos a nueve años de prisión, setenta y cuatro días de multa y la destitución e inhabilitación del servidor público de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.⁸⁹ También se menciona que las sanciones se aplicarán en el caso de proporcionar o registrar información falsa o alterada, como se dispone en algunos convenios internacionales.⁹⁰
64. El Código Federal de Procedimientos Penales (en adelante, el CFPP) y otras leyes incluyendo la Ley de la Policía Federal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República estipulan la obligación de los Agentes del MP Federales⁹¹ así como de los policías⁹² que realicen la privación de la libertad de registrar de inmediato y sin demora toda la información relacionada con cualquier detención. Sin embargo, no queda claro a qué autoridad específicamente se le debe otorgar la información de las detenciones, si a la autoridad judicial competente o al Agente del MP ya que esto depende de la forma en que se haya realizado la detención.⁹³
65. Asimismo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁹⁴ estipula que también los policías deberán proporcionar la información al Centro Nacional de la Información y no solamente al Agente del MP. Sin embargo, dicho centro realiza un registro de las detenciones con la finalidad de obtener información sobre índices de delincuencia, es decir, con fines estadísticos y no la de proteger los derechos del detenido.
66. Además, de acuerdo al CFPP, el registro de la detención se cancelará cuando el detenido quede en libertad sin importar la causa.⁹⁵ La consecuencia de esta disposición es que una persona que haya sido puesta en libertad pero que haya sido sometida a tortura, maltrato, vejación, etc. no contará con la información y pruebas necesarias para denunciar penalmente y restringe la posibilidad de investigar abusos en contra del detenido y responsabilizar a las autoridades que hayan violado los derechos humanos del individuo. El registro debería proporcionar mayor información tanto de la manera cómo que se llevó a cabo la detención, como del personal que custodió al detenido.

89 Código Penal Federal, Art. 215 fracción XV.

90 Convención internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada, Art. 22.

91 Código Federal de Procedimientos Penales, Art. 2º fracción IV y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Art. 4º fracciones VII y VIII.

92 Código Federal de Procedimientos Penales, Art. 3º fracción V, primer párrafo y la Ley de la Policía Federal, Art. 8º fracción XLIV y Art. 19 fracción XIX.

93 La detención puede realizarse por flagrancia, caso urgente y orden de aprehensión.

94 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Art. 19.

95 Código Federal de Procedimientos Penales, Art. 3º, fracción V, segundo párrafo y Art. 193 QUINTUS sexto párrafo.

67. La legislación mexicana decreta que el registro debe contener todos los datos de identificación del detenido: nombre completo, apodo o alias, media filiación, las causas y particularidades de la detención, identificación y rango de las personas que participaron en la privación de la libertad y el lugar específico a dónde trasladarán al detenido y tiempo probable del traslado.⁹⁶ La autoridad encargada de ejecutar la detención es la única que integra los registros de detenciones y no se lleva a cabo una correlación por parte de los Agentes del MP o de otras autoridades para determinar que la información corresponde a hechos reales. Tampoco se incluye un examen médico en el registro de las detenciones sino no únicamente la observación general del Agente del MP acerca del estado físico del detenido.⁹⁷
68. Este registro, de acuerdo al CFPP será confidencial y privado, pero el detenido y sus abogados podrán utilizarlo para su defensa. Sin embargo, en ningún caso se proporcionará información a otras autoridades que no tengan relación con el registro de detenciones⁹⁸ ni a terceras personas que lo soliciten. La CNDH tendrá acceso a la información del registro de detenciones únicamente en el caso de una queja relacionada con violación de los derechos humanos.⁹⁹ Según lo expuesto por Rafael Heredia, es necesario que dicha Comisión tenga acceso al registro y de esa forma lo monitoree durante todas las detenciones y no sólo cuando exista la interposición de una queja, de esta forma se podría investigar todas las detenciones que presenten inconsistencias en el registro de detenciones.
69. Entre las principales inconsistencias que existen en el marco jurídico nacional en cuanto al registro de detenciones es que existen dos diferentes registros: uno es el Registro Administrativo de Detenciones¹⁰⁰ y el otro es el Sistema de Registro de Detenidos¹⁰¹. En cuanto a las disposiciones relacionadas con el registro de la detención y las cuales están contenidas en otras leyes,¹⁰² se presume que dichas disposiciones son aplicables a ambos registros, pudiéndose generar confusiones para los servidores públicos encargados de proporcionar la misma información pero con algunas diferencias. En este sentido, se puede afirmar que a pesar de las disposiciones legislativas, México no cuenta en la actualidad con un “registro de detención y custodia del detenido” ya que sólo establece registros de detenciones pero “sin tomar en cuenta la cadena de custodia del detenido”.¹⁰³ En el Anexo 1

96 Código Federal de Procedimientos Penales, Art. 193 QUARTER y Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Art. 113. Cabe mencionar que la única diferencia entre el contenido que mencionan ambas leyes es que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no establece como contenido el tiempo aproximado de traslado del detenido. También el Art. Quinto del Acuerdo del Procurador General de la República por el que se crea el Sistema de Registro de Detenidos relacionados con delitos de competencia de la Procuraduría General de la República (SIREN) establece cierto contenido que es similar al de los anteriores pero lo regula de forma más detallada.

97 Rafael Heredia, “El Registro de Detención y Custodia del detenido como medio de protección y defensa de ciertos derechos fundamentales”, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 2012, p. 27.

98 Ley de la Policía Federal, Art.19 fracción XXI.

99 Código Federal de Procedimientos Penales, Art.193 QUINTUS, tercer párrafo.

100 Regulado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

101 Creado por el Acuerdo General del Procurador A/126/10 o Acuerdo del Procurador General de la República por el que se crea el Sistema de Registro de Detenidos relacionados con delitos de competencia de la Procuraduría General de la República (SIREN)

102 Como las contenidas en el Código de Procedimientos Penales Federales, en el Código Penal Federal, en la Ley de la Policía Federal, entre otras.

103 Rafael Heredia, El Registro de Detención y Custodia del detenido como medio de protección y defensa de ciertos derechos fundamentales, supra nota 97, p. 26.

encontramos ejemplos recabados por Rafael Heredia que ilustran los problemas de la falta de un registro único de detención y custodia del detenido en México demostrando como la correcta aplicación de un registro único de detenciones hubiera podido evitar violaciones de derechos humanos así como permitir la investigación y la sanción de cualquier posible violación y promover el respeto al derecho al acceso a la justicia de los familiares del detenido.

70. Ante estas limitaciones institucionales, de acuerdo a lo documentado por FUUNDEC, los familiares de personas desaparecidas se ven sometidos a peregrinar por diferentes centros de reclusión, servicios médicos forenses (SEMEFO), centros psiquiátricos, entre otras dependencias, para solicitar se les permita revisar sus archivos con la esperanza de localizar a sus seres queridos. En la mayoría de los Estados, las familias logran tener acceso sólo a los registros de los SEMEFOS.
71. A reserva de las recomendaciones que se realizarán al final de este informe, a continuación se presentan algunas ideas presentadas por Rafael Heredia relacionadas específicamente al tema del registro de detenciones:¹⁰⁴
- ▶ En todos los casos de detención se debe integrar el registro de detención y custodia del detenido. En el caso específico de la flagrancia es necesario que existan datos probatorios disponibles, como registros de imagen y sonido, nombres de testigos y la preservación y custodia de los objetos relacionados con el delito.¹⁰⁵
 - ▶ Dicho registro debe ser integrado y firmado no sólo por las autoridades presentes al momento de la detención, sino también por la autoridad competente a la cual será puesto a disposición el detenido, así como por el personal médico que realice las revisiones físicas correspondientes. El registro también deberá hacerse en formato electrónico, de tal forma que la información pueda ser compartida con diferentes instituciones.¹⁰⁶ La información del registro electrónico deberá corresponder a aquella contenida en el registro físico firmado.
 - ▶ La información conformada por el registro de detención y custodia del detenido deberá ser pública y fácilmente accesible para personas cercanas al detenido. La CNDH, al igual que las Comisiones Estatales deberán contar con acceso al registro de detención y custodia del detenido para lograr realizar sus funciones como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México,¹⁰⁷ al igual que todas las Instituciones de Procuración de Justicia y los servicios encargados de brindar

104 Ibid., pp. 40-43.

105 Sarre Iguiniz, Miguel, Memorial Amicus Curiae del caso Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores vs. Los Estados Unidos Mexicanos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, p. 8.

106 La información deberá ser difundida entre las Instituciones encargadas de Procuración de Justicia, tanto a nivel federal como local, las Comisiones de los Derechos Humanos, tanto locales como nacionales y diferentes centros de información como LOCATEL (servicio público de atención telefónica gratuita para el Distrito Federal entre cuyos programas se encuentra el de “apoyo para la localización de personas extraviadas mediante información que proporcionen las instituciones administrativas, judiciales, asistenciales y hospitalarias”) en, www.locatel.df.gob.mx/.

107 Facultades que de acuerdo al Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por las Naciones Unidas en noviembre de 2006, son las de realizar visitas a los centros de reclusión, recomendaciones y observaciones en materia de tortura, dicho organismo tendrá independencia funcional y deberá contar con los recursos necesarios para su función. En México la CNDH es la encargada de realizar dichas funciones.

ayuda a la ciudadanía con la localización de personas.¹⁰⁸

- ▶ Se deberán establecer sanciones relacionadas al registro de detención y custodia del detenido que consistan no sólo en la omisión de realizar el registro correspondiente de la detención, sino también consistentes en proporcionar información falsa para la integración del registro, en alterar la información contenida en el registro, así como la falta de signature en el registro físico, la falta de comunicación a la autoridad competente sobre la detención, la falta de identificación al momento de proporcionar la información, entre otras.
- ▶ Las autoridades competentes para mantener a personas privadas de su libertad deberán contar con una base de datos actualizada de los servidores públicos competentes para realizar una detención, así como de sus superiores jerárquicos y del personal médico intervinientes. Dicha base de datos deberá mantenerse actualizada dos años posteriores a la fecha en que por cualquier causa el servidor público no continúe en el cargo.¹⁰⁹
- ▶ El registro de detención y custodia del detenido no deberá ser cancelado y la información no debe ser eliminada una vez que la persona quede en libertad.
- ▶ Deberá existir una capacitación relacionada con la aplicación del registro de detención y custodia del detenido para todos los servidores públicos que participen tanto en la detención como en la custodia del detenido.¹¹⁰
- ▶ El amparo¹¹¹ deberá ser recurso rápido y eficaz para el caso en el que no se quiera proporcionar información relacionada con la detención a los familiares o personas cercanas al detenido.
- ▶ Tanto los Agentes del MP que ejerciten la acción penal, como los jueces que tengan la facultad de dictar el Auto de Formal Prisión, o bien de Vinculación al Proceso, deberán revisar el registro de detención y custodia del detenido para verificar que los derechos del detenido han sido respetados en todo momento y de lo contrario deberán realizar la denuncia correspondiente.

4.4 La ineficacia del recurso de amparo

72. El recurso que tutela la libertad e integridad personal en México es una modalidad del amparo que tiene como fin resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales, al no existir un procedimiento específico como el habeas corpus. El recurso judicial en mención está regulado por la Ley de Amparo.¹¹² Sin embargo, este que podría ser el medio jurisdiccional más efectivo al alcance de las personas en casos de desaparición forzada resulta inefectivo dados los requisitos de interposición y de ratificación que exige la demanda de amparo tal como se encuentra legislado actualmente.
73. En la interposición de demandas de amparo pesan dos requisitos que vuelven inefectivo este recurso

108 Un ejemplo sería los servicios de LOCATEL de las entidades federativas.

109 Sarre Iguíniz, Miguel, *supra* nota 105, p. 11.

110 *Ibid.*

111 Ver, *infra* sección 4.4 del presente informe para un análisis detallado sobre el recurso de amparo.

112 Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la CPEUM (Ley de Amparo), última reforma publicada el 24 de junio de 2011 en, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/20.pdf.

judicial en casos de desaparición forzada. Estos requisitos se desprenden del Art. 117 de la Ley de Amparo, conforme al cual en la demanda deben precisarse: 1) el lugar en el que se encuentre el agraviado, y 2) la autoridad o agente que ejecute o trate de ejecutar el acto.¹¹³ Estos requisitos rematan la ineficacia del recurso dadas las exigencias procesales de exhibición personal o de identificación del paradero del agraviado y de la autoridad responsable del acto.

74. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que si el recurso de exhibición personal exigiere identificar el lugar de detención y la autoridad respectiva, no sería un recurso adecuado para encontrar a una persona detenida clandestinamente por las autoridades del Estado puesto que, en estos casos, sólo existe prueba referencial de la detención y se ignora el paradero de la víctima.¹¹⁴ Además tal vez podría añadirse que no sólo es un medio inefectivo sino que es un medio que forzosamente debe agotarse para acudir a las instancias internacionales.
75. También existen obstáculos prácticos a la interposición de amparos. Las familias con escaso conocimiento del sistema judicial, particularmente aquellas que pertenecen a sectores marginados de la población, no conocen su derecho a presentar un amparo, ni tampoco reciben información, por parte de las autoridades, acerca de la existencia de este recurso. El costo de contratar un abogado particular para presentar un amparo también puede resultar excesivo para las familias que cuentan con escasos medios.
76. El GTDFI ha señalado que: “[...] los familiares de personas desaparecidas forzosamente también han recurrido al juicio de amparo, el cual ha resultado ser insuficientes debido a la interpretación de los artículos 17 y 117 de la Ley de Amparo. Muchos jueces de amparo solicitan a los quejosos que identifiquen la autoridad responsable por la violación a los derechos constitucionales de la víctima, cuando en casos de desaparición forzada la identidad del perpetrador es muchas veces desconocida. Además, múltiples jueces requieren a los familiares identificar el lugar donde se encuentra la persona detenida y la ratificación de la demanda de amparo por la víctima directa, requisitos de cumplimiento imposible en el caso de desapariciones forzadas. [...]”.¹¹⁵ Por ello, el GTDFI ha recomendado a México “la adopción de una nueva ley en materia de amparo de acuerdo al reformado marco constitucional. La nueva legislación de amparo debe responder adecuadamente a la peculiaridad de la desaparición forzada de personas, albergar una concepción amplia de víctima, garantizar un rol activo por parte del juzgador y no establecer exigencias gravosas sobre las circunstancias bajo análisis, tales como la identificación del lugar de la detención, la determinación de la autoridad responsable y la ratificación de la demanda de amparo por la víctima directa”.¹¹⁶

113 Ley de Amparo, Art. 117. “Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, bastará, para la admisión de la demanda, que se exprese en ella el acto reclamado; la autoridad que lo hubiese ordenado, si fuere posible al promovente; el lugar en que se encuentre el agraviado, y la autoridad o agente que ejecute o trate de ejecutar el acto. En estos casos la demanda podrá formularse por comparecencia, levantándose al efecto acta ante el juez.” El resaltado es agregado.

114 CIDH, Caso Miguel Orlando Muñoz Guzmán v. México, reporte No. 2/06, caso 12.130, decisión sobre los méritos de 28 de febrero de 2006, párr. 65.

115 GTDFI, Informe sobre misión a México, supra nota 24, párr. 36.

116 Ibid., párr. 95.

77. Existe un proyecto de Ley de Amparo pendiente en las cámaras desde la reforma constitucional procesal penal del 8 de junio de 2008 pero a la fecha éste no se ha aprobado. Esta propuesta de ley contempla un apartado específico sobre desaparición forzada de personas. En la propuesta de ley el Art. 15 establece: “Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad persona 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, [...] y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquier 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 [...] 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 24 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”.¹¹⁷

5. Falta de disposiciones legislativas adecuadas en materia de jurisdicción universal

Art. 5 CAT¹¹⁸

1. Todo Estado Parte dispondrá lo que sea necesario para instituir su jurisdicción sobre los delitos a que se refiere el artículo 4 en los siguientes casos: a) Cuando los delitos se cometan en cualquier territorio bajo su jurisdicción o a bordo de una aeronave o un buque matriculados en ese Estado; b) Cuando el presunto delincuente sea nacional de ese Estado; c) Cuando la víctima sea naciona

l de ese Estado y éste lo considere apropiado. 2. Todo Estado Parte tomará asimismo las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre estos delitos en los casos en que el presunto delincuente se halle en cualquier territorio bajo su jurisdicción y dicho Estado no conceda la extradición, con arreglo al artículo 8, a ninguno de los Estados previstos en el párrafo 1 del presente artículo. 3. La presente Convención no excluye ninguna jurisdicción penal ejercida de conformidad con las leyes nacionales.

Art. 6 CAT

1. Todo Estado Parte en cuyo territorio se encuentre la persona de la que se supone que ha cometido cualquiera de los delitos a que se hace referencia en el artículo 4, si, tras examinar la información de que dispone, considera que las circunstancias lo justifican, procederá a la detención de dicha persona o tomará otras medidas para asegurar su presencia. La detención y demás medidas se llevarán a cabo de conformidad con las leyes de tal Estado y se mantendrán solamente por el período que sea necesario a fin de permitir la iniciación de un procedimiento penal o de extradición. 2. Tal Estado procederá inmediatamente a una investigación preliminar de los hechos. 3. La persona detenida de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo tendrá toda clase de facilidades para comunicarse inmediatamente con el representante correspondiente del Estado de su nacionalidad que se encuentre más próximo o, si se trata de un apátrida, con el representante del Estado en que habitualmente resida. 4. Cuando un Estado, en virtud del presente artículo, detenga a una persona, notificará inmediatamente tal detención y las circunstancias que la justifican a los Estados a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 5. El Estado que proceda a la investigación preliminar prevista en el párrafo 2 del presente artículo comunicará sin dilación sus resultados a los Estados antes mencionados e indicará si se propone ejercer su jurisdicción.

117 Proyecto de ley disponible en: www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/3/2011-10-13-1/assets/documentos/ley_amparo.pdf

118 Véanse también los Art. 11, 12 y 14 de la Convención Interamericana contra la tortura.

Art. 7 CAT

1. El Estado Parte en el territorio de cuya jurisdicción sea hallada la persona de la cual se supone que ha cometido cualquiera de los delitos a que se hace referencia en el artículo 4, en los supuestos previstos en el artículo 5, si no procede a su extradición, someterá el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento. 2. Dichas autoridades tomarán su decisión en las mismas condiciones que las aplicables a cualquier delito de carácter grave, de acuerdo con la legislación de tal Estado. En los casos previstos en el párrafo 2 del artículo 5, el nivel de las pruebas necesarias para el enjuiciamiento o inculpación no será en modo alguno menos estricto que el que se aplica en los casos previstos en el párrafo 1 del artículo 5. 3. Toda persona encausada en relación con cualquiera de los delitos mencionados en el artículo 4 recibirá garantías de un trato justo en todas las fases del procedimiento.

Art. 14 Declaración de 1992¹¹⁹

Los presuntos autores de actos de desaparición forzada en un Estado, cuando las conclusiones de una investigación oficial lo justifiquen y a menos que hayan sido extraditados a otro Estado que ejerce su jurisdicción de conformidad con los convenios internacionales vigentes en la materia, deberán ser entregados a las autoridades civiles competentes del primer Estado a fin de ser procesados y juzgados. Los Estados deberán tomar las medidas jurídicas apropiadas que tengan a su disposición a fin de que todo presunto autor de un acto de desaparición forzada, que se encuentre bajo su jurisdicción o bajo su control, sea sometido a juicio.

78. Como ya se señaló con anterioridad,¹²⁰ mientras las otras secciones de este informe se enfocan principalmente sobre temas relacionados con la desaparición forzada de personas, en esta sección se hará referencia a la legislación mexicana en materia de jurisdicción universal tanto para el delito de tortura como para el delito de desaparición forzada. Asimismo, debido a la naturaleza del sujeto tratado, se hará hincapié en el marco jurídico federal, más que en las disposiciones de los diferentes Estados.
79. En la lista de cuestiones previas presentada a México en 2009, el CAT pidió al Estado que proporcionara “[...] información sobre la legislación nacional que establece la jurisdicción universal para el delito de tortura” y que incluyera “información sobre si dicha legislación cumple plenamente lo que exige la Convención”.¹²¹
80. En sus informes periódicos quinto y sexto combinados, México se limita a contestar que “[...] los derechos establecidos en los instrumentos internacionales antes mencionados están debidamente contemplados en la legislación nacional en materia de tortura, a saber de la CPEUM, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, así como las leyes estatales y modificaciones a diversos Códigos Penales de los estados, entre otros, donde se encuentran algunos derechos de mayor relevancia como la seguridad jurídica, la cual debe ser debidamente observada y respetada por la autoridad para garantizar a todas las personas su integridad física y psíquica, así como garantizar la prohibición de toda forma de incomunicación, de intimidación o la tortura, así como la aplicación de tormentos de cualquier especie”.¹²²
81. La respuesta de México no parece proporcionar información suficientemente detallada sobre la

119 Véanse también los Art. 9, 10 y 11 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; y los Art. IV y VI de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas

120 Ver supra, párr. 3.

121 CAT, Lista de cuestiones previas a la presentación del quinto y sexto informes periódicos, doc. CAT/CMEX/Q/6 de 13 de mayo de 2009, párr. 16.

122 Informes periódicos quinto y sexto combinados, supra nota 6, párr. 263.

legislación vigente en materia de jurisdicción universal para el delito de tortura, y mucho menos para el delito de desaparición forzada. Sin embargo, la existencia de disposiciones adecuadas al respecto resulta clave para luchar de manera efectiva contra la impunidad. En este sentido, al redactar la Convención contra la tortura, se consideraron las posibles dificultades relacionadas con el juzgamiento y la sanción de los responsables de este delito, y la necesidad de establecer un sistema de cooperación a nivel penal entre los Estados partes que permita evitar la existencia de “paraísos de impunidad” para personas acusadas de tortura.¹²³ Los Art. 4 a 8 de la Convención contra la tortura establecen las obligaciones de los Estados en este sentido, por un lado indicando la necesidad de reducir los obstáculos para la extradición de personas acusadas de tortura, y por otro analizando los casos en los que un Estado debe procesar una persona acusada de tortura que se encuentre en su territorio.

82. Cabe mencionar que el punto de partida necesario para que un Estado instituya su jurisdicción sobre los delitos de tortura y desaparición forzada es que dichos delitos estén adecuadamente tipificados en el sistema penal interno,¹²⁴ y no estén sujetos a prescripción.¹²⁵ Por lo que concierne a la legislación penal en materia de desaparición forzada de personas, ya se analizó arriba y se señaló que en la actualidad, tanto a nivel federal como a nivel estatal, dicha legislación incumple con los estándares internacionales.¹²⁶ Por lo que concierne a la legislación penal en materia de tortura, en el presente informe no se pretenden analizar en detalle todas las disposiciones relevantes.¹²⁷ Sin embargo, cabe resaltar que la definición del delito de tortura contenida en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura no parece respetar los estándares internacionales; y que no todos los Estados mexicanos cuentan con legislación penal específica al respecto. Asimismo, aún cuando exista legislación penal sobre la tortura, las definiciones elaboradas por los diferentes Estados difieren entre sí y resultan en una disciplina no uniforme. Además, cabe notar que las penas previstas para el delito de tortura a nivel federal y estatal también difieren y varían de un mínimo de un año de privación de libertad hasta un máximo de catorce años (por ejemplo, la Ley Federal prevé prisión de tres a 12 años). Sobre este punto, el CAT ha reiteradamente señalado que sanciones de menos de tres años incumplen con la obligación establecida por la Convención contra la tortura y que la sanción mínima debería ser la privación de libertad de seis a 20 años.¹²⁸

123 Véanse, entre otros, Relator especial sobre la tortura, Estudio sobre el fenómeno de tortura, supra nota 37, párr. 152-155.

124 Véanse, entre otros, Relator especial sobre la tortura, Estudio sobre el fenómeno de tortura, supra nota 37, párr. 144-145; Rodley, Pollard, *Criminalisation of Torture: State Obligations under the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, en *European Human Rights Law Review*, 2006, pp. 115-141; y Burgers, Danelius, *The United Nations Convention against Torture. A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Dordrecht, 1988, pp. 129-130. Véanse también, CAT, Conclusiones y recomendaciones sobre Turkmenistán, doc. CAT/C/TKM/CO/1 de 15 de junio de 2011, párr. 8; Conclusiones y recomendaciones sobre Kuwait, doc. CAT/C/KWT/CO/2 de 28 de junio de 2011, párr. 7; y Conclusiones y recomendaciones sobre Etiopía, doc. CAT/C/ETH/CO/1 de 20 de enero de 2011, párr. 9.

125 Véanse, entre otros, CAT, Conclusiones y recomendaciones sobre Suecia, doc. CAT/C/SWE/CO/5 de 4 de junio de 2008, párr. 10; Conclusiones y recomendaciones sobre Dinamarca, doc. CAT/C/DNK/CO/5 de 16 de Julio de 2007, párr.11; y Conclusiones y recomendaciones sobre Jordania, doc. CAT/C/JOR/CO/2 de 25 de mayo de 2010, párr. 9.

126 Supra párr. 14-45.

127 Véase también la información proporcionada por México en sus Informes periódicos quinto y sexto combinados, supra nota 6, párr. 9-19; y Human Rights Watch, *Ni seguridad, ni derechos*, supra nota 27, pp. 78-80.

128 Relator especial sobre la tortura, Estudio sobre el fenómeno de tortura, supra nota 37, párr. 144.

83. Además, el Art. 5 de la Convención contra la tortura requiere a los Estados partes que adopten todas las medidas necesarias para instituir su jurisdicción sobre los delitos de tortura, también en casos donde los acusados sean ciudadanos de otros países que se rindieron responsables de tortura en otros Estados pero que se encuentran en el territorio del Estado parte. En este sentido, el párrafo primero del Art. 5 de la Convención contra la tortura requiere que los Estados partes establezcan su jurisdicción: a) cuando los delitos se cometan en cualquier territorio bajo su jurisdicción o a bordo de una aeronave o un buque matriculados en ese Estado; b) cuando el presunto delincuente sea nacional del Estado parte; y c) cuando la víctima sea nacional del Estado parte y éste lo considere apropiado. Asimismo, el párrafo segundo del Art. 5 requiere que cada Estado parte tome las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre delitos de tortura en los casos en que el presunto delincuente se halle en cualquier territorio bajo su jurisdicción y dicho Estado no conceda la extradición.
84. A la luz de lo anterior, se puede decir que el Art. 5 de la Convención contra la tortura requiere que el Estado establezca la jurisdicción universal, en particular en la forma de *forum deprehensionis* (también conocida como “jurisdicción universal condicional”), lo cual implica que los Estados deben establecer su jurisdicción cuando un presunto responsable de tortura se encuentre bajo su jurisdicción, sin importar la nacionalidad del acusado o de la víctima, ni el lugar donde presuntamente se cometió el delito. Sin embargo, el Art. 5 de la Convención contra la tortura contextualiza esta obligación en el marco del principio conocido como “*aut dedere aut judicare*”, a saber el juzgamiento y la sanción de una persona acusada de tortura por parte de las autoridades del Estado concernido se pueden y deben ejercer en el caso de que el acusado se halle en cualquier territorio bajo la jurisdicción del Estado interesado y no haya sido formulado un pedido de extradición.
85. El CAT ha reiteradamente indicado que los Estados partes deben asegurar que su legislación permita establecer la jurisdicción sobre actos de tortura de acuerdo con lo requerido por el Art. 5, incluyendo disposiciones que permitan procesar a no-nacionales del Estado interesado que hayan cometido actos de tortura en otro Estado, siempre que se hallen en el territorio del Estado interesado y no hayan sido extraditados.¹²⁹ El CAT consideró una violación del Art. 5 el hecho de que un Estado no cuente con disposiciones que permitan establecer la jurisdicción universal.¹³⁰ Por ejemplo, en sus conclusiones sobre Nepal, expresó su preocupación por la “ausencia en la legislación nacional de la jurisdicción universal para delitos de tortura”.¹³¹ Asimismo, el CAT aclaró que la jurisdicción universal no debe ser indebidamente limitada, por ejemplo agregando requisitos como el hecho que el acusado sea regularmente residente sobre el territorio de un Estado,¹³² o por la falta de independencia de las

129 CAT, Conclusiones y recomendaciones sobre Sri Lanka, doc. CAT/C/LKA/CO/2 de 15 de diciembre de 2005, párr. 10.

130 CAT, Caso Suleymane Guengueng y otros v. Senegal, dictamen de 17 de mayo de 2006, párr. 3.2-3.7.

131 CAT, Conclusiones y recomendaciones sobre Nepal, doc. CAT/C/NPL/CO/2 de 13 de abril del 2007, párr. 18. En el mismo sentido véanse Conclusiones y recomendaciones sobre Uganda, doc. CAT/C/CR/34/UGA de 21 de junio de 2005, párr. 5(c); Conclusiones y recomendaciones sobre República Democrática del Congo, doc. CAT/C/DRC/CO/1 de 1 de abril de 2006, párr. 5(b); Conclusiones y recomendaciones sobre África del Sur, doc. CAT/C/ZAF/CO/1 de 7 de diciembre de 2006, párr. 17; Conclusiones y recomendaciones sobre Benin, doc. CAT/C/BEN/CO/2 de 19 de febrero de 2008, párr. 15; y Conclusiones y recomendaciones sobre Indonesia, doc. CAT/C/IDN/CO/2 de 2 de julio de 2008, párr. 29.

132 CAT, Conclusiones y recomendaciones sobre Francia, doc. CAT/C/FRA/CO/4-6 de 20 de mayo de 2010, párr. 19.

autoridades nacionales encargadas de ejercer la jurisdicción universal.¹³³

86. Además, el Art. 6 de la Convención contra la tortura establece que, si “las circunstancias lo justifican” (es decir, si las autoridades tienen elementos suficientes para asumir que una persona que se halle bajo su jurisdicción haya cometido actos de tortura), el Estado interesado procederá a la detención de dicha persona o tomará otras medidas necesarias para asegurar su presencia, a fin de llevar a cabo una investigación preliminar de los hechos, permitir la iniciación de un procedimiento penal o de extradición.¹³⁴ El Art. 7 de la Convención contra la tortura complementa lo establecido por el Art. 5, al disponer que el Estado en el territorio de cuya jurisdicción sea hallada la persona de la cual se supone que ha cometido tortura, si no procede a su extradición, someterá el caso a sus autoridades competentes a efecto del enjuiciamiento. Sin embargo, mientras el Art. 5 prevé diferentes requerimientos para establecer la jurisdicción del Estado, el Art. 7 dispone que dicha jurisdicción se establezca en todo caso en que un acusado de tortura se halle en el territorio del Estado y no se proceda a su extradición.¹³⁵ Este sistema ofrece una garantía efectiva contra la impunidad, tomando debidamente en cuenta los riesgos comúnmente relacionados con la huida de los responsables de tortura o desaparición forzada. Sin embargo, para que dicho sistema resulte efectivo es necesario que los Estados adopten las medidas legislativas necesarias para establecer la jurisdicción de los tribunales nacionales por delitos de tortura, aún cuando estos últimos hayan sido perpetrados en otros países.¹³⁶ Asimismo, cabe aclarar que la extradición de la persona acusada de tortura que se halle bajo la jurisdicción de un Estado parte se configura como una opción sólo si en efecto ha sido formulado un pedido en este sentido y si la extradición no sería contraria al derecho internacional. En todos los otros casos, el Estado interesado debe enjuiciar al acusado de tortura que se halle bajo su jurisdicción.¹³⁷ Así, la extradición del acusado es sólo una alternativa residual, mientras la obligación principal del Estado parte es el enjuiciamiento y la sanción del acusado.¹³⁸
87. Al respecto el CAT aclaró que “la obligación de enjuiciar al presunto autor de actos de tortura no depende de la existencia previa de una solicitud de extradición del mismo. Esta alternativa que se ofrece al Estado Parte en virtud del artículo 7 de la Convención existe sólo si se ha formulado efectivamente dicha demanda de extradición, y puesto, por ende, al Estado Parte, en la situación de escoger entre a) proceder a esa extradición o b) someter el caso a sus propias autoridades judiciales para iniciar la acción penal, ya que la disposición tiene por finalidad evitar la impunidad de todo acto de

133 CAT, Conclusiones y recomendaciones sobre Portugal, doc. CAT/C/PRT/CO/4 de 19 de febrero de 2008, párr. 10; y Conclusiones y recomendaciones sobre Kazajistán, doc. CAT/C/KAZ/CO/2 de 12 de diciembre de 2008, párr. 19.

134 CAT, Conclusiones y recomendaciones sobre Francia, doc. CAT/C/FRA/CO/3 de 3 de abril de 2006, párr. 14.

135 Van Steenberghe, *The Obligation to Extradite or Prosecute: Clarifying its Nature*, en *Journal of International Criminal Justice*, 2011, p. 1103.

136 CAT, Conclusiones y recomendaciones sobre Indonesia, supra nota 131, párr. 29; Conclusiones y recomendaciones sobre Italia, doc. CAT/C/ITA/CO/4 de 16 de julio de 2007, párr. 14; y Conclusiones y recomendaciones sobre Bulgaria, doc. CAT/C/BGR/CO/4-5 de 24 de noviembre de 2011, párr. 17.

137 Nowak, McArthur, *The United Nations Convention Against Torture: A Commentary*, Oxford, 2008; y Herman Burgers, Danelius, *The United Nations Convention against Torture. A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, supra nota 124, p. 137.

138 Kress, *Universal Jurisdiction over International Crimes and the Institut de Droit International*, en *Journal of International Criminal Justice*, 2006, p. 567.

tortura”.¹³⁹ En el mismo sentido, al evaluar el respeto de las obligaciones establecidas en la Convención contra la tortura por un Estado parte, el CAT observó que, de acuerdo con “[...] su jurisprudencia sobre el contenido de la obligación de extraditar o enjuiciar (aut dedere aut judicare), la obligación del Estado parte de enjuiciar al presunto responsable de tortura no depende de que exista un pedido de extradición previo”.¹⁴⁰

88. Los Art. de 2 a 6 del Código Penal Federal establecen los diferentes requerimientos para que las autoridades judiciales mexicanas ejerzan su jurisdicción. Los Art. 1, 2, 3 y 5 conciernen al supuesto de que los actos de tortura hayan sido perpetrados en el territorio mexicano, o cometidos por mexicanos o por extranjeros en alta mar, a bordo de buques nacionales, a bordo de aeronaves nacionales o extranjeras que se encuentren en territorio mexicano, o cometidos en las embajadas y legaciones mexicanas.
89. El Art. 4 del Código Penal Federal establece que “los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, o por un extranjero contra mexicanos, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes: I) que el acusado se encuentre en la República; II) que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquiró; y III) que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República”. Además, el Art. 6 del Código Penal Federal reza “cuando se cometa un delito no previsto en este código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del libro primero del presente código y, en su caso, las conducentes del libro segundo”.
90. Si bien el Art. 6 del Código Penal Federal permite a México aplicar directamente las disposiciones de la Convención internacional contra la tortura en materia de jurisdicción universal, hasta la fecha no parece existir una práctica consistente en este sentido y el sólo re-envío a disposiciones de un tratado internacional podría haber dificultado el ejercicio de la jurisdicción de tribunales mexicanos. Cabe destacar que de la experiencia de otros países resulta que el enjuiciamiento de responsables de tortura que se hallen en el territorio del Estado interesado acontece con más frecuencia cuando dicho Estado cuente con una legislación detallada y específica en materia de jurisdicción universal, que indique directamente al juez nacional los criterios a seguir.¹⁴¹
91. Asimismo, de los 34 tratados internacionales en materia de extradición firmados por México y actualmente en vigor¹⁴² solamente el “Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la

139 CAT, Caso Suleymane Guengueng y otros, supra nota 130, párr. 9.7.

140 CAT, Conclusiones y observaciones sobre Sri Lanka, doc. CAT/C/LKA/CO/3-4 de 23 de noviembre de 2011, para 26. Traducción no oficial.

141 Es el caso, por ejemplo, del Reino Unido, de los Países Bajos, de Francia y de Suiza.

142 México ha firmado tratados de extradición bilaterales con los siguientes países: Gran Bretaña e Irlanda; Gran Bretaña e Irlanda (Bahamas); Italia, Países Bajos, Cuba, Colombia; Brasil, Bélgica, Estados Unidos de América; España, Belice, Costa Rica, Canadá; Australia, Chile, Nicaragua; Francia; Uruguay; Corea; Guatemala; El Salvador, Venezuela; Portugal; Grecia; Perú; Panamá; Paraguay; Ecuador; e India, así como un tratado de extradición multilateral con: Honduras; Estados Unidos de América; El Salvador; República Dominicana; Haití; Argentina; Venezuela; Uruguay; Paraguay; Panamá; Bolivia; Guatemala; Brasil; Ecuador; Nicaragua; Colombia; Chile; Perú; y Cuba.

República Portuguesa”, contiene causales bajo las cuales es inadmisibile la extradición.¹⁴³ Esta es la única referencia que existe al delito de tortura en un tratado en materia de extradición firmado por el Estado mexicano.

92. A la luz de lo anterior, se puede argumentar que México reforzaría su legislación penal de acuerdo con sus obligaciones internacionales si introdujera una disposición específica que estableciera la competencia de los tribunales mexicanos por delitos de tortura, desaparición forzada y otros crímenes internacionales cometidos en territorio extranjero, en todos los casos en que el acusado se encuentre en la República y no se proceda a su extradición. Sin embargo, es importante que la disposición aclare que el juzgamiento del presunto responsable no depende de que exista un pedido de extradición previo; y no es necesario que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República.

6. Falta de investigación, juzgamiento y sanción de los responsables en casos de desaparición forzada de personas

Ya mencionados Art. 5, 6, y 7 CAT

Art. 12 CAT¹⁴⁴

Todo Estado Parte velará por que, siempre que haya motivos razonables para creer que dentro de su jurisdicción se ha cometido un acto de tortura, las autoridades competentes procedan a una investigación pronta e imparcial.

Art. 13 Declaración de 1992¹⁴⁵

1. Los Estados asegurarán a toda persona que disponga de la información o tenga un interés legítimo y sostenga que una persona ha sido objeto de desaparición forzada el derecho a denunciar los hechos ante una autoridad estatal competente e independiente, la cual procederá de inmediato a hacer una investigación exhaustiva e imparcial. Toda vez que existan motivos para creer que una persona ha sido objeto de desaparición forzada, el Estado remitirá sin demora el asunto a dicha autoridad para que inicie una investigación, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia formal. Esa investigación no podrá ser limitada u obstaculizada de manera alguna. 2. Los Estados velarán por que la autoridad competente disponga de las facultades y los recursos necesarios para llevar a cabo la investigación, incluidas las facultades necesarias para exigir la comparecencia de testigos y la presentación de pruebas pertinentes, así como para proceder sin demora a visitar lugares. 3. Se tomarán disposiciones para que todos los que participen en la investigación, incluidos el denunciante, el abogado, los testigos y los que realizan la investigación, estén protegidos de todo maltrato y todo acto de intimidación o represalia. 4. Los resultados de la investigación se comunicarán a todas las personas interesadas, a su solicitud, a menos que con ello se obstaculice la instrucción de una causa penal en curso. 5. Se tomarán disposiciones para garantizar que todo maltrato, todo acto de intimidación o de represalia, así como toda forma de injerencias, en ocasión de la presentación de una denuncia o durante el procedimiento de investigación, sean castigados como corresponda. 6. Deberá poderse hacer una investigación, con arreglo a las modalidades descritas en los párrafos que anteceden, mientras no se haya aclarado la suerte de la víctima de una desaparición forzada.

143 Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Portuguesa, adoptado en Lisboa, Portugal el 20 de octubre de 1998. Entrada en vigor: 1 de enero de 2000, disponible en: www.proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/PORTUGAL-EXTRADICION.pdf “Artículo 4. Inadmisibilidad de extradición. 1. No habrá extradición en los siguientes casos: [...] j) Por tratarse de delitos considerados de naturaleza política o delitos conexos a delitos políticos según la concepción del derecho de la Parte requerida; [...] 3. Para efectos de lo dispuesto por el inciso j) del numeral 1 del presente artículo no se considerarán delitos de naturaleza política los siguientes delitos: [...] d) El genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de la guerra y delitos graves de acuerdo con las Convenciones de Ginebra de 1949; e) Los actos referidos en la Convención contra la Tortura y otras Penas o Tratamientos Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1984”.

144 Véanse también los Art. 1, 6, 8, 12 y 14 de la Convención Interamericana contra la tortura.

145 Véanse también los Art. 9-14 y 22 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; y los Art. I.b, IV-VI y IX de la Convención Interamericana sobre desapariciones forzadas.

Ya mencionado Art. 14 Declaración de 1992

Art. 16 Declaración de 1992

1. Los presuntos autores de cualquiera de los actos previstos en el párrafo 1 del artículo 4 supra serán suspendidos de toda función oficial durante la investigación mencionada en el artículo 13 supra. 2. Esas personas sólo podrán ser juzgadas por las jurisdicciones de derecho común competentes, en cada Estado, con exclusión de toda otra jurisdicción especial, en particular la militar. 3. No se admitirán privilegios, inmunidades ni dispensas especiales en tales procesos, sin perjuicio de las disposiciones que figuran en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. 4. Se garantizará a los presuntos autores de tales actos un trato equitativo conforme a las disposiciones pertinentes de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de otros instrumentos internacionales vigentes en la materia en todas las etapas de la investigación, así como en el proceso y en la sentencia de que pudieran ser objeto.

93. Tras su visita al país, el GTDFI expresó su preocupación “[...] por las dificultades que la estructura federal puede significar en la implementación efectiva de la Declaración. La distribución de competencias; la falta de una Ley General que regule todos los aspectos de la desaparición forzada; la existencia de fuerzas de seguridad a nivel federal, estatal y municipal; la posibilidad de que los delitos sean investigados a nivel federal o estatal dependiendo de la participación directa o indirecta de funcionarios federales o estatales son factores que diluyen la responsabilidad de dichas autoridades. El GTDFI observó que la mayoría de los servidores públicos, organizaciones civiles y víctimas de desaparición forzada enfatizaron el problema de la ausencia de una coordinación vertical y horizontal entre las autoridades. Además, durante las reuniones con autoridades federales, se le explicó al GTDFI que algunas de las tareas relacionadas con la prevención, investigación, sanción y reparación de las desapariciones forzadas recaen en las autoridades estatales. Por su parte, estas autoridades afirmaron que el Gobierno Federal era quien tenía la responsabilidad en estas cuestiones, particularmente cuando se relacionaba con temas tales como el combate al crimen organizado, el secuestro y las labores de seguridad en virtud de la presencia de la Policía Federal, el Ejército y la Marina”.¹⁴⁶
94. Cabe señalar que, tanto por los casos de desaparición forzada de los años Sesenta y Setenta, como por los casos más recientes, la impunidad es un problema extremadamente grave. En este sentido, el GTDFI ha destacado que “[...] *la impunidad para los delitos en general, y para las desapariciones forzadas en particular, permanece como el reto principal en México tanto a nivel federal como a nivel local.* Al GTDFI solo se le informó acerca de dos sentencias condenatorias por el delito de desaparición forzada en contra de funcionarios públicos, que se encuentran actualmente en proceso de apelación, a pesar del alto número de delitos reportados. De hecho, la permanente falta de confianza de los ciudadanos, particularmente en las instancias encargadas de hacer cumplir la ley y la policía judicial, es una muestra de los avances limitados en esta área”.¹⁴⁷

146 GTDFI, Informe sobre la visita a México, supra nota 24, párr. 12.

147 GTDFI, Comunicado de prensa tras la misión a México, supra nota 24. Véase también GTDFI, Informe sobre la visita a México, supra nota 24, párr. 32.

6.1 Clasificación inexacta de los casos de desaparición forzada

95. En primer lugar, como afirma el GTDFI “[...] muchos casos que podrían encuadrarse bajo este delito son reportados e investigados bajo una figura diferente o ni siquiera son considerados como delitos. El GTDFI recibió múltiples testimonios de casos en que la privación de la libertad, aún pudiendo enmarcarse bajo el delito de desaparición forzada, es clasificada bajo delitos distintos, tales como el secuestro o el abuso de autoridad. En muchas otras ocasiones, los casos de desapariciones forzadas son eufemística y popularmente denominados como ‘levantones’. Adicionalmente, en múltiples casos, las personas son simplemente consideradas ‘extraviadas’ o ‘perdidas’ sin considerar que pudieron haber sido víctimas de una desaparición forzada, particularmente grupos como mujeres, menores y migrantes”.¹⁴⁸ Vale la pena reiterar que la consecuencia de dicha clasificación inexacta del delito de desaparición es que no se abre una investigación. Si la persona se considera “perdida” o “extraviada” no se inicia una investigación criminal, sino un mero trámite administrativo, que en la práctica no tiene efecto alguno, por lo que es inefectivo para a) encontrar a la persona, y b) sancionar a los responsables.
96. Las autoridades también confunden a los familiares y por lo tanto cierran las puertas para iniciar investigaciones por desaparición o secuestro, al señalar que los hechos se tratan de un “extravío” “ausencia” o “no localización” de la persona, lo cual no está calificado como delito y por lo tanto no se investiga. Tanto FUUNDEC como la Fundación para la Justicia han acudido a reuniones con el titular de la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos (UETMIO) perteneciente a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), donde se les ha hecho de su conocimiento hechos que pudieran encuadrar en desaparición o secuestro y en ambas situaciones se señala que son los familiares quienes tienen que aportar información objetiva sobre los autores de los delitos y el móvil, ya que de otra forma, la PGR no puede abrir averiguaciones previas porque no entra dentro del campo de su competencia. Esto se aúna al deslinde de responsabilidad de los Estados y la Federación, dado que en ambos ámbitos niegan su responsabilidad en la investigación, utilizando este argumento como el principal para no emprender la búsqueda de las personas desaparecidas.
97. No existe en México una definición jurídica de los términos “ausente”, “extraviado”, “perdido” “no localizado” o “desaparecido”, ello provoca un amplio margen de discrecionalidad en la calificación de un hecho y en consecuencia del abordaje. Las áreas de atención a víctimas reaccionan de la misma manera. La Fundación para la Justicia ha documentado en 2011 un caso donde una familia acudió a la recién creada Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (en adelante “Províctima”).¹⁴⁹ En la referida institución les atendió un servidor público quien refirió que sus familiares no son personas ni secuestradas ni desaparecidas, sino que son “ausentes” o “no localizadas”, porque no les han pedido

148 GTDFI, Comunicado de prensa tras la misión a México, supra nota 24. Véase también GTDFI, Informe sobre la visita a México, supra nota 24, párr. 18.

149 Diaro Oficial de la Federación, Decreto por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, 16 de septiembre de 2009 en, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5207985&fecha=06/09/2011.

dinero a cambio, y desaparecer “significa desaparecer de la faz de la tierra”. Señaló además que el presidente de la República había en ocasiones anteriores utilizando mal el término “desaparecidos”, ya que no son desaparecidos sino ausentes.

98. Sobre este punto Human Rights Watch ha registrado que “[...] los funcionarios generan confusión respecto de la existencia de las desapariciones forzadas al clasificarlas a priori como levantones, o secuestros perpetrados por la delincuencia organizada, antes de haber llevado a cabo investigaciones rigurosas. Levantón no es un término jurídico y, como tal, no tiene una definición concreta. Se refiere a una desaparición llevada a cabo por la delincuencia organizada en lugar de por funcionarios estatales, y en general sugiere que la víctima era miembro de una organización delictiva rival. El Ejército no cuenta con un índice público de estadísticas sobre levantones, ni tampoco ha explicado cuál es su metodología para recabar datos acerca de este delito. [...] A pesar de lo impreciso que resulta el término levantón, representa un reconocimiento, por parte de autoridades militares, de un dato estremecedor: según sus registros, aproximadamente 20.000 civiles desaparecieron entre 2007 y 2010. Y las estadísticas confirman que la cantidad de desapariciones ha aumentado cada año, especialmente en 2010. Esta conclusión es coherente con los hallazgos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo de la ONU y Human Rights Watch. Ciertamente, no es posible que el Ejército sepa quién es responsable de las aproximadamente 20.000 desapariciones contadas desde 2007 hasta 2010, ya que la enorme mayoría de estos casos jamás se investigan. El mero acto por el cual los funcionarios califican a estos hechos como levantones antes de que se lleven a cabo las investigaciones pertinentes revela que existe una parcialidad intrínseca en el enfoque adoptado por el gobierno frente al grave problema de las desapariciones. Si bien es probable que las bandas delictivas sean responsables de un gran número de secuestros, los agentes del Ministerio Público tienen la obligación de llevar a cabo investigaciones oportunas, exhaustivas e imparciales a fin de determinar la responsabilidad en cada caso. Clasificar prematuramente las desapariciones como levantones equivale a renunciar a esta obligación, ya que implica atribuir la responsabilidad a organizaciones delictivas sin antes llevar a cabo una investigación y, en muchos casos, directamente prescindiendo de tales investigaciones. El Ejército no brindó ningún detalle acerca de cuántos levantones se investigaron ni sobre cuántas denuncias se derivaron a agentes del Ministerio Público civil”.¹⁵⁰ Además, esta clasificación automáticamente excluye la posibilidad de las desapariciones forzadas cometidas por particulares con apoyo, aquiescencia o autorización del Estado. Incluso, en el informe del GTDFI se menciona que: “Un elevado número de secuestros y delitos con similitudes a las desapariciones forzadas son cometidos por grupos del crimen organizado. Sin embargo, no todas las personas desaparecidas habrían sido secuestradas por grupos del crimen organizado actuando de forma independiente; por el contrario, la participación del Estado en las desapariciones forzadas también está presente en el país. El Grupo de Trabajo recibió información concreta, detallada y verosímil sobre casos de desapariciones forzadas llevados a cabo por autoridades públicas o por grupos criminales o

150 Human Rights Watch, Ni seguridad, ni derechos, supra nota 27, pp. 142-144.

particulares actuando con el apoyo directo o indirecto de algunos funcionarios públicos”.¹⁵¹

99. Asimismo, son numerosos los casos en que agentes del MP militar clasifican los casos de desapariciones forzadas como delitos de menor gravedad, con el resultado de comprometer las investigaciones y, finalmente, cobijar el estado de impunidad existente.¹⁵²

6.2 Ausencia de mecanismos efectivos para la búsqueda de personas

100. Desde la sentencia sobre el caso conocido como Campo Algodonero,¹⁵³ la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó al Estado mexicano la creación de mecanismos de búsqueda, bases de datos, identificación de restos y protocolos específicos para la exhumación de cadáveres.¹⁵⁴ Esta necesidad ha sido también reiterada por el GTDFI.¹⁵⁵
101. En su informe el GTDFI ha señalado que “México carece de una política integral para hacer frente al fenómeno de las desapariciones forzadas, incluyendo la búsqueda de las víctimas, la identificación de restos y la exhumación de cadáveres. Además, como hemos visto anteriormente, adolece de una base de datos centralizada sobre personas desaparecidas y de acceso a la información sobre los casos de desapariciones forzadas. Tampoco existe la exigencia de la emisión de una amplia hoja de datos con la necesaria descripción física para realizar la búsqueda, localización e identificación de la persona desaparecida. En los casos en los que existe una hoja de datos sobre una persona desaparecida, usualmente ésta no es distribuida en hospitales, centros de detención, carreteras o a las autoridades encargadas de localizar personas extraviadas en otras entidades”.¹⁵⁶
102. Cuando se presenta un caso de desaparición, no es claro para los familiares cuál es el lugar al cual tienen que acudir a denunciar –instancia local o federal- aunado a que no siempre hay claridad sobre cómo ocurrieron los hechos y se les pide información que no pueden proporcionar, sino que es obligación de las autoridades obtenerlas.
103. En la actualidad en México, cada entidad federativa tiene su propio sistema para documentar y registrar los casos y la información que se ingresa depende de la clasificación que se de a los hechos, y de la instancia que lo asuma. En la mayoría de las entidades federativas los casos deberían ser asumidos por las Procuradurías generales de Justicia, lo cual significa que se abre un expediente de investigación penal y bajo ese criterio, la autoridad no puede cerrar el expediente hasta que localice a la persona. Sin embargo, esto raramente sucede como se verá más adelante. En algunos lugares, como en el Estado de México, estos casos son asumidos mediante el llamado Programa Odisea que simplemente registra el caso en la SSP, pero no abre una investigación de los hechos. Dicho registro se conoce como “Acta Circunstanciada” y en el mejor de los casos, incluye también la difusión de la

151 GTDFI, Informe sobre la visita a México, supra nota 24, párr. 34

152 Human Rights Watch, Ni seguridad, ni derechos, supra nota 27, p. 148.

153 Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) v. México, sentencia de 16 de noviembre de 2009, Ser. C No. 205.

154 Ibid., párr. 503-506 y 509-512.

155 GTDFI, Informe sobre la visita a México, supra nota 24, párr. 44.

156 Ibid., párr.45.

información física sobre la persona y su fotografía, pero no una investigación o búsqueda de su paradero.

104. El Sistema de Información Plataforma México anunciado por el presidente Felipe Calderón en 2007 como parte de la “Estrategia Integral para la Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia” tiene como objetivo generar un sistema único de información criminal, dividido en tres grandes rubros, a saber: inteligencia (inteligencia operativa, correlación y cruce de información, tableros de control, mapas delictivos); investigación y análisis (casos, investigaciones, ficha criminal, consulta criminal y de referencia); y operación policial (informe policial, consultas criminales¹⁵⁷ y sistemas de captura).¹⁵⁸
105. A pesar de ser un concepto tecnológico avanzado de telecomunicaciones y sistemas de información y de contar con un Centro Nacional de la Denuncia; una Academia de Estudios Superiores de Seguridad Pública; con la Red Nacional de Voz, que permite el contacto entre los usuarios del Sistema Único de Información Criminal (SUIC); el Sistema Nacional de Llamadas de emergencia marcando 066 desde cualquier lugar del país; el Sistema Nacional de Denuncia Anónima, marcando el 089 desde cualquier parte del territorio nacional; y el Registro de Huellas Dactilares, el programa Plataforma México, “no ha sido utilizado para prevenir, determinar la suerte o el paradero de víctimas de desaparición forzada, ni para encontrar posibles fosas clandestinas así como tampoco para la completa y adecuada identificación de los cuerpos encontrados en dichas fosas clandestinas”.¹⁵⁹
106. En la mayoría de los expedientes consultados por FUUNDEC y la Fundación para la Justicia sobre desaparición, la búsqueda de la persona consiste en enviar el mismo oficio a las 32 entidades federativas –incluyendo el Distrito Federal-, solicitando su colaboración. Debido a que no existe una obligación para las autoridades que reciben esta solicitud de atenderla, esto funciona con base en la buena voluntad de cada entidad, que en la mayoría de los casos es nula o simplemente se limita a distribuir fotografías –en muchas ocasiones de muy baja calidad- sobre la persona desaparecida. Se mandan también oficios a los servicios médicos forenses, hospitales y demás lugares donde una persona pueda estar internada por cuestiones de salud o por alguna orden judicial o ministerial. Sin embargo, no se cuenta con un sistema computarizado (ni en el ámbito federal ni en el local) para

157 Cabe destacar que el sistema de Plataforma México utiliza el término “criminal” y no “delincuencial” mientras que en el sistema penal mexicano no se utiliza el término “criminal” sino “delincuente” pues se entiende que el criminal es un enemigo del Estado mientras que el delincuente es aquel que comete delitos.

158 A través del informe policial se clasifica automáticamente personas, armas, vehículos y objetos relacionados en esa acción policial y puntea el lugar de los hechos en la cartografía; esa información genera alertas inmediatas en la Red Nacional y de ello se puede obtener y optimizar aparentemente la colaboración de las policías e instituciones. La Unidad de Análisis se encarga de facilitar la colaboración y de dar alerta, a nivel federal, donde el evento sea de otra entidad o intercambio nacional, así como conoce las redes delincuenciales que rebasan el ámbito territorial. El área de Análisis e Inteligencia realiza la labor de investigación de casos, administra “confidencialmente” las investigaciones por persona y área; evita la pérdida de los datos y clasifica los elementos de la investigación. Plataforma México también incorpora datos de diferentes instituciones y entidades paraestatales por ejemplo PEMEX, CFE (para alertas y vigilancias de instalaciones estratégicas), CONACYT – GEO (para contar con cartografía con diferentes capas de datos), INEGI, entre otros.

159 GTDFI, Informe sobre la visita a México, supra nota 24, párr. 45 y 46.

compartir la información de las personas que se encuentran en las diversas instituciones públicas (de salud, de detención o reclusión) a fin de que se pueda obtener de manera rápida y efectiva la información.

107. A raíz de la aparición de fosas clandestinas en el país, las autoridades limitan su búsqueda entre restos, pero no buscan a las personas vivas. En síntesis, no existe un mecanismo o protocolo básico para la búsqueda de una persona, donde se establezca la coordinación entre las diversas entidades federativas y la federación y ponga a las instituciones policiales al servicio de la búsqueda de personas.
108. Esta situación se agrava en el caso de migrantes desaparecidos en México. Las familias acuden a denunciar a las instancias de procuración de justicia y a la instancia consular. Sin embargo México no parece colaborar de manera rápida y articulada frente a denuncias de desapariciones de migrantes. Por ejemplo, la investigación de casos como el relacionado con el asesinato de 72 migrantes, cuyos restos fueron hallados en agosto de 2010 en una fosa en un rancho en San Fernando, Tamaulipas (en adelante “caso de los 72 migrantes asesinados”) y el de las 47 fosas clandestinas halladas igualmente en San Fernando, Tamaulipas en abril de 2011 donde se hallaron los restos de 196 cuerpos (en adelante “fosas clandestinas de San Fernando”), requiere que los gobiernos de Centroamérica y México implementen planes de seguridad para quienes acuden a denunciar y faciliten los mecanismos para la recepción de denuncias.
109. Ante la falta de una respuesta estatal en las investigaciones sobre los casos de desaparición, grupos de familias y organizaciones como el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE), el Foro Nacional para las Migraciones de Honduras (FONAMIH), la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derechos y National Alliance of Latin American and Caribbean Communities (NALACC) se han unido para buscar estrategias regionales e integrales para la búsqueda de personas. En México han surgido organizaciones como el grupo de FUUNDEC que a su vez agrupan otras organizaciones¹⁶⁰ donde se impulsan mecanismos de búsqueda de personas y otras políticas públicas que atiendan de manera integral el fenómeno de la desaparición forzada de personas.

6.3. Ausencia de bases de datos sobre personas desaparecidas

110. Existen diferentes sistemas o bases de datos donde se contiene información sobre personas desaparecidas en el ámbito federal y en los ámbitos locales. Los principales sistemas que existen hasta el momento son: el servicio de “localización de individuos” por medio de la base de datos SIRLI (Sistema de Identificación de Restos y Localización de Individuos) de la Secretaría de

160 Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi, AC; Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C.; Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C. y, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.

Relaciones Exteriores (SRE);¹⁶¹ el PREDES (Programa Especial de Presuntos Desaparecidos) de la CNDH;¹⁶² el Registro Nacional de Personas Extraviadas de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP);¹⁶³ el Programa de Apoyo a Familiares de Personas Extraviadas, Sustraídas o Ausentes de la PGR; y el Sistema I-24/7 de Interpol.¹⁶⁴ Existe además un registro en casi todas las procuradurías locales y en algunos casos en los SEMEFOs. Sin embargo, a la fecha no existe ninguna base de restos no identificados en la República Mexicana.

111. Las principales deficiencias comunes a los sistemas mencionados son: (i) No existen criterios homologados para recabar la información, por lo que los cruces pueden traer resultados inexactos o erróneos; (ii) los diferentes sistemas no comparten información entre sí; (iii) debido a la clasificación inexacta de los hechos, el caso puede o no ingresar en este sistema dependiendo si se considera –sin seguir ningún protocolo específico - como un caso de desaparición, secuestro, privación ilegal de libertad, ausencia, extravío o no localización; (iv) ninguna de las bases de datos están encaminadas a la búsqueda o investigación de los casos, son simplemente un mecanismo de difusión. Además de estas debilidades generales, el sistema de la CNDH depende de la voluntad de los Estados de ingresar

161 La Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior de la SRE es la unidad encargada de programa de localización de individuos. La plataforma SIRLI está diseñada para comparar automáticamente los datos que aporten los solicitantes con diversos factores de reconocimiento tales como reportes forenses, muestras de ADN, etc. Sin embargo, el sitio de internet de la plataforma aún no está activado y no se puede saber cuántos casos de desaparecidos o de restos tiene registrados. Las asociaciones que presentan este informe cuentan con información que el mecanismo no está actualizado ni funciona de manera regular.

162 El PREDES tiene como objetivo alimentar cuatro bases de datos para conformar una red a nivel nacional que pueda brindar atención oportuna a la ciudadanía. Estas bases de datos son: a) SINPEF/ONU (Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas no Identificadas) que se nutre de casos que transmite el GTDFI; b) base de expedientes SINPEF (en integración) contiene expedientes de casos donde no se encontraron violaciones de derechos humanos, pero se realizan acciones complementarias de búsqueda y para reunir evidencia y conocer los antecedentes históricos del contexto; c) base de datos de personas extraviadas, ausentes o desaparecidas: contiene cédulas con información de las personas proporcionada por los 31 Estados y el Distrito Federal; y d) base de datos de fallecidos no identificados: contiene cédulas con información de restos proporcionado por los 31 Estados y el Distrito Federal. PREDES se nutre de información proporcionada de manera voluntaria por las autoridades federales, estatales y municipales incluyendo de las dependencias a las que corresponde coordinar, administrar y supervisar los servicios médico-forenses, y de los reclusorios y Centros de Prevención y Readaptación Social de las 32 entidades de la República. Asimismo, pide el apoyo del Centro de Apoyo de Personas Extraviadas y/o Ausentes (CAPEA) de las Procuradurías Generales de Justicia de los estados que cuentan con ese servicio; del Programa de Apoyo a Familiares de Personas Extraviadas o Ausentes de la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (PGR); de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Sin embargo, la información brindada por estas autoridades no es pública, por lo que no se tiene manera de corroborar los registros. Asimismo, la CNDH señala que son pocas las autoridades que colaboran en el envío. En una entrevista el ex director de PREDES, informó que actualmente sólo el 40% de los Estados de la República cooperan con la información. Asimismo, debido a que los Estados no cuentan con protocolos para la toma de información esta se levanta de diversa manera por lo que los resultados del cruce de información puede presentar errores y esto se vería también reflejado en la propia base de datos de la CNDH. Por otra parte, en entrevistas sostenidas con personal de la CNDH los mismos han señalado que no comparten esta base de datos con las autoridades encargadas de investigar los casos, y la CNDH como tal no tiene esas facultades, por lo que en caso de que pudiera haber información valiosa para la búsqueda, esta no es utilizada con tales fines.

163 La SSP creó el Registro Nacional de Personas Extraviadas en 2007 que permite que los familiares registren los datos básicos de la persona desaparecida para que sean publicados en internet y cualquier persona pueda consultarlos y, si fuera el caso, proporcionar pistas e información que contribuya a su localización. Sin embargo, no existe un control sobre el número y registro de los casos y genera información incorrecta. En un ejercicio llevado a cabo para verificar la veracidad y precisión de la información se encontró que de un momento a otro puede presentar cifras con alto grado de diferencia y cuando se hace la búsqueda por entidad federativa, los números pueden no coincidir con aquellos registrados por las propias entidades en la web. El sitio no tiene filtros para determinar qué casos entran y cuáles no y sólo se dedica a la difusión y publicación de casos en página web.

164 El programa de la PGR elabora y difunde cédulas de identificación en lugares públicos a nivel nacional (y, de ser necesario, a nivel internacional) por las delegaciones y representantes estatales de la Procuraduría. De igual manera, se difunden a través del sitio de internet de la PGR. Al igual que el registro de la SSP, el sistema de la PGR presenta información confusa sobre el número de personas no localizadas y los números registrados por la PGR y la SSP no coinciden.

su información. En lo que respecta a otros mecanismos, sus sitios de internet están incluso desactivados, o su funcionamiento es irregular. No es por lo tanto sorprendente que el GTDFI recomendó a México “crear una base de datos con la información personal disponible sobre víctimas de desapariciones forzadas a nivel nacional, incluyendo información como el ADN y muestras de tejido”.¹⁶⁵

112. El 17 de abril de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas.¹⁶⁶ Si bien una de las principales exigencias de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil era la creación de este registro nacional, desde el punto de vista de la Fundación para la Justicia se cuestiona lo siguiente: no se consultó ni se integró a la sociedad civil en la elaboración de esta ley; no se consultó a las organizaciones de la sociedad civil durante su elaboración; no se realizó un diagnóstico exhaustivo sobre las principales deficiencias que presentaban tanto los registros de las entidades federativas, como los diversos de las instancias federales, de tal manera que se corre el riesgo que se repitan en este nuevo esfuerzo de un registro nacional; no establece la creación de protocolos para la toma de información, siendo que ese ha sido uno de los principales problemas de los actuales bancos de datos de personas desaparecidas; presenta problemas con la terminología: parte de la documentación de casos de personas extraviadas o desaparecidas, deja fuera otros conceptos como personas no localizadas, y además otros delitos como secuestro, privación ilegal de la libertad y personas sujetas a trata, entre otras. El registro debe incluir todas las categorías bajo las cuales se clasifica que una persona está privada de su libertad o no localizada, de tal manera que pueda permitir una búsqueda efectiva en casos donde no sepamos cuál es el origen de los hechos, pero además un cruce con todos los restos que pueden estar sin localizar; este registro no se conecta de ninguna manera con un registro para restos no identificados ni establece las bases para ello; no señala cómo se va a permitir la inclusión de casos de familias que radican en otro país (como familiares de migrantes de Centroamérica por ejemplo); nace como un instrumento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no como un instrumento de acceso a la justicia y a la verdad para las familias. Muchas familias han señalado su temor en acudir a denunciar a las procuradurías por la posible colusión del crimen organizado en estas instancias, el mismo riesgo se corre con las instancias de seguridad pública; su fin es organizar y concentrar la información para proporcionar apoyo para la búsqueda, localización y ubicación de las personas, pero no se dice si la entrada en los registros implica la apertura de una averiguación previa o conecta de alguna forma con las procuradurías para el inicio de las indagatorias. Una de las principales dificultades que enfrentan las familias es que no se inician averiguaciones previas porque consideran que las personas pueden aparecer o porque no les creen que hayan desaparecido. Si los registros de personas extraviadas o desaparecidas se van a canalizar a las instancias de seguridad pública, habrá menos posibilidades de que realmente se investigue, pues solo se ingresaran a una base de datos que no está en una instancia que constitucionalmente esté encargada de investigar; no integra a la sociedad civil en el

165 GTDFI, Informe sobre la visita a México, supra nota 24, párr. 103.

166 Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se expide la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, 17 de abril de 2012 en, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5243972&fecha=17/04/2012.

mecanismo para operar o supervisar el funcionamiento del Registro Nacional.

6.4 Lagunas en las investigaciones en casos de desaparición forzada

113. Con respecto a las lagunas en la investigación de casos de desapariciones forzadas, el GTDFI observó que “han existido determinados problemas en relación con las investigaciones de desapariciones forzadas, incluyendo omisiones, retrasos y falta de debida diligencia. Muchos Ministerios Públicos se habrían negado a recibir denuncias de desapariciones forzadas aceptando sólo iniciar Actas Circunstanciadas,¹⁶⁷ pero no a iniciar una adecuada investigación ministerial. De acuerdo a las fuentes, muchos expedientes sobre desapariciones forzadas habrían sido puestos ‘en reserva’. En la mayoría de las investigaciones, las únicas pruebas eran aquellas ofrecidas por los familiares. Muchas autoridades, tanto civiles como militares, se niegan a colaborar con las autoridades investigadoras. En muchos casos los ministerios públicos consignan por delitos menores en lugar del delito de desaparición forzada (en aquellas entidades donde se encuentra tipificado) y los jueces no utilizan sus atribuciones para reclasificar los delitos”.¹⁶⁸ Además, refiriéndose a las desapariciones forzadas comenzadas en el contexto de la “Guerra Sucia”, el GTDFI ha indicado que “[...] sólo el 2.5 % de los casos investigados resultó en el inicio de una investigación penal, y sólo 20 de esos casos fueron consignados ante una autoridad judicial. El Grupo de Trabajo fue informado por la Procuraduría General de la República y otras fuentes que hasta el día de hoy las investigaciones ministeriales continúan, pero que ningún funcionario ha sido sentenciado, detenido o está a la espera de juicio por el delito de desaparición forzada. En su reunión con el GTDFI, la Procuraduría General de la República no aportó ninguna información específica respecto a las líneas de investigación, los avances sustantivos en las indagatorias, la posibilidad de nuevas acusaciones y los canales de comunicación con los familiares de las personas desaparecidas forzosamente”.¹⁶⁹ Asimismo, con respecto a los casos de desapariciones forzadas perpetrados en el contexto de la “Guerra Sucia” y documentados por la CNDH, el GTDFI ha señalado que “durante las investigaciones que dieron lugar a la recomendación 26/2001,¹⁷⁰ la CNDH compiló una lista de nombres de aquellas personas que presuntamente participaron en las desapariciones forzadas, la cual no ha sido publicada”.¹⁷¹ Con respecto al informe final elaborado por la FEMOSPP,¹⁷² el GTDFI ha destacado que dicho informe “[...] limitaba algunas de las conclusiones hechas en el borrador. La versión final nunca recibió la aprobación de la PGR y, en la actualidad, no está disponible en ningún sitio oficial de internet. La PGR indicó que este informe podría obtenerse mediante una solicitud de acceso a la información pública. La información recabada por la Oficina de Investigación y Análisis Documental de la FEMOSPP no se encontraría disponible a pesar de que el acuerdo que formalizó el cierre de la FEMOSPP en noviembre de 2006 ordenó que dichos

167 Ver supra párr. 103.

168 GTDFI, Comunicado de prensa tras la misión a México, supra nota 24. Véanse también GTDFI, Informe sobre la visita a México, nota 24, párr. 34; e Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, supra nota 56, párr. 75 y recomendación No. 40.

169 GTDFI, Comunicado de prensa tras la misión a México, supra nota 24. Véase también GTDFI, Informe sobre la visita a México, supra nota 24, párr. 41 y 42.

170 Ibid., párr. 23.

171 Ibid., párr. 55.

172 Ibid., párr. 23.

documentos se almacenaran en el Instituto Nacional de Ciencias Penales. De acuerdo con diferentes fuentes, esta institución no reconoce contar con tales expedientes. La PGR informó tener una copia de todos los documentos y que los originales fueron devueltos al Archivo General de la Nación, en donde están abiertos al público. Mientras tanto, organizaciones de la sociedad civil informaron no tener acceso a estos documentos pues desconocían el lugar donde se encuentran almacenados”.¹⁷³

114. Con respecto a los casos más recientes de desaparición forzada, uno de los problemas principales es el retraso de las autoridades en registrar las denuncias y en lanzar una investigación al respecto. Human Rights Watch ha señalado que “en muchas oportunidades, los funcionarios judiciales explicaron esta demora diciendo que la persona desaparecida probablemente debía estar bajo la custodia de las fuerzas de seguridad, y que eventualmente sería puesta a disposición de los agentes del Ministerio Público o liberada. La frecuencia con que se ofrece esta explicación a los familiares refleja la aceptación tácita, por parte de agentes del Ministerio Público, de la práctica de detenciones arbitrarias empleada por las fuerzas de seguridad, quienes por ley deben poner a las personas detenidas a disposición de agentes del Ministerio Público en forma inmediata”.¹⁷⁴ En el mismo sentido, el GTDFI ha destacado que “un gran número de autoridades se negaría a registrar casos de desapariciones dentro del periodo de 72 horas después de que ocurrió la desaparición. Este periodo es fundamental para obtener información sobre la suerte o el paradero de la persona sujeta a desaparición forzada y evitar su asesinato”.¹⁷⁵
115. De acuerdo al GTDFI, “[l]a impunidad para los delitos en general, y para las desapariciones forzadas en particular, permanece como el reto principal en México a nivel federal y local. Menos del 25% de los delitos son denunciados y sólo el 2% resulta en una sentencia condenatoria. El Grupo de Trabajo sólo fue informado de dos sentencias condenatorias por el delito de desaparición forzada, mismas que se encuentran en apelación, a pesar del alto número de delitos reportados. La SCJN informó que, de los más de 64.000 casos que ha conocido desde 1995, solo uno trataba del delito de desaparición forzada. Este caso no abordó la responsabilidad penal de los acusados ni los derechos de las víctimas, sino que se trató de una controversia constitucional sobre la aplicación de un tratado internacional”.¹⁷⁶
116. Tanto la CPEUM –Art. 20- como los diversos tratados internacionales ratificados por México, establecen a favor de las víctimas el derecho al debido proceso. Esto significa, por una parte, contar con los mecanismos adecuados para denunciar y que los derechos de información, orientación, representación y cooperación con la autoridad investigadora, sean respetados. El patrón que se ha detectado en los últimos años en México, es que a las personas sólo se les busca, en todo caso, entre los muertos, pero no los buscan vivos. En general no se realizan investigaciones efectivas cuando se trata de casos de desaparición de personas. Los mecanismos y diligencias de búsqueda de la persona con vida no parecen ser eficientes, por lo que no cumplen con los parámetros establecidos por la Corte IDH de llevarlas a cabo de oficio, sin dilación, de manera seria, imparcial y efectiva.

173 Ibid., párr. 58-59.

174 Human Rights Watch, Ni seguridad, ni derechos, supra nota 27, pp. 142-143.

175 GTDFI, Informe sobre la visita a México, supra nota 24, párr. 47.

176 GTDFI, Informe sobre misión a México, supra nota 24, párr. 32.

117. Tanto la Fundación para la Justicia como FUUNDEC han detectado que uno de los problemas principales es la negación a recibir las denuncias en el momento inmediato a la desaparición. Aunado a esto, las familias se han visto sometidas a actos de intimidación por las propias autoridades, quienes llegan a sugerir a las familias que no denuncien, porque esto los puede poner en peligro.¹⁷⁷ Asimismo, las autoridades se niegan a proporcionar a los familiares una copia de su denuncia y posteriormente, si las víctimas requieren una copia de la investigación ministerial, esta les es negada sin justificación o les señalan que es confidencial. Si se inicia la investigación, con frecuencia las autoridades no realizan las diligencias inmediatas por lo que son las propias víctimas quienes sin ninguna protección las llevan a cabo. Asimismo se pide a las víctimas que sean ellas quienes hablen con posibles involucrados en los hechos, sin ninguna garantía de protección.
118. Las investigaciones iniciadas a las cuales se ha tenido acceso por parte de FUUNDEC y la Fundación para la Justicia están plagadas por numerosas fallas, tales como no interrogar a testigos clave, no visitar a la escena del crimen y no investigar posibles pruebas. Frente a la pasividad de las investigaciones llevadas a cabo por las autoridades, los familiares de las víctimas suelen tomar a su cargo la recopilación de pruebas,¹⁷⁸ llegando incluso a movilizarse a los lugares donde han encontrado restos para ver si hay algún rastro de los suyos.
119. Asimismo, las instituciones que investigan los casos de desaparición en México están prácticamente colapsadas. En reuniones que han sostenido tanto FUUNDEC como la Fundación para la Justicia con servidores públicos de la PGR, afirman que carecen del personal necesario para investigar, por lo que muchas de las denuncias no son admitidas y los casos no son investigados adecuadamente. La mayoría de las desapariciones no pueden explicarse sino bajo la lógica de una actuación de la delincuencia organizada –competencia de la PGR- pero estos no admiten el caso, hasta que no está probado lo anterior, lo cual significa que se deja la carga de la prueba a las familias. Existe una negativa por parte de la PGR para aceptar las denuncias, y en muchos de los casos documentados por FUUNDEC y la Fundación para la Justicia, como ya se señaló, se limitan a abrir Actas Circunstanciadas¹⁷⁹ y no averiguaciones previas. Tampoco se les explica a los familiares las consecuencias de ello, por lo que las familias piensan que su caso se está investigando, cuando simplemente se deja una constancia de los hechos.
120. Los agentes ministeriales además caen en estereotipos de género cuando se les presenta una denuncia por desaparición forzada. Si la persona desaparecida es una mujer, muchas veces las autoridades responsables de la investigación responden “seguro se fue con el novio”. Asimismo, cuando la persona desaparecida es un hombre le adjudican participación en el crimen organizado, sosteniendo que probablemente “se involucró con un grupo criminal”. Estas respuestas evidencian por una parte los estereotipos de género que permean las autoridades, así como nuevamente, su nula disposición para investigar los casos de desaparición forzada, o siquiera recibir la denuncia

177 Ver supra sección 7.1 (sobre los riesgos para los familiares).

178 Human Rights Watch, Ni seguridad, ni derechos, supra nota 27, pp. 144 y 146.

179 Ver supra párr. 103.

correspondiente. Lo anterior provoca que los familiares tengan menos incentivos para denunciar. Por otro lado, también existen casos en que los propios agentes investigadores preguntan a quienes interponen la denuncia que si están “seguros” de querer denunciar, ya que esto podría implicar un peligro para su integridad física. En estos casos, los mismos agentes investigadores amenazan tácitamente a los familiares para persuadirlos de no interponer la denuncia.¹⁸⁰

121. El problema de competencia federal y local es otro impedimento real de acceso a la justicia para las familias que tienen un caso de desaparición forzada. La falta de coordinación entre los dos ámbitos, provoca que no se investigue en ninguno de los dos ámbitos. Si una persona desaparece en el norte de la República, pero sus familiares son del centro, ellos acuden a denunciar al Estado del cual son originarios, pero debido a que los hechos ocurrieron en el norte, en ocasiones les piden que también se trasladen al norte a denunciar y no hay forma de que las familias le puedan dar seguimiento.
122. En un caso documentado por la Fundación para la Justicia de siete víctimas que desaparecieron el 20 de octubre de 2010 en el norte de la República, la familia denunció ante las autoridades locales quienes les dijeron que la propia procuraduría local se encargaría de enviar el caso a Coahuila para la investigación. La denuncia sin embargo no fue enviada. Las autoridades argumentaron que debido a que la última llamada de sus familiares desaparecidos se había recibido en otro municipio de Coahuila, debían trasladarse ahí a levantar la denuncia. Una vez ahí, a los familiares les tomaron una Acta Circunstanciada por el delito de desaparición de personas. Sin embargo, como se señaló anteriormente, dicha acta es sólo una constancia de hechos y no da lugar a una investigación.¹⁸¹ Además, las autoridades se negaron a darles una copia de su comparecencia y sólo les brindaron a los familiares un número telefónico para que se comunicaran con ellos y así mantenerlos informados. Sin embargo, los familiares han estado llamando sin éxito alguno. Debido a su desesperación, han recorrido diversas ciudades, anfiteatros, y centros de detención. Se les han tomado muestras de ADN tanto en la procuraduría local como en la Procuraduría General de la (PGR) para ver si sus familiares pudieran estar entre los hallados en las fosas clandestinas de San Fernando¹⁸² pero los resultados no son claros. En un principio, las autoridades de manera verbal les informaron que no estaban, luego les dijeron que requerían más familiares para toma de muestras de ADN, luego volvieron a decirles que no estaban entre los restos hallados en las fosas clandestinas de San Fernando. No queda claro cómo están haciendo estos comparativos en la PGR ni con cuáles cuerpos se está comparando el ADN. No se les brindó a los familiares ninguna orientación para dar seguimiento a la investigación, aunque les han pedido identificaciones de sus seres queridos, tales como huellas dactilares y placas dentales las cuales no es común que tengan.
123. La descoordinación de los Estados y de las entidades federativas de la República mexicana para documentar los casos de desaparición está provocando que las familias se trasladen sin ninguna seguridad hacia lugares donde corren peligro sus vidas ya que deben recorrer los mismos caminos que transitaban sus familiares desaparecidos, sin que se cuente con ningún mecanismo de protección

180 Ver supra sección 7.1 (sobre los riesgos para los familiares).

181 Ver supra párr. 108.

182 Ibid.

estatal ante los riesgos que implica la presencia de la delincuencia organizada en dichas rutas. Además, al llegar a las instancias de gobierno correspondientes, los familiares de las personas desaparecidas no son atendidos con la debida diligencia provocando un mayor daño psicológico. En las entidades federativas hay gran confusión en cuanto a la forma en que se tienen que coordinar con la PGR, para aportar información sobre los desaparecidos. No se cuenta con protocolos de coordinación ni de actuación para la toma de muestras.

124. Es importante destacar que si bien algunos de los hechos pudieran no clasificarse en la categoría de desaparición forzada, la no investigación de los hechos, la tolerancia o aquiescencia del Estado para que estos grupos del crimen organizado sigan operando, la impunidad generada alrededor de los secuestros o privaciones ilegales de la libertad, puede caber dentro de la clasificación de desaparición forzada. Es decir, hay una anuencia o tolerancia del Estado al no investigar. En muchos casos el Estado sabe dónde se pueden encontrar los familiares y no hacen nada para rescatarlos, sino que ocultan esta información a las familias y no investigan los hechos. Por otra parte, de acuerdo por lo señalado por el GTDFI, “[s]ólo mediante una investigación independiente, imparcial y completa se puede descartar una potencial desaparición forzada. Por ende, el número de casos de desaparición forzada no puede ser establecido a cabalidad sin la debida investigación”.¹⁸³
125. En los casos de familiares pertenecientes a FUUNDEC se han documentado casos graves de complicidad en la comisión de la desaparición forzada de servidores públicos con el crimen organizado, a quien estaban presuntamente investigando. En este mismo sentido, en febrero de 2012 se difundió en la prensa información oficial sobre vínculos de diferentes funcionarios de nivel medio y alto con la delincuencia organizada,¹⁸⁴ como es el caso de Humberto Torres Charles, hoy prófugo y por quien se ofrece una recompensa de 3 millones de pesos y hermano del ex Fiscal General de Coahuila (Jesús Torres Charles) actualmente no localizado por haber renunciado a su último cargo. Asimismo, fue detenida la ex delegada de la PGR en Coahuila, Lic. Claudia González, acusada de ser parte de una red de protección de un grupo de delincuencia organizada en Coahuila.
126. La ex delegada de la PGR y el ex Fiscal estuvieron atendiendo a familiares de desaparecidos de la organización FUUNDEC, quienes proporcionaron información muy delicada sobre sus casos. Los familiares habían ya expresado al ex Gobernador Humberto Moreira sus dudas sobre varios servidores públicos, pero éste les aseguró que podían confiar en él. En septiembre de 2010, FUUNDEC solicitó la renuncia del entonces Fiscal Jesús Torres Charles, por considerar que mínimamente tenía responsabilidad por omisión en la no búsqueda e investigación en los casos de desaparecidos. Sin embargo, los hechos recientes requieren que se lleve a cabo una investigación detallada y se determine su responsabilidad por su posible participación en esta red de apoyo ahora puesta al descubierto. A la llegada del nuevo gobernador, Rubén Moreira (hermano del anterior) los miembros de FUUNDEC volvieron a manifestar sus dudas pero éste nombró Jesús Torres Charles como jefe de la Oficina de

183 GTDFI, Informe sobre misión a México, supra nota 24, párr. 21.

184 “PGR ofrece 3 mdp por Humberto Torres Charles, hermano de ex fiscal de Coahuila” Vanguardia, 6 de marzo de 2012 en www.vanguardia.com.mx/pgrofrece3mdpporhumbertotorrescharleshermanodeexfiscaldecoahuila-1233704.html y “FUUNDEC podría actuar contra Humberto Moreira” 24 de febrero de 2012 en, www.magazinemx.com/bj/articulos/articulos.php?art=13420.

Asuntos Jurídicos. Hasta la fecha, no se tiene noticia de que tanto el ex gobernador como el actual gobernador estén siendo investigados por su involucramiento y encubrimiento de hechos delictivos.

127. La investigación en torno a migrantes desaparecidos es igualmente deficiente. El Foro Nacional para las Migraciones de Honduras (FONAMIH), tiene alrededor de 200 casos documentados de migrantes desaparecidos o no localizados, sobre los cuales se ignoran las circunstancias de su desaparición ya que no hay investigación y el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos (COFAMIDE) de El Salvador, cerca de 317 casos.
128. Los 317 casos documentados por COFAMIDE involucran migrantes que desaparecen en su trayecto principalmente hacia los Estados Unidos, atravesando para ello México de manera indocumentada. De estos casos, sesenta han sido resueltos de forma autónoma ya sea por las gestiones de la organización misma, o por razones referidas a la persona que se busca (fue liberada, retomó contacto con las familias, etc.). Además, en el año 2007 se identificaron cinco casos emblemáticos de desapariciones de migrantes salvadoreños en México cuya investigación fue puesta a cargo de la Dirección de Gestión Humanitaria de la Cancillería Salvadoreña. Es relevante señalar sin embargo que gran parte de la información sobre las investigaciones debía provenir de México ya que los hechos de desaparición se dieron en dicho país, sin embargo, para las propias autoridades centroamericanas era difícil tener acceso a esa información. La atención a estos casos por parte de las autoridades en México no se hizo ni con la celeridad y urgencia que demanda una desaparición, ni tampoco con los criterios de dignificación para las familias, lo cual se vio reflejado en la falta total de comunicación de las diligencias que hubiesen efectuado si es que las hubo- antes de archivar el caso. Por otra parte, para acciones de reparación del daño, también deberían estar coordinados los países de origen y tránsito, pero eso no sucede, lo que afecta mucho más el proceso de victimización que viven las familias.
129. Los casos de migrantes desaparecidos documentados por COFAMIDE y diversas organizaciones en Honduras¹⁸⁵ revelan que son bajos los porcentajes en los que se ha localizado a los migrantes como resultado de la acción de las autoridades mexicanas. Los resultados positivos se deben en su mayoría al desarrollo de caravanas de madres de migrantes desaparecidos quienes recorren la ruta migratoria en México buscándoles. En los casos documentados por la Fundación para la Justicia, la búsqueda se limita a confrontar la información con restos.
130. El hallazgo en 2011 de las fosas clandestinas de San Fernando, menos de un año después del hallazgo en el mismo municipio de los 72 migrantes asesinados, ejemplifica las deficiencias en torno al debido proceso y manejo adecuado de evidencias pues la ausencia de políticas preventivas y de una investigación seria culminó en la repetición de los hechos. Es decir, después del asesinato de los 72 migrantes en San Fernando, las autoridades sabían que en esa zona las personas migrantes corrían peligro. A pesar de que hubo víctimas sobrevivientes para detectar el modus operandi de los grupos criminales involucrados, el gobierno mexicano no logró prevenir la repetición de los hechos ya que meses después fueron encontradas las 47 fosas clandestinas en igualmente en San Fernando algunos

185 A saber FONAMIH, quien recopila también la información proporcionada por el Comité de Familiares Desaparecidos del Progreso (COFAMIPRO), Red Comité y Familias de Honduras (Red COMIFAH) y la Pastoral de Movilidad Humana.

de los restos correspondientes también a migrantes. De acuerdo a la documentación periodística llevada a cabo por la Fundación para la Justicia, desde septiembre de 2010, y a raíz de la masacre de los 72 migrantes, la prensa mexicana reportaba el despliegue militar de las Fuerzas Armadas y la Marina Armada de México en carreteras y municipios para combatir a grupos de la delincuencia organizada. Aunque constitucionalmente el ejército no tiene facultades para ejercer funciones de seguridad pública, de acuerdo a lo reportado por la prensa, estuvieron vigilando los caminos por los que fueron secuestrados varios camiones con pasajeros, pero además fue el ejército el que condujo al hallazgo de las fosas clandestinas de San Fernando. La participación de las fuerzas armadas y la marina armada de México en este caso, sucedió desde el primer momento de las diligencias de investigación, por lo que su implicación es de absoluta relevancia.

131. En cuanto a la confidencialidad de los testigos involucrados en la investigación, en el caso de los 72 migrantes asesinados, el Estado mexicano mostró una debilidad estructural para cuidar este aspecto y proteger tanto a los testigos como a los agentes involucrados en la investigación. El agente del MP encargado de la investigación de la masacre así como un policía judicial fueron asesinados a los pocos días de estar a cargo de la investigación.¹⁸⁶ Más gravemente, el 2 de septiembre de 2010 se difundió por todo el continente una entrevista del único testigo sobreviviente, revelándose su nombre completo.¹⁸⁷ Se reportaron además amenazas a la familia del sobreviviente en su comunidad de origen, señalándose que el mismo “coyote”¹⁸⁸ que lo había contactado, amenazó de muerte a los familiares si daban información sobre él.
132. También existe complicidad de autoridades mexicanas con el crimen organizado, en casos de migrantes desaparecidos. Un reporte emitido por el Instituto Federal de la Defensoría de Oficio en mayo de 2011 señaló que de varias denuncias levantadas, en que esta oficina auxilió a migrantes, se documentó que éstos eran entregados a los grupos del crimen organizado por servidores públicos adscritos al Instituto Nacional de Migración,¹⁸⁹ cuya tarea es la de velar y proteger a la población migrante.
133. Existe además una negligencia o aquiescencia por parte de las autoridades en casos de desapariciones de mexicanos y migrantes en camiones de pasajeros. La autoridad facultada para la vigilancia de las carreteras federales en el país es la Policía Federal. La carretera federal No. 97 de Ciudad Victoria a Reynosa ha sido escenario de numerosos incidentes de delincuencia que le han ganado el nombre del “Triángulo de las Bermudas”.¹⁹⁰ La responsabilidad primordial de vigilar esta vía es de la Policía Federal, apostada en un hotel a sólo 5 kilómetros del sitio donde fueron halladas las fosas clandestinas de San Fernando.

186 “Dan muerte a MP que investigaba la matanza en Tamaulipas” Quintana Roo al Día, 28 de agosto de 2010 en, www.quintanarooaldia.com/noticia/dan-muerte-a-mp-que-investigaba-la-matanza-de-migrantes-en-tamaulipas./4934.

187 “Inmigrante que sobrevivió a la masacre en Tamaulipas rindió su testimonio” Milenio en, www.youtube.com/watch?v=IFk1q4a1XYo&feature=related.

188 “Coyote” es el término que se le da a una persona que se dedica a cruzar a las personas migrantes indocumentadas por las fronteras para llegar a su destino a cambio de un beneficio económico.

189 “Atiende el Instituto Federal de la Defensoría Pública a 120 migrantes víctimas de secuestro” ver comunicado de prensa del 9 de mayo de 2011 en, www.cjf.gob.mx/documentos/comunicados%20prensa/docsComunicadosPrensa/2011/comunicado17.pdf.

190 “Desaparecidos, iban hacia el norte” Proceso, 16 de octubre de 2010 en, www.proceso.com.mx/?p=100186.

134. En lo que respecta al debido proceso para las personas investigadas donde hay actuación de la delincuencia organizada y posible implicación del Estado, las autoridades mexicanas han mostrado gran hermetismo para dar a conocer detalles de las investigaciones que se están llevando a cabo. Tanto en el caso de la masacre de los 72 migrantes como en el de las 47 fosas clandestinas, hay particulares y servidores públicos detenidos.¹⁹¹ Se ignora si estos están siendo torturados o son chivos expiatorios, ya que por presuntamente pertenecer a grupos criminales, ninguna organización o institución de gobierno ha intervenido para velar que se estén respetando las garantías del debido proceso. Consideramos también importante en este aspecto que se verifique que las personas detenidas y procesadas no han sido víctimas de tortura.
135. En resumen, por lo que concierne a las investigaciones por caso de desaparición en México, los avances parecen nulos. No existen mecanismos efectivos de investigación y búsqueda de personas y cuando los familiares acuden a la agencia del MP a preguntar sobre los avances, no reciben ningún tipo de información, sino que por el contrario, las autoridades les preguntan si ellos tienen una noticia nueva que aportar. Las investigaciones están siendo llevadas a cabo prácticamente por los familiares, con los riesgos que ello implica. FUUNDEC agrupa al menos 230 casos de varios Estados de la República, algunos de los cuales encuadran en el supuesto de desaparición forzada. Esta organización reporta que no se ha esclarecido un solo caso como resultado de una investigación penal.

6.5 Lagunas en los programas de exhumación e identificación de restos mortales



Familiares de desaparecidos durante excavaciones en Atoyac, Guerrero, 10 de noviembre de 2011. Archivo: AFADEM.

136. Tras haber llevado a cabo su visita a México, el GTDFI resaltó que el Estado “[...] carece de una política integral para hacer frente al fenómeno de las desapariciones forzadas, incluyendo la búsqueda de las víctimas, la identificación de restos y la exhumación de cadáveres”.¹⁹² En particular, “no existen

191 “PGR anuncia la detención de 16 policías por multihomicidio en Tamaulipas” CNN, 13 de abril de 2011 en, www.mexico.cnn.com/nacional/2011/04/13/pgr-anuncia-la-detencion-de-16-policias-por-multihomicidio-en-tamaulipas.

192 GTDFI, Informe sobre misión a México, supra nota 24, párr. 45.

reglas claras para realizar procesos de exhumación e identificación de restos mortales así como tampoco para su almacenamiento. Esto es importante para proteger la información genética de los desaparecidos y sus familiares que cobra particular relevancia en el caso de la —Guerra Sucia, ya que algunos de los familiares han muerto debido a su avanzada edad. Sólo el estado de Chihuahua desde 2009 tiene una ley reglamentaria estableciendo una base de datos con información genética. El CICR está colaborando con las autoridades mexicanas para establecer nuevos procedimientos para identificar restos conforme a protocolos internacionales. En los últimos meses se han descubierto muchas fosas clandestinas. Estos descubrimientos no habrían resultado de un esfuerzo concertado del Gobierno en la búsqueda de personas desaparecidas. La identificación de los restos en dichas fosas demuestran diferentes insuficiencias tales como falta de equipos forenses profesionales para identificar propiamente los cuerpos, la notificación a los familiares, el cruzamiento de la información con diferentes bases de datos y conservación de archivos suficientes de aquellos cuerpos que fueron enterrados en cementerios municipales”.¹⁹³

137. La falta de una estrategia nacional para manejar los restos hallados en las fosas comunes clandestinas ha llevado a la identificación errónea de restos encontrados por las autoridades mexicanas. Las consecuencias de la identificación errónea de los restos y su entrega a las familias es irreparable, ya que provoca que esa familia no continúe buscando a su pariente y que otra familia no pueda tener los restos del suyo, lo que significa una tortura interminable pues nunca podrán encontrarlo. Se creerá que se está haciendo justicia a unas víctimas, cuando en realidad, la entrega errónea es el comienzo de un ciclo de sufrimiento y daño irreparable.
138. Según información brindada por las organizaciones de la sociedad civil en México, el manejo discrecional de los restos mortales por parte de las autoridades mexicanas, en particular de la PGR, es incluso a veces utilizado como estrategia de desmovilización para los familiares de las víctimas. Es decir, las autoridades por medio del manejo de los restos buscan desmotivar a los familiares y hacerlos desistir de la búsqueda de sus seres queridos. Cabe destacar además que actualmente México no cuenta con un programa que permita brindar atención psicológica a familiares de personas desaparecidas en ocasión de exhumaciones, lo cual ha ocasionado frecuentes episodios de re-traumatización. En los siguientes párrafos ilustraremos con ejemplos las lagunas en los procesos de exhumación de los restos mortales así como las consecuencias para los familiares del manejo de los mismos.

6.5.1 Manejo de los restos en el caso de los 72 migrantes asesinados en San Fernando, Tamaulipas

139. En el caso de la investigación iniciada por la PGR a raíz del hallazgo de los restos de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas en 2010, como veremos a continuación la prensa denunció el manejo inadecuado de los restos, la asignación errónea de identidades y el maltrato a los familiares. Las autoridades recuperaron, trasladaron y clasificaron los restos sin seguir cuidado o técnica forense alguna. No se asumió el lugar del hallazgo —las fosas clandestinas —como parte de la escena del

193 Ibid., párr. 49 y 50.

crimen, con lo cual puede que mucha evidencia se haya perdido.¹⁹⁴ Después de un año de la masacre de los 72 migrantes, todavía no se ha identificado 13 de las víctimas. El jefe de los servicios periciales de la PGR dio a conocer que los 13 sin identificar fueron inhumados en la fosa común en la Ciudad de México el 13 de julio de 2011.¹⁹⁵ A todos los 72 cuerpos practicaron exámenes para ayudar a identificarlos, pero solo en casos “necesarios” se dio la toma de pruebas de ADN, viendo suficiente en algunos casos una carta dental o radiografía.¹⁹⁶ Como resultado de esto, dos familias hondureñas recibieron cuerpos de personas que no eran sus parientes.¹⁹⁷ Al menos uno de ellos era de nacionalidad salvadoreña,¹⁹⁸ poniendo así en evidencia los rezagos de la ausencia de coordinación y manejo correcto de los restos sin identificar por parte de las autoridades mexicanas.¹⁹⁹

6.5.2 Manejo de los restos localizados en las fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas

140. De acuerdo con lo documentado por la Fundación para la Justicia con respecto a las autopsias de los restos hallados en las fosas clandestinas de San Fernando (i) Todas las autopsias las realizó la Procuraduría local y los cuerpos fueron trasladados al Distrito Federal el 13 de abril, tan sólo 7 días después de que fueron localizados; (ii) Las autoridades locales manejaron con deficiencia los restos, ya que la PGJ del Estado de Tamaulipas no contaba en sus instalaciones con todos los equipos y tecnología para la realización de los dictámenes y los cuerpos fueron llevados a un lugar donde también se carecía de dicha tecnología y además, implicaba un mayor riesgo para las familias pues tenían que viajar por los mismos lugares en donde desaparecieron las personas y se localizaron los restos;²⁰⁰ (iii) la morgue de Matamoros, Tamaulipas a donde fueron trasladaron en una primera instancia los restos sólo contaba con dos peritos médico forenses cuando iniciaron las autopsias, lo que habla de la poca capacidad estatal y de las limitaciones con las que fueron realizadas.²⁰¹ No se contaba con patólogos, los cuales son fundamentales para el examen de los órganos internos y la PGJ del Estado de Tamaulipas no contaba en sus instalaciones con todos los equipos y tecnología para la realización de los dictámenes.²⁰²

141. En primer lugar, en cuanto a la localización de los restos de las fosas clandestinas de San Fernando, una

194 “El horror cotidiano” Proceso, 16 de abril de 2011 en, www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/90364.

195 “Sin identificar trece de 72 migrantes masacrados en 2010” Organización Editorial Mexicana, 12 de julio de 2011 en www.oem.com.mx/oem/notas/n2143833.htm.

196 “A un año de la masacre en Tamaulipas, sigue identificación de víctimas” Radio Nederland Latinoamérica 22 de agosto de 2011 en, www.rnw.nl/espanol/bulletin/a-un-a%C3%B1o-de-masacre-en-m%C3%A9xico-sigue-inconclusa-identificaci%C3%B3n-de-v%C3%ADctimas.

197 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Boletín 269/2011 Solicita CDHDF Medidas Cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Favor de Migrantes masacrados en el Norte del País y de sus familiares www.cd hdf.org.mx/index.php/boletines/1655-boletin-2692011.

198 “Funes revela que un salvadoreño sobrevivió la masacre de Tamaulipas” El Mundo, 5 de septiembre de 2010 en, www.elmundo.com.sv/funes-revela-que-un-salvadoren%C3%B3-sobrevivi%C3%B3-la-masacre-de-tamaulipas.

199 “La tragedia de los inmigrantes de Tamaulipas se prolonga en el forense” CNN México, 3 de septiembre de 2010 en, www.mexico.cnn.com/nacional/2010/09/03/la-identificaci%C3%B3n-de-los-cuerpos-de-56-migrantes-se-puede-alargar-un-a%C3%B1o.

200 “Hallazgo de fosas en San Fernando deja en evidencia incapacidad de PGJE” Milenio, 13 de abril de 2011 en, www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/434f5cc48739b1e6f2b64e6cf2863cac.

201 “Tardarán autopsias de cuerpos hallados en fosas de Tamaulipas” El Informador, 7 de abril de 2011 en, www.informador.com.mx/mexico/2011/283541/6/tardaran-autopsias-de-cuerpos-hallados-en-fosas-de-tamaulipas.htm, donde se señala: “Trascendió que llegaría el apoyo de más médicos forenses a la Delegación de la Procuraduría en Matamoros, porque ahí solo cuentan con dos peritos.”

202 Op. cit.

parte de los restos los tiene la PGR, otros se quedaron en Tamaulipas y otros más los tiene el Estado de México. La consecuencia de esta situación no es menor: además de que no existe una investigación unificada sobre el fenómeno de violencia que enfrenta el país, lo cual dificulta la detección de patrones, modus operandi, personas involucradas, entre otros, el análisis de los restos puede hacerse con diferentes criterios, lo cual puede dificultar las identificaciones. Cada autoridad local estatal investiga de acuerdo a sus propios criterios, posibilidades y capacidades sin que se siga un protocolo para investigación, recuperación y preservación de la evidencia o para la identificación de los restos. Esto significa también que las autoridades de las diferentes entidades difícilmente comparten la información. Las consecuencias en términos de investigación pueden llegar a ser lamentables por esta falta de coordinación y el sufrimiento para las familias es mayúsculo al no saber a dónde acudir: si al lugar de donde es originaria la víctima, al último lugar que se le vio, al lugar a donde se dirigía, a donde se encontraron los restos, a donde se tienen custodiados los restos o ante la autoridad que investiga los hechos.

142. En segundo lugar, en cuanto a la excavación y trato de los restos, en muchas ocasiones se continúan utilizando instrumentos de excavación como el pico y la pala en lugares donde entraban en contacto directo con los restos y podían afectarlos, lo cual modificaría la descripción exacta de la forma en cómo fueron encontrados los mismos o afectaría la evidencia asociada. Particularmente grave que el traslado de los restos se realizó sin previa clasificación ni colocándolos de forma que se pudiera identificar la fosa de la que provienen, el número que ocupaba dentro de la fosa y demás características del hallazgo. Aunado a lo anterior, se considera que por respeto a los familiares y a la memoria de las víctimas, los restos deben recibir un trato respetuoso.
143. En tercer lugar, en lo que respecta a la identificación de los restos, la Fundación para la Justicia ha documentado críticas a las técnicas empleadas por las autoridades para la identificación de las personas al poco tiempo del hallazgo. En efecto, unos días después de haber hallado las fosas, se identificaron los restos de dos personas, sin que quedara claro cuál fue la técnica utilizada para ello.²⁰³ Asimismo, desde los primeros momentos y sin ningún sustento científico, los agentes del Estado mexicano (federales y locales) descartaron que entre los cuerpos se encontraran migrantes. Incluso utilizaron comentarios discriminatorios y cargados de estigma en el sentido de que eso lo podían afirmar porque los restos no tenían tatuajes.²⁰⁴ Esto evidentemente causó incomodidad en las autoridades centroamericanas, en particular las de El Salvador, quienes manifestaron que esa no era una forma seria de referirse a los restos.²⁰⁵ El poco profesionalismo con el que fueron hechas las investigaciones que dieron lugar a las declaraciones iniciales de las autoridades, quedo evidenciado por los recientes comunicados en la prensa

203 "Identifican a dos cuerpos de fosas" MS Noticias, 7 de abril de 2011 en, www.msnoticias.com/notas.asp?id=21057; y "Aún sin identificar, 70 cadáveres procedentes de San Fernando" La Jornada, 19 de abril de 2011 en, www.jornada.unam.mx/ultimas/2011/04/19/siguen-labores-de-identificacion-de-70-cadaveres-procedentes-de-san-fernando.

204 "Descarta la Segob que cuerpos sean de migrantes" Terra, 7 de abril de 2011 en, www.terra.com.mx/noticias/articulo/1084061/Descarta+la+Segob+que+cuerpos+sean+de+migrantes.htm.

205 "Confirman hallazgo de 13 cuerpos más en Tamaulipas" Porvenir, 9 de abril de 2011 en, www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=485293; Hugo Carrillo Corleto, embajador de El Salvador en México, afirmó que "resulta incómodo que haya funcionarios en Tamaulipas que estén declarando que descartan que existan extranjeros entre las víctimas, pues no tienen tatuajes, esa no es una forma seria de identificar cuerpos" y consideró que este tipo de afirmaciones denotan una estigmatización hacia los migrantes" en "Autobuses suspenden corridas en Tamaulipas" El Universal, 9 de abril de 2011 en, www.eluniversal.com.mx/nacion/184630.html.

indicando de que entre los restos de San Fernando habían sido ubicados en efecto, restos de migrantes guatemaltecos.²⁰⁶ A la fecha se han entregado varios restos sin que se tenga certeza sobre cuáles parámetros se utilizaron para ello, aunque la prensa reporta que fue mediante análisis de ADN.²⁰⁷ Las diligencias cruciales para la identificación de las víctimas parecen lejos de conducirse de acuerdo con los parámetros de buenas prácticas internacionales.

144. En cuanto a la exhumación de los cuerpos, cabe destacar que de las fosas clandestinas de San Fernando en total, se recuperaron 196 restos. Los restos no identificados fueron inhumados en la fosa común, algunos en la Ciudad de México y otros en Tamaulipas. Bolívar Hernández García, personal del SEMEFO en Tamaulipas, dependencia de la PGJ Estatal, explicó que “la mayoría” de los 63 cuerpos que permanecieron en Tamaulipas fueron inhumados.²⁰⁸ Según cifras extraoficiales, de los 63 cuerpos 10 fueron entregados a familiares, 10 se mantienen en “alguna de las instalaciones de servicios médicos forenses de la entidad” y los demás fueron inhumados en la fosa común.²⁰⁹ La Comisión de Derechos Humanos en Tamaulipas se ha pronunciado al respeto, clasificando de “complicada” y muy lenta la identificación de los cuerpos recuperados.²¹⁰ El ombudsman aseguró que familiares siguen llegando a Tamaulipas solicitando una realización de examen de sangre que pueda ser incluido en el proceso de identificación. Reconoció además que existen problemas dentro del proceso, por ejemplo “las deficientes condiciones en que se mantuvieron los cuerpos en los camionetas refrigerantes, que no cumplieron al cien por ciento,” y el estado de descomposición que lleva los cuerpos, la cual permite identificarlos solamente a través de pruebas de ADN.²¹¹
145. Por su parte, la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró al respecto que “Se recibió información sobre exhumaciones de cadáveres de fosas clandestinas en el Estado de Tamaulipas realizadas de manera muy irregular y sin contar con los recursos humanos ni materiales necesarios. Algunas fosas fueron exhumadas antes de tomar fotografías, lo cual dificulta las tareas de identificación de las víctimas. Asimismo, la Relatoría considera muy confusa la información en relación a la existencia de protocolos para la manipulación de los cadáveres y de las fosas y sobre el establecimiento de las cadenas de custodia. Frente al requerimiento de la Relatoría, el Estado proveyó documentación que establece algunas directrices generales sobre la materia que fueron desarrollados especialmente para la situación de Tamaulipas, pero que no constituirían un Protocolo Oficial de carácter nacional que pueda garantizar un manejo uniforme a nivel nacional de las fosas y los cadáveres encontrados. La sociedad civil informó a la

206 “Identifican a 10 guatemaltecos en narcofosa en Tamaulipas” El Economista, 8 de febrero de 2012 en, www.eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2012/02/08/identifican-10-guatemaltecos-narcofosa-tamaulipas.

207 “Entregan 3 cuerpos de fosas de San Fernando” Milenio Diario, 3 de mayo de 2011 en, www.milenio.com/node/707848.

208 “Cuerpos de masacre en San Fernando van a fosa común” Zocalo Saltillo, 1 de octubre de 2011 www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/cuerpos-de-masacre-en-san-fernando-van-a-fosa-comun>

209 Ibid.

210 “Admiten dificultades para identificar cuerpos de fosas de San Fernando” Excélsior, 20 de septiembre 2011 www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=769395.

211 Ibid.

Relatoría que no existen protocolos al respecto”.²¹²

146. Finalmente, en lo que se refiere a la entrega de los cuerpos identificados a los familiares, en todos los casos la instrucción que dieron las autoridades a las familias era que estaba totalmente prohibido abrir el féretro. Algunas familias violentaron esta prohibición pues querían estar seguros de que era su familiar y al hacerlo descubrieron que se trataba de personas equivocadas. En muchos de los casos la duda sobre la identidad de sus familiares aún se mantiene puesto que a la mayoría no se les entregaron pertenencias ni tampoco se les permitió ver fotografías de sus cadáveres. Además de ello se documentan varias inconsistencias en las pruebas practicadas para la identificación y correspondencia de los restos y las familias, por ejemplo en varios de los casos documentados, relatan que se le tomó muestra a un solo familiar, y que el tiempo de procesamiento estando ellos en El Salvador y los restos en México fue de tan sólo dos horas, luego de las cuales las autoridades les notificaban que efectivamente se trataba de su pariente.
147. Cabe destacar que el 23 de marzo de 2012 el Equipo Argentino de Antropología Forense, COFAMIDE, FONAMIH, FUUNDEC, Casa del Migrante de Saltillo y la Fundación para la Justicia, sostuvieron una audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos donde estuvieron presentes representantes del gobierno mexicano. La audiencia fue sobre la “situación de migrantes no localizados y restos no identificados”. En dicha audiencia se plantearon todos los problemas que enfrenta México en términos de búsqueda de personas desaparecidas e identificación de restos y propusieron al gobierno mexicano: a) La Conformación de una Comisión Multidisciplinaria de Expertos Forenses Independientes Internacionales. La Comisión deberá estar conformado por expertos en el área de identificación humana que no pertenezcan a una instancia oficial estatal o federal mexicana. El equipo de forenses debería tener acceso a la metodología de trabajo, y a toda la información forense relacionada con la identificación de restos producidos por sus colegas mexicanos. Esta comisión tendrá como tarea ofrecer opciones, revisar casos, sugerir la práctica de algún otro dictamen en un laboratorio independiente, y consensuar protocolos ad-hoc ante esta situación altamente compleja de identificación de restos. Esta comisión trabajaría en los casos donde las familias lo soliciten o tengan alguna duda sobre una identificación relacionada con el caso de los restos de los 72 migrantes recuperados en agosto 2010, y con los restos recuperados en las 47 fosas clandestinas en abril del 2011, ambos hallazgos ocurridos en el municipio de San Fernando, Tamaulipas. La Comisión rendirá informes a un Grupo de Seguimiento donde se recomienda que esté un representante de la CIDH, uno de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil. b) La creación de un mecanismo nacional, con participación de la sociedad civil en su dirección, que facilite el intercambio de información sobre restos no identificados y personas desaparecidas y c) La participación del gobierno mexicano en la creación de un mecanismo regional, con participación de la sociedad civil en su dirección, que faciliten el intercambio de información sobre restos no identificados y personas migrantes no localizados centroamericanos extraviados aparentemente en México.

212 CIDH, Observaciones Preliminares de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH a México, 2 de agosto de 2011 en, www.cidh.org/pdf%20files/ANEXO.82-11.pdf.

148. A pesar de que el gobierno mexicano tuvo antes de la audiencia el informe, negó la situación y dijo que no podía dar respuesta en ese momento. Eso muestra la falta de voluntad del gobierno mexicano ante una propuesta que podría dar respuesta a muchas familias con casos de desaparición.

6.5.3 Manejo de los restos localizados en Atoyac, Guerrero

149. En lo que respecta a las excavaciones llevadas a cabo en Atoyac, Guerrero, organizaciones de la sociedad civil que estuvieron presentes informaron que las autoridades que las presidieron (la primera y segunda excavación llevadas a cabo en 2008 y 2010 respectivamente) no hicieron reuniones de apertura y cierre emocional con los familiares. Tampoco los citaron para explicarles el procedimiento ni para darles los resultados. Todo el trato era con los abogados para evitarles a las autoridades “quejas y reclamaciones.” Asimismo, no se les permitió a los familiares estar cerca del sitio de la excavación. Sólo después de la intervención de varias organizaciones, se le permitió a la familia Radilla estar en el sitio de la excavación. En la tercera excavación que tuvo lugar en 2011 hubo un cambio en la actitud de las autoridades quienes hicieron una reunión de inicio, citando a una asamblea abierta a todos los que quisieran ir. Se les presentó a los peritos, al MP y realizaron una exposición de la manera en qué iban a hacer la excavación. También se contó con la presencia de una psicóloga de Províctima.²¹³ Sin embargo, esta no es una práctica constante en todas las instancias de excavaciones y exhumaciones que se llevan a cabo en México.
150. Un caso emblemático del mal manejo de restos mortales y la afectación para los familiares en Atoyac, Guerrero fue el del Sr. Lino Rosas, mano derecha del luchador social Lucio Cabañas. Sus restos fueron hallados por la población de Atoyac en una zanja y escondidos. El padre de Lino Rosas, el Sr. Ascensión Rosas fue informado pero decidió guardar silencio durante muchos años para evitar poner a la gente que le informó en riesgo. En 2004-2005, la CNDH al enterarse de la existencia de estos restos pidió a las autoridades que los ubicara y que realizara los análisis necesarios. Estos concluyeron en 2007 y al terminar, los restos le fueron entregados al Sr. Ascensión Rosas en bolsas de basura, sin la presencia de psicólogos ni nadie que les brindara apoyo social. Finalmente los familiares realizaron una misa y la comunidad enterró los restos. Sin embargo, en 2010, el personal de la PGR visitó al Sr. Rosas con cajas y bolsas con más restos de su hijo que habían dejado “olvidados” en el laboratorio. Los huesos eran pedazos de cráneo, tierra y ropa. De nuevo, llegaron sin ningún tipo de personal de apoyo psico-social y únicamente se disculparon. El Sr. Ascensión Rosas de nuevo condujo una misa para su hijo, poniendo los restos en cajas más decentes. Cabe mencionar que nunca se le entregó al Sr. Ascensión Rosas un informe de las pruebas realizadas a los restos de su hijo, incluidas las pruebas de ADN. Sobra decir el impacto psicológico y la re-victimización²¹⁴ provocada por el maltrato y la negligencia de las autoridades hacia el Sr. Rosas.

213 Ver supra párr. 97.

214 El término utilizado por psicólogos para referirse a procesos de victimización a los familiares es “victimización secundaria” mientras que el término “re-victimización” se utiliza para las víctimas mismas. Coloquialmente sin embargo, “re-victimización” se emplea para referirse a ambos casos. Para efectos de este informe, utilizaremos la versión coloquial del término, aplicándolo tanto para víctimas como para sus familiares.

6.6 El uso indebido de la jurisdicción militar



Mobilización de miembros de AFADEM, 4 de abril de 2006. Archivo: AFADEM.

151. A pesar de que tanto organismos internacionales, incluido el CAT,²¹⁵ como tribunales mexicanos²¹⁶ han declarado la incompetencia del fuero militar en casos de graves violaciones de los derechos humanos y donde están involucrados civiles, el marco jurídico todavía no ha sido modificado de acuerdo con los estándares internacionales y, en la práctica, muchas investigaciones sobre casos de desaparición forzada continúan en el ámbito del fuero militar y no han arrojado ningún resultado significativo. En este sentido, el GTDFI ha destacado que “en tanto el fuero militar carece de independencia e imparcialidad, el derecho de acceso a la justicia les es negado a las víctimas y sus familiares. Este es un obstáculo clave para poner fin a la impunidad de violaciones a derechos humanos, incluidas las desapariciones forzadas”.²¹⁷
152. El Art. 13 de la CNEUM excluye expresamente la aplicación del fuero militar en casos donde están involucrados civiles y estipula que los tribunales militares no pueden en ningún caso extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Sin embargo, el Art. 57 del Código de Justicia Militar define delitos del orden común o federal como delitos contra la disciplina militar y sujetos a la jurisdicción militar cuando sean cometidos por militares “en los momentos de estar en servicio o con motivos de actos del mismo.” Esta legislación secundaria ha sido utilizada como el fundamento legal para garantizar que las alegaciones de violaciones de derechos humanos, incluyendo desapariciones forzadas, cometidas por elementos militares sean casi siempre conocidas por la

215 Véanse, entre otros, GTDFI, Comunicado de prensa tras la misión a México, supra nota 24; Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, supra nota 56, párr. 75 y 77; Corte IDH, Caso Radilla Pacheco, supra nota 22, párr. 271-314.; y CAT, Conclusiones y recomendaciones sobre México, supra nota 61, párr. 14.

216 SCJN, “Consulta a Trámite en el Expediente Varios 489/2010 Caso Rosendo Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos”, sentencia de 12 de julio de 2011.

217 GTDFI, Comunicado de prensa tras la misión a México, supra nota 24. En el mismo sentido, véanse: Amnesty International, Mexico, Unfair trials: unsafe convictions, marzo de 2003, AI Index: AMR 41/007/2003, pp. 19-20; Human Rights Watch, Uniform Impunity. Mexico’s Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations, abril de 2009, p. 10; y The Centre for International Governance Innovation, Military Justice and Impunity in Mexico’s Drug War, septiembre de 2011, p. 5. Véanse también Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Informe sobre la visita a México, doc. E/CN.4/2000/3/Add.3 de 25 de noviembre de 1999, párr. 107; y Relator especial sobre la tortura, Informe sobre la visita a México, doc. E/CN.4/1998/38/Add.2 de 14 de enero de 1998, párr. 88.

jurisdicción militar. A pesar de que se hayan presentado proyectos de ley para modificar el contenido del Art. 57 del Código de Justicia Militar y establecer la incompetencia del fuero militar en casos de graves violaciones de los derechos humanos o donde están involucrados civiles, hasta la fecha ninguno de estos proyectos ha sido aprobado.

153. También el GTDFI ha evidenciado el incumplimiento por parte de México de sus obligaciones internacionales al utilizar indebidamente el fuero militar. En particular, ha destacado que “en tanto el fuero militar carece de la necesaria independencia e imparcialidad para abordar violaciones a los derechos humanos, el derecho de acceso a la justicia les es negado a las víctimas y sus familiares y es un obstáculo clave para poner fin a la impunidad de violaciones a derechos humanos, incluidas las desapariciones forzadas. Hasta ahora el juicio de amparo ha resultado ser ineficaz para controvertir los alcances de la jurisdicción militar. En 2009, la SCJN resolvió que los familiares de una víctima de una ejecución extrajudicial por parte de elementos militares no contaban con el derecho constitucional para impugnar a través del amparo la jurisdicción militar. Estos obstáculos deberían ser eliminados luego de las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos y amparo, así como a la luz de la decisión de la SCJN respecto a la implementación de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Rosendo Radilla vs. México, la cual es saludada por el Grupo de Trabajo. La SEDENA ha aceptado todas las recomendaciones emitidas por la CNDH en relación con los abusos cometidos por autoridades militares. Sin embargo, las investigaciones relacionadas con estos abusos continúan en el ámbito del fuero militar y sin sanciones en el caso de las desapariciones forzadas”.²¹⁸ Es importante señalar que además del caso Rosendo Radilla, la Corte refrendó esta misma exigencia al Estado en otras tres ocasiones posteriores, a saber, en los casos de Inés Fernández,²¹⁹ Valentina Rosendo²²⁰ y en el caso de los Campesinos Ecológicos.²²¹

7. Lagunas en la protección de familiares de víctimas de desaparición forzada, sus asociaciones y sus representantes o asesores

Art. 13 CAT

Todo Estado Parte velará por que toda persona que alegue haber sido sometida a tortura en cualquier territorio bajo su jurisdicción tenga derecho a presentar una queja y a que su caso sea pronta e imparcialmente examinado por sus autoridades competentes. Se tomarán medidas para asegurar que quien presente la queja y los testigos estén protegidos contra malos tratos o intimidación como consecuencia de la queja o del testimonio prestado.

Art. 13, párr. 3 y 5 Declaración 1992²²²

3. Se tomarán disposiciones para que todos los que participen en la investigación, incluidos el denunciante, el abogado, los testigos y los que realizan la investigación, estén protegidos de todo maltrato y todo acto de intimidación o represalia. [...] 5. Se tomarán disposiciones para garantizar que todo maltrato, todo acto de intimidación o de represalia, así como toda forma de injerencias, en ocasión de la presentación de una denuncia o durante el procedimiento de investigación, sean castigados como corresponda.

218 GTDFI, Informe sobre la visita a México, supra nota 24, párr. 38-39.

219 Corte IDH, Caso Fernández Ortega y otros v. México, sentencia de 30 de agosto de 2010, Ser. C No. 215, párr. 176-183.

220 Corte IDH, Caso Rosendo Cantú y otra v. México, sentencia de 31 de agosto de 2010, Ser. C No. 216, párr. 160-167.

221 Corte IDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores v. México, sentencia de 26 de noviembre de 2010, Ser. C No. 220, párr. 197-204.

222 Véase también el Art. 12, párr. 1 y 4 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.



Miembros de AFADEM en la Catedral Metropolitana de la Ciudad de México durante un mitin en Abril de 2006. Archivo: AFADEM.

7.1 Riesgos para los familiares de víctimas de desaparición forzada

154. La búsqueda desesperada de los familiares por tratar de encontrar a los suyos los ha puesto y los pone en grave riesgo. Estas familias están recorriendo ciudades y pueblos donde no existen condiciones de seguridad, dado que desde sus lugares de origen, no se les da la información adecuada por parte de las autoridades, sobre los procedimientos que deben llevarse a cabo para buscar a sus seres queridos. En los casos de desaparición, las familias se encuentran ante una total inoperancia, deficiencia, falta de interés y apatía por parte de los servidores públicos así como trato discriminatorio cuando el secuestro o desaparición involucra a personas de escasos recursos, algunos de ellos migrantes y mujeres.
155. En cuanto a la población migrante, las alertas concretas sobre el altísimo riesgo para todas las personas que cruzan el territorio nacional desde la frontera sur por la costa este hacia el territorio estadounidense, es una situación ampliamente conocida por las autoridades mexicanas, pero no se han tomado medidas concretas al respecto. No sucedió eso antes de la matanza de los 72 migrantes y no sucede ahora después del hallazgo de las fosas clandestinas, y a pesar de que también los riesgos que implica la “ruta del migrante” han quedado de manifiesto en múltiples informes nacionales e internacionales de organismos públicos y privados de defensa de los derechos humanos.²²³

223 Existen diversos informes y audiencias en el marco de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos sobre la situación de migrantes en tránsito por el territorio mexicano. Ver, entre otros CIDH, Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2001, OEA/Ser.L/V/II/114, doc. 5 rev., 16 abril 2002 en, www.cidh.oas.org/annualrep/2001sp/cap.6.htm; Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, doc. CMW/C/MEX/CO/2, 3 de mayo de 2011 en www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/co/CMW.C.MEX.CO.2_sp.pdf; CIDH, “CIDH Condena Matanza de Inmigrantes en México”, Comunicado de Prensa, No. 86/10, 27 de agosto de 2010 en, www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2010/86-10sp.htm; CIDH, Audiencia sobre la situación de derechos humanos de migrantes en tránsito por territorio mexicano, marzo de 2010) y CIDH, Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas migrantes en la frontera sur de México, marzo de 2011.

156. En el 2009, COFAMIDE hizo una caminata por el sur de México para buscar a los suyos.²²⁴ En 2010, las “madres de Honduras” protagonizaron a su vez una caminata por México también en búsqueda de los migrantes desaparecidos.²²⁵ Otra actividad similar de caminata fue desarrollada por varias organizaciones de El Salvador, Honduras, Guatemala y México en el año 2011. La angustia de no tener noticias a través de los mecanismos del Estado fuerza a las familias a salir en búsqueda de los desaparecidos. Sin embargo, las zonas donde han desaparecido los migrantes son de alto riesgo, por lo que se requiere de manera urgente que las autoridades den respuesta a estas familias desde su lugar de origen, ya que la migración o el movimiento de estas familias puede resultar en una desgracia mayor al no contar con protección ante los grupos del crimen organizado que continúan operando en varias zonas de la República Mexicana.
157. En el año 2009, luego de realizada la primera caminata de COFAMIDE, una de las familiares comenzó a recibir llamadas de un hombre que manifestaba tener información de la hija que buscaba, pero la condicionaba a la entrega de una alta cantidad de dinero. Por el número que se registró en el celular, la llamada fue realizada desde la República mexicana.
158. Uno de los episodios más significativos se dio durante la caminata del año 2011, en donde al menos dos casos están documentados de personas que se acercaban a los familiares y les afirmaban saber dónde se encontraban a quiénes andaban buscando. En ambos casos se les dijo que estaban en unas fincas grandes en el norte del país y que si se iban con ellos inmediatamente los llevaban al lugar, que ellos estaban siendo víctimas de trata. La angustia de los familiares hace que vean en este tipo de información una esperanza y con dificultad se resisten a ir. En uno de estos dos casos, fuentes que buscan permanecer anónimas por razones de seguridad informaron que la persona que les abordó, tiene nexos con la organización de “los Zetas”.²²⁶
159. Como parte del modus operandi se ha documentado que estos grupos del crimen organizado obtienen la información de las familias de migrantes secuestrados, saben su lugar de origen, los integrantes de la familia, su número telefónico y los bienes que poseen. Esta información la utilizan para intimidar a los secuestrados y a sus familias. En este sentido, las propias familias de los migrantes que han desaparecido y cuyos restos pudieran estar entre aquellos sin identificar de la masacre de 72 migrantes o las fosas de San Fernando, saben que buscar a los suyos implica un riesgo porque los grupos del crimen organizado pueden tener ya sus datos. Así lo documentó la CNDH, que en su primer informe señala que: “[e]n cuanto al trato que recibieron [las víctimas] por parte de sus secuestradores, se infiere que nueve de cada 10 víctimas (8,478) padecieron amenazas de muerte, en perjuicio de ellos o de sus familiares o de ambos, y fueron amagados con armas de fuego o armas blancas, si no pagaban el

224 COFAMIDE, Caminata de la Esperanza 2009, El Salvador en, www.cofamide.blogspot.com/p/multimedia.html.

225 “Dos migrantes desaparecidos en México, son localizados con vida en 2010” CNN México, 3 de enero de 2011 en, www.mexico.cnn.com/nacional/2011/01/03/dos-migrantes-desaparecidos-en-mexico-son-localizados-con-vida-en-2010.

226 Los Zetas son una organización criminal mexicana. Se dice que se formó a partir de militares que desertaron de fuerzas especiales del ejército y que estando en el mismo, formaban parte de un grupo elite entrenado por la CIA estadounidense. En un principio estaban unidos con el Cártel del Golfo pero ahora son un grupo criminal independiente. Se les conoce por la crueldad con que ejecutan a las personas, y entre otros delitos, se dedican a la extorsión, secuestro, trata de personas, narcotráfico y robo.

rescate”.²²⁷

160. Como parte del modus operandi documentado por la CNDH de los testimonios recibidos, señala que: “[s]i bien la manera de capturar a los migrantes se ha diversificado, la extorsión se sigue realizando de la misma manera: torturan a los migrantes hasta obtener el número telefónico de sus familiares en su país de origen o en EUA e, iniciada la comunicación con los familiares, les indican bajo qué condiciones debe hacerse la transacción para liberarlos... [y] los secuestradores llevan un registro de los migrantes secuestrados”.²²⁸ Ni las autoridades mexicanas, ni las centroamericanas han señalado que se tomarán medidas efectivas para proteger a los familiares de las víctimas o a los testigos que se acerquen a declarar.
161. En algunos casos documentados por la Fundación para la Justicia, las familias recibieron citatorios para “ser careadas” con particulares acusados de tráfico de personas. Estas audiencias se llevan a cabo sin tomar ninguna precaución con respecto al potencial testigo. En ocasiones las personas acusadas viven en la misma comunidad y el Estado no cuenta con programas para protegerlos, por lo que los obliga a acudir al juicio –salvo pena de multa o utilizar la fuerza pública para que acudan²²⁹- y las envía de regreso a sus comunidades sin ningún tipo de protección.
162. Después de haber llevado a cabo su visita al país en 2011, el GTDFI ha denunciado haber “[...] recibido información extensa y consistente sobre el temor que desanima a las víctimas a denunciar o insistir en las investigaciones sobre desapariciones forzadas. De acuerdo con varias fuentes, las autoridades, especialmente los Ministerios Públicos, habrían intentado desacreditar a las personas desaparecidas declarando que estaban involucradas con grupos del crimen organizado; lo anterior, sin ninguna evidencia o investigación en su contra. Adicionalmente, en varios casos, familiares de las personas desaparecidas forzosamente habrían sido objeto de represalias por haber exigido una adecuada investigación”.²³⁰ Además, el GTDFI informó haber recibido “información relacionada con agresiones en contra de defensores de los derechos humanos en general y, específicamente, en contra de aquellos que trabajan el tema de la desaparición forzada”.²³¹
163. Según información obtenida de organizaciones de derechos humanos y familiares de las víctimas que buscan permanecer en el anonimato por miedo a represalias, las siguientes son las razones principales que desincentivan a las víctimas a demandar que se lleven a cabo investigaciones o bien a desistir de estas demandas:
164. **El riesgo de que otro de sus familiares sea víctima de desaparición forzada.** El caso de la Sra.

227 CNDH, Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México, febrero de 2011, en, www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_sec_migrantes.pdf.

228 Ibid.

229 Código Federal de Procedimientos Penales, Art. 44.

230 GTDFI, Comunicado de prensa tras la misión a México, supra nota 24; e Informe sobre la visita a México, supra nota 24, párr. 33.

231 GTDFI, Informe sobre la visita a México, supra nota 24, párr. 71. En el mismo sentido, Human Rights Watch, Informe anual para 2011, p. 270.

K.J.²³² es emblemático y refleja el grave riesgo asumido por las personas que participan en la búsqueda de su familiar desaparecido. Dos de sus cuatro hijos fueron desaparecidos en el estado de Guerrero en agosto de 2008. Ante la negativa de las autoridades, los otros dos se dieron a la tarea de investigar el paradero de sus hermanos, logrando hallar importantes pruebas. En 2010, encontrándose en el Estado de Veracruz los dos hermanos fueron detenidos por los militares y jamás se ha vuelto a saber de ellos. Hasta la fecha, no ha habido ningún avance en las averiguaciones previas. La SIEDO desechó el caso argumentando que se trataba de delincuencia organizada. Los familiares buscan que la PGR atraiga una investigación sobre el caso.

165. **El riesgo a represalias.** El Sr. P.G. es padre del joven F.L. desaparecido en el estado de Sonora en 2010 y visto por última vez en manos de la policía de Ciudad Obregón. El Sr. P.G. fue asesinado en noviembre de 2011. En ese mismo año, el Sr. P.G. había estado activamente involucrado en la búsqueda de su hijo, denunciado su detención ilegal y desaparición forzada ante la PGR y más adelante incorporándose al Movimiento Ciudadano por la Paz con Justicia y Dignidad. En los diálogos con familiares de desaparecidos que sostuvo el presidente de México, Felipe Calderón en octubre de 2011, el Sr. P.G. le entregó a Calderón el expediente de la desaparición de su hijo y denunció las amenazas que estaba sufriendo por parte de las autoridades de Sonora luego de pedir la investigación con respecto al paradero de su hijo. Las autoridades fallaron en brindarle protección. El Sr. P.G. había decidido huir de su Estado natal cuando fue asesinado. Hasta la fecha, no se ha iniciado ninguna investigación ni se ha sancionado a nadie por este hecho.
166. El caso de la Sra. T.E. es otro ejemplo de un familiar desplazado de su lugar de origen al Distrito Federal y que por las diversas amenazas a las que ha sido sujeta ha planteado irse del país. Sin embargo, sabe que de irse, nadie más, ni las autoridades mismas seguirán con las investigaciones en torno a la desaparición de su hijo en el Distrito Federal.
167. **Desgaste económico.** Cuando los casos de desapariciones forzadas ocurren fuera del Distrito Federal, las autoridades estatales suelen ser poco cooperativas. Esto lleva a las familias a tener que desplazarse desde la localidad donde viven hasta la capital para que el caso sea atendido por la PGR, instancia que tiende a ser, al menos en términos relativos, más independiente que las procuradurías estatales. En la mayoría de los casos, estos constantes desplazamientos al Distrito Federal resultan prohibitivamente onerosos para los familiares, haciéndoles desistir de la búsqueda y de las exigencias de una investigación. En otros casos al no poder continuar cubriendo los gastos de los trayectos, los familiares se ven obligados a quedarse en el Distrito Federal, dejando de lado sus trabajos y estudios y buscando subsistir de la forma que puedan. Sus recursos materiales se van mermando poco a poco. Además de que gastan en los viajes, gastan en hacer anuncios que van pegando por los lugares que van recorriendo. En el caso de las mujeres esposas de desaparecidos, la situación es todavía más apremiante, porque además de la desaparición, tienen que enfrentar el mantenimiento de la familia, y la mayoría de ellas no

232 Los familiares de los desaparecidos han solicitado permanecer en el anonimato por lo que se utilizan siglas para proteger su identidad. Si el Comité lo requiere, las asociaciones que suscriben este informe pueden revelar los nombres de las personas mencionadas para su conocimiento exclusivo y bajo garantía de estricta confidencialidad.

cuenta con una formación profesional para conseguir un trabajo lo suficientemente remunerado o simplemente no pueden salir a trabajar porque tienen hijos pequeños que aún dependen de ellas.

168. El aspecto económico es todavía más apremiante para las familias de migrantes centroamericanos desaparecidos. Para las familias centroamericanas igualmente implica la movilización, para la interposición de la solicitud de búsqueda a la oficina central de la cancillería que se encuentra únicamente en la capital de la República mexicana, que si bien es un territorio pequeño, implica para las personas una inversión considerable en su movilización. Cuando se trata de familias que deciden buscar a los suyos directamente, ante la inoperancia de las autoridades, la acción es aún más onerosa, puesto que implica el cruce de varias fronteras, en la mayoría de los casos sin tener la documentación legal, lo cual además del gasto les ubica en una condición de altísima vulnerabilidad.²³³
169. Ante la angustia que viven los familiares en casos de desaparición, su estado de salud física y mental va decayendo. Varios de los casos documentados dan cuenta de familiares que han ido adquiriendo enfermedades como diabetes, problemas cardiacos, graves depresiones y otras más. El problema es que a estos familiares, en todo caso si es que llegan a obtener algún tipo de ayuda médica, obtienen la que se brinda a cualquier ciudadano y no una especializada por su condición de familiares de víctimas de desaparición. Entonces, en muchos casos, las clínicas cercanas no tienen psicólogos o psiquiatras o estos prestan un apoyo deficiente o no profesionalizado para este tipo de casos. Por otra parte, generalmente las familias requieren algún medicamento que es muy caro y no se les proporciona.
170. **La estigmatización y la discriminación.** En la actualidad, los desaparecidos son señalados por el gobierno de estar involucrados en el narcotráfico, generando una pérdida para los familiares de sus redes de apoyo. La gente que solía estar relacionada con el desaparecido o con sus familiares comienza a tener miedo de ser vinculada con ellos, deja de frecuentarlos, generando una re-victimización²³⁴ y un desgaste psicológico llevándolos en algunos casos a desistir de la búsqueda.
171. En las comunidades pequeñas, es común que estos grupos sean estigmatizados y cuando son mujeres las que se quedan a cargo de las familias, la situación es aún peor. Un familiar relataba que cuando hablaban de reparación, él no sabía a qué se referían, porque en primer lugar, consideraba irreparable la pérdida de su hijo, pero además, señalaba, “quién y de qué modo me van a reparar que mi familia me ha rechazado, que mis vecinos me han rechazado y que mi comunidad completa me ha rechazado. ¿De qué manera se repara eso?” preguntaba.
172. Las mujeres que buscan a sus esposos reciben una mayor y particular estigmatización y maltrato. Una

233 Es importante describir el perfil de las familias que buscan a sus migrantes desaparecidos, y es que el número mayor de ellas son mujeres, dado que eran sus esposos o sus hijos quienes emprendían el camino a los Estados Unidos, dejándoles a ellas a cargo de cuidar hijos o nietos en la mayoría de los casos. Además estas familias se encontraban ya desde mucho antes de la partida en condiciones altas de pobreza, lo que justamente les empujó a buscar fuera de los países la posibilidad de tener ingresos. Estas mujeres cuidadoras son varias adultas mayores, prácticamente todas ellas no han finalizado el nivel básico de educación y algunas son analfabetas. Las condiciones de pobreza obviamente impactan en todo su desarrollo además del educativo, el de salud puesto que el sistema les proporciona atención médica en el mejor de los casos pero no siempre cubre los medicamentos y la atención psicológica es prácticamente nula.

234 Ver supra nota 214.

de las miembros de COFAMIDE en El Salvador, mujer joven que tiene ya 10 años de buscar a su esposo migrante desaparecido, relata que muchas veces no comenta sobre la búsqueda que hace puesto que la gente le critica por estar “desesperada”, le dicen “seguro su esposo ya está feliz con otra y usted sigue desesperada”.

173. El estado de impunidad que rodea los miles de casos de desaparición forzada está frecuentemente vinculado con la condición económica de las víctimas y con la condición de migrantes indocumentados por cuanto hace a las personas en tránsito desaparecidas. No se les trata como sujetos de derecho. El Estado no respeta su condición de víctimas desde un espacio de dignidad y fortalecimiento. Las asume más como un estorbo que como sujetos que requieren ser empoderados para apoyar en la búsqueda de justicia. Busca mecanismos para dividirlos, como otorgar apoyo a unos que pertenecen a un grupo y a otros no, o bien se les dice a las víctimas que dejen de pertenecer a la organización de la que forman parte y que desde el gobierno mexicano las apoyarán.
174. Los migrantes centroamericanos en su tránsito por México son altamente discriminados por su condición de indocumentados²³⁵ y el Estado ha sido parte de esto al no haber asumido, con la responsabilidad que le corresponde, las denuncias que desde hace mucho tiempo se venían haciendo sobre los secuestros y desapariciones de migrantes. Esa impunidad lleva a que no se les reconozca su calidad de víctimas ni desde la posición del derecho procesal penal, ni en el contexto social.
175. **Procesos de re-victimización (victimización secundaria).**²³⁶ En algunos casos, los familiares son sometidos a procesos de re-victimización tan traumáticos por parte de las autoridades, que desalientan a las familias de continuar en la búsqueda. Estos procesos generalmente están relacionados con maltrato por parte de las autoridades encargadas de investigar, peritajes mal hechos, pruebas mal realizadas por falta de capacitación de las autoridades investigadoras o simple desorganización. En el caso de la Sra. B.X. cuyo hijo fue desaparecido en 2010, luego de exigir que se llevara a cabo la investigación sobre los hechos que llevaron a la desaparición de su hijo, le solicitaron que fuera a reconocer sus restos. Las autoridades presentaron a la Sra. B.X. los cuerpos carbonizados de cuatro individuos ninguno de los cuales resultaron ser su hijo. Las autoridades no habían realizado antes de mostrarle los cuerpos a la Sra. B.X. ninguna prueba revelando una total falta de profesionalismo. Esto resultó en una experiencia altamente traumática para la Sra. B.X. quien se preparó para asumir la muerte de su hijo y para ver sus restos sólo para después darse cuenta que ninguno de los cuerpos que tuvo que analizar era el de su hijo.

7.2 Ausencia de mecanismos de apoyo para familiares de víctimas de desaparición forzada

176. Ante la ausencia de una respuesta efectiva por parte de los Estados para brindar apoyo integral a los familiares de víctimas de desaparición forzada, organismos de la sociedad civil se han organizado para

235 CNDH, Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes, junio de 2009, en, www.acnur.org/biblioteca/pdf/7932.pdf?view=1, “[s]in embargo, a pesar de la aparente amplitud del marco jurídico nacional, existe una reiterada y grave conducta por parte de bandas de delincuencia organizada y de servidores públicos pertenecientes a algunas instituciones de los tres órdenes de gobierno en llevar a cabo el delito de secuestro aprovechando la vulnerabilidad y desprotección del migrante indocumentado,” p. 26.

236 Ver supra nota 214.

brindar este apoyo a las víctimas. De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los tratados internacionales de los cuales México es parte, ésta es una obligación del Estado, que no se atiende con la debida diligencia. Las familias cuentan con limitaciones económicas hasta para acudir a recibir terapia, es decir, en ocasiones no tienen recursos para pagar el transporte al lugar donde les son proporcionadas. Los gobiernos no se han ocupado de ellos, no ha habido ningún seguimiento ni por lo que concierne a su salud mental ni en relación con el seguimiento de las investigaciones por lo que continúan sufriendo daño psicológico a raíz de que sus familiares continúan desaparecidos o bien porque sus restos les fueron entregados. Las familias temen acercarse a las instancias de gobierno, porque consideran que se colocan en una mayor situación de riesgo y temen que los grupos del crimen organizado o miembros del Estado implicados en algunas acciones se enteren de que están exigiendo sus derechos y cobren venganza con ellos.

177. Tampoco existe algún tipo de asistencia médica especializada lo cual es agravado porque la mayoría de las familias pierden las prestaciones de seguridad social, cuando el familiar titular del seguro (generalmente el esposo) es dado de baja tras ser reportado por su empresa como “ausente del trabajo”.
178. En el caso de familiares de migrantes desaparecidos, la situación es aún más grave, ya que en la mayoría de los casos, las personas desaparecidas eran los proveedores económicos del hogar. Las niñas y niños que estos migrantes suelen dejar, son atendidos en las escuelas públicas, pero no hay becas o programas que sufragen sus gastos de estudio, movilización, salud o recreación tampoco. Si bien el impacto psicológico en las niñas y niños que tienen a sus padres desaparecidos es grave, no existen en México programas que les apoyen en este sentido a sobrellevar el duelo que implica esta situación.
179. Como se ha mencionado anteriormente, en septiembre de 2011 se creó Províctima, mediante decreto ejecutivo como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.²³⁷ Su objeto es brindar atención a las víctimas u ofendidos de delitos, por sí misma o en coordinación con instituciones especializadas, en términos de la normativa aplicable. Sin embargo, el decreto de creación no le da facultades para investigar, ni para coadyuvar en la investigación del delito. Es decir, no se puede considerar un mecanismo de acceso a la justicia ni de atención, apoyo o reparación integral. El decreto no otorga derechos a las víctimas por lo que hace difícil su exigibilidad; la competencia de Províctima es únicamente para víctimas del fuero federal, no atiende a las del fuero local ni tiene competencia explícita para atender a víctimas de violaciones de los derechos humanos; a saber, el decreto de creación de Províctima establece como su objetivo “brindar atención oportuna e integral a las víctimas u ofendidos de delitos”.²³⁸ Sin embargo, la atención a las víctimas no se realiza desde un enfoque de derechos. No tiene un programa especial para víctimas sino que utiliza los programas con que cuentan las dependencias y a través de ellos trata de brindar apoyo.
180. Aunque Províctima cuenta con las áreas de trabajo social, atención jurídica y atención psicológica, sólo tiene mandato para atender a víctimas de cinco delitos, a saber: secuestro, trata, homicidio,

237 Ver supra párr. 97.

238 Diaro Oficial de la Federación, Decreto por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, supra nota 149.

desaparición, violencia sexual y extorsión. Províctima no establece diferencia en el tipo de delito, si éste fue realizado por el Estado o no y excluyen el delito de tortura. Si bien la institución tendría potencial para brindar apoyo a los familiares, hasta la fecha no lo ha hecho de manera consistente. Muchas organizaciones de la sociedad civil consideran que la creación de Províctima ha sido simplemente una estrategia política del Estado para mostrar que les atiende.

181. La Fundación para la Justicia documentó el caso de siete mujeres cuyos esposos desaparecieron en el norte de la República aproximadamente el 20 de octubre de 2010. Estas familias acudieron a Províctima en noviembre de 2011. Por parte de la Fundación para la Justicia, se apoyó a personal de dicha oficina a documentar los casos a fin de que se pudiera brindar el apoyo apropiado a cada situación. La servidora pública que acudió, Lilia Valdéz, prometió a las familias que desde la oficina de la Procuraduría Social, se realizarían los trámites necesarios para que pudieran contar con una fuente de empleo a través del programa Oportunidades o de algún otro del Gobierno Federal, ya que incluso platicó con ellos preguntándoles la mejor opción para generar fuente de trabajo. Después de meses de no obtener respuestas, se cuestionó a la licenciada encargada del caso sobre los trámites realizados y ésta señaló que en accidente había roto su computadora y había perdido la información. En una visita que hizo una de estas familias con dicha licenciada, esta las remitió “para apoyo jurídico” con un abogado de Províctima quien les dijo que a sus familiares no se les puede considerar ni como desaparecidos ni como secuestrados, sino que son “ausentes” o “no localizados”. Aclaró que “no se les puede dar el término de desaparecidas porque no les han pedido dinero a cambio y desaparecer, significa desaparecer de la faz de la tierra y que un posible móvil de sus casos es que estén con vida pero que posiblemente el narco los tiene trabajando haciendo un trueque, que el narco les da alimento y techo mientras ellos laboren para ellos”. Este ejemplo refleja la calidad de atención de una oficina especializada en el tratamiento a víctimas y a sus familiares. Es necesario un proceso de formación teniendo en cuenta los estándares de la atención a las víctimas y los modelos más adecuados al tipo de hechos y proporcionar seguimiento de la implementación de la misma si se quiere que cualquiera de estos procesos sea efectivo.
182. En otro caso, la Fundación para la Justicia le presentó a Províctima información sobre un grupo de 21 mujeres cuyos esposos son migrantes desaparecidos el 21 de marzo de 2011. La mayoría son mujeres sin una formación profesional, sin un empleo remunerado y que viven en condiciones muy precarias. La oficina de Províctima informó que no sería posible dar apoyo a todas las familias de la comunidad, sino que sólo a algunas porque el apoyo del gobierno federal opera así, es decir, “se dan unos cuantos apoyos por comunidad y no es posible darles a todas”. Además, la comunidad debe estar catalogada como de extrema pobreza y si algunas familias ya tienen algunos apoyos, como becas o apoyos de solidaridad, no se les puede dar otro.²³⁹
183. Asimismo, la oficina de Províctima pone a las víctimas requisitos para que puedan acceder a los programas y esos son los mismos requisitos que tiene cualquier ciudadano. Por ejemplo, para que se les

239 Las últimas llamadas que han recibido las familias de los 21 migrantes desaparecidos son para ofrecerles un lugar para ir a ver al Papa Benedicto en su visita a México, ya que la funcionaria de Províctimas manifestó que la esposa del Presidente de la República está “muy interesada” en que acudan. Esto lo consideran las familias como una burla, ya que no se les presta apoyo en lo que ellas realmente requieren.

dé beca a los hijos de los desaparecidos, éstos deben tener un promedio de 8.5 cuando es bien sabido que los hijos experimentan graves secuelas por la desaparición de sus padres, lo cual les impide tener un desarrollo integral. Las medidas de atención deben tener en cuenta el impacto sufrido y beneficios específicos para los afectados de forma que no terminen siendo nuevas formas de exclusión social.

184. Por otra parte Províctima niega a los familiares el derecho a la representación. La Fundación para la Justicia documentó dos casos donde varias familias autorizaron a personas para intervenir como representantes ante dicha oficina, y el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Procesales, José Antonio Pérez Bravo negó el derecho fundamental de las víctimas a estar representadas, alegando que las víctimas no requieren una representación para acudir a dicha instancia. Tanto la Fundación para la Justicia como FUUNDEC/M han documentado en los meses de marzo y abril de 2012, varios casos donde Províctima busca a las familias y les pide que firmen documentos donde acepten que serán ellos los únicos que pueden interceder ante dicha instancia, sin sus representantes o las llama para decirles que el contacto será directamente con ellos y no con sus representantes. En el caso de 21 migrantes desaparecidos el 21 de marzo de 2011, personal de Províctima acudió directamente a la comunidad solicitando a los familiares que firmaran un escrito donde aceptaban que los trámites se llevaran a cabo exclusivamente con ellos, sin la intervención de sus representantes.
185. La organización de familiares FUUNDEC propuso al gobierno de Coahuila en abril de 2011 que se elabore un Programa de atención a las familias, con base a cuatro derechos: vivienda, trabajo, educación y salud. A la fecha un sin número de familias está por perder sus viviendas por no poder seguir pagando el crédito. Otras más han tenido que mudarse a vivir con familiares por no poder pagar la renta. No son menos los casos en que niños y niñas de personas desaparecidas han tenido que ser cambiados de escuela por no poder cubrir los gastos que ésta implica, incluso hay quienes han tenido que dejar temporalmente de estudiar.

8. Falta de compensación y reparación integral para víctimas de desaparición forzada de personas y sus familiares

Art. 14 CAT²⁴⁰

1. Todo Estado Parte velará porque su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización. 2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará a cualquier derecho de la víctima o de otra persona a indemnización que pueda existir con arreglo a las leyes nacionales.

Art. 19 Declaración de 1992²⁴¹

Las víctimas de actos de desaparición forzada y sus familiares deberán obtener reparación y tendrán derecho a ser indemnizadas de una manera adecuada y a disponer de los medios que les aseguren una readaptación tan completa como sea posible. En caso de fallecimiento de la víctima a consecuencia de su desaparición forzada, su familia tendrá igualmente derecho a indemnización.

240 Véase también el Art. 9 de la Convención Interamericana contra la Tortura.

241 Véase también el Art. 24, párr. 4 y 5 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.



Caravana Paso a Paso por la Paz, 25 de julio a 1 de julio. Fotos tomadas en tramo de Ixtepec Oaxaca y Coatzacoalcos Veracruz, México. Archivo: Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.

186. En la lista de cuestiones previas presentada a México en 2009, el CAT pidió al Estado que proporcionara “[...] información sobre las medidas adoptadas para indemnizar o resarcir y rehabilitar a las víctimas de actos de tortura y/o trato cruel” y que incluyera “actualizada sobre qué tipo de programas de atención y apoyo integral a las víctimas se han preparado y puesto en práctica hasta la fecha” y “cuántas víctimas se han beneficiado de estos programas”.²⁴²
187. Los familiares de las víctimas de desaparición forzada durante la Guerra Sucia tenían interés en recibir medidas de reparación de carácter simbólico de modo que sirvieran para reparar no sólo su caso particular sino el de otras víctimas. Buscaban por ejemplo disculpas públicas en que el gobierno federal reconociera el carácter sistemático de las desapariciones como medida de represión. Dichas medidas han sido cumplidas sólo a medias.
188. Con respecto al tema de compensación, según información brindada por organizaciones de la sociedad civil, la FEMOSPP no indemnizó a ninguna familia. Tampoco lo hizo la CNDH quien había prometido proporcionar un monto a los familiares a manera de indemnización. El gobierno además ha manejado las reparaciones como un tema exclusivamente económico lo cual para la mayoría de los familiares resulta ofensivo, genera mayor sufrimiento y polariza las opiniones. Mientras que para algunos familiares la indemnización en sí misma consiste en una especie de reconocimiento por parte del Estado de su responsabilidad, para otros representa un intento por comprar su silencio y dejar de exigir que las investigaciones se lleven a cabo.²⁴³
189. Otro aspecto del mal manejo de las reparaciones, en particular del tema de compensación es la presunción de muerte. En un caso reciente, la Sra. B.D. fue obligada a firmar una declaración de presunción de muerte con respecto a su hijo desaparecido para poder ser beneficiaria de una

242 CAT, Lista de cuestiones previas, supra nota 121, párr. 23.

243 En algunos casos, los familiares han condicionado el recibimiento de la indemnización hasta no ver un avance en las investigaciones. En estos casos, el Estado se ha visto obligado a detener los cheques e incluso llegan a reclamarle a los familiares por no cobrarlo.

indemnización por parte del Estado. Si bien algunos familiares asimilan a cierto grado la posibilidad de la muerte de sus seres queridos, esta forma de hacerlos enfrentarse a la muerte es por demás re-victimizante. La carencia de una figura en el ordenamiento jurídico mexicano de **declaración de ausencia** refleja una falta de apego a la realidad del país y a las necesidades de las víctimas.²⁴⁴

190. Finalmente, otro aspecto de las reparaciones que es un tema que no ha sido debidamente considerado en el contexto mexicano es el del riesgo relacionado al pago de indemnizaciones. En muchos casos, los familiares de las víctimas quieren ser indemnizados pero que esto no se haga de manera pública pues dichas medidas de carácter económico los ponen en una situación de vulnerabilidad. Es decir, en un país donde los índices de criminalidad son altos, el hecho de que se haga público que una persona recibe una suma de dinero la pone en riesgo de ser extorsionada o incluso secuestrada.
191. En cuanto a los programas de apoyo integral para víctimas de delitos y sus familiares, el Estado se refirió a la existencia de un programa de atención telefónica a víctimas del delito, así como a la conformación de un Banco Nacional de Datos e Información de Personas Desaparecidas, y el Programa de Atención a Víctimas del Delito de la CNDH.²⁴⁵ El Estado señala que el mencionado banco nacional cuenta con un registro de 1,188 *extraviados* y ha sido visitado por 78,302 personas. Sin embargo, como ya se ha destacado anteriormente es significativo que el propio Estado utilice la definición “extraviados” y no “desaparecidos forzosamente”.
192. El GTDFI también observó que “en 2001 se creó el Comité Interdisciplinario para la Reparación del Daño a Víctimas u Ofendidos por Violaciones a Derechos Humanos de Individuos Vinculados a Movimientos Sociales y Políticos en la Década de los Sesenta, Setenta y Ochenta (Comité Interdisciplinario). El Grupo de Trabajo celebra que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión incluyó en el presupuesto del año 2011, por primera vez, una partida destinada a la reparación de las víctimas de la –Guerra Sucia y a dar cumplimiento a sentencias de la CoIDH. El Comité Interdisciplinario sólo se ha reunido en seis ocasiones y no ha establecido lineamientos para garantizar la reparación ni la ha brindado a ninguna víctima. El universo de casos de desapariciones forzadas que recibirían una reparación se limitará a los 275 casos corroborados por la CNDH en su Recomendación 26/2001. No existe un programa para ampliar la reparación a otras víctimas de la –Guerra Sucia ni para incluir a las víctimas de desapariciones forzadas fuera del contexto de la –Guerra Sucia. La reparación civil o administrativa para los casos de desaparición forzada son extremadamente raras o inexistentes. La obligación del Estado de reparar los daños y el derecho a la compensación se encuentran incluidos en el artículo 113 de la Constitución y su ley secundaria. También a nivel estatal existe legislación para regular la responsabilidad de los servidores públicos. Sin embargo, el Grupo de Trabajo no conoció ningún ejemplo de una resolución en el ámbito civil o administrativo que garantizara la reparación a los familiares. En el ámbito penal existe la posibilidad de recibir una compensación como complemento de una sentencia condenatoria que raramente es implementada. Si la víctima

244 GTDFI, Comentario General sobre el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica en el contexto de las desapariciones forzadas, supra nota 58, párr. 8.

245 Informes quinto y sexto combinados, supra nota 6, párr. 288, c) y d); y 294-301.

solicita la reparación del daño, el quantum de la prueba es elevado a los estándares penales. Incluso si se ordena la reparación del daño, las familias generalmente no la reciben dado que no existen parámetros para determinar su monto y el funcionario público declarado culpable en la mayoría de los casos no cuenta con los recursos financieros para pagar la indemnización. El Art. 32 del Código Penal Federal establece la responsabilidad subsidiaria del Estado para otorgar la reparación en los delitos perpetrados por funcionarios públicos. La reforma constitucional en materia de derechos humanos incluye el derecho a la reparación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y requiere la adopción de una ley secundaria. El Grupo de Trabajo resalta la importancia de adoptar e implementar esta legislación para garantizar una reparación adecuada e integral”.²⁴⁶

193. El Comité Interdisciplinario fue creado a través de un acuerdo presidencial publicado el 27 de noviembre de 2001 como respuesta a la recomendación 26/2001, emitida el mismo día por la CNDH. *“El Secretario de Gobernación conformará un comité interdisciplinario, que tenga por objeto el estudio, análisis y presentación de propuestas para determinar la forma, procedimientos y términos para brindar, cuando ello proceda, una reparación administrativa justa a las víctimas y ofendidos de los hechos del pasado a que se refiere el presente Acuerdo. El Comité será conformado, siempre previa invitación, por servidores públicos de la Administración Pública Federal, y en calidad de asesores, por expertos en la materia”.*²⁴⁷
194. El Comité Interdisciplinario fue finalmente establecido el 7 de marzo de 2002 y presidido por el entonces Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.²⁴⁸ A partir de su instalación, el Comité sesionó cinco veces de manera plenaria en 2006 (el 10 y 21 de agosto de 2006, el 15 de agosto de 2007, el 25 de marzo de 2009 y el 30 de septiembre de 2009), así como a través de sus grupos de trabajo en cuatro ocasiones (6 y 4 de septiembre de 2006, 28 de agosto y 17 de septiembre de 2007). Su última sesión se llevó a cabo en 2009. En 2011, la Secretaría de Gobernación lanzó una convocatoria para sesionar, misma que posteriormente fue cancelada.
195. De acuerdo con información proporcionada directamente por la Secretaría de Gobernación, el Comité tiene por objetivo *“el estudio, análisis y presentación de propuestas para determinar la forma, procedimientos y términos para brindar una reparación administrativa justa a las víctimas y ofendidos*

246 GTDFI, Informe sobre la visita a México, supra nota 24, párr. 61-65. Véase también Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, supra nota 56, recomendación No. 25.

247 Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, 27 Capítulo II: De la reparación a víctimas y ofendidos, 27 de noviembre de 2001 en, www.dof.gob.mx/index.php?year=2001&month=11&day=27.

248 Los integrantes del Comité en un inicio fueron: la Secretaría de Gobernación (Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos (preside el Comité); Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos; Oficialía Mayor; Dirección General del Archivo General de la Nación; Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México) la Secretaría de Relaciones Exteriores (Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos; Dirección General de Derechos Humanos y Democracia), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Subsecretaría de Egresos); la Secretaría de Desarrollo Social (Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación); la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Subsecretaría de Infraestructura); Procuraduría General de la República (Coordinación General de Investigación de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales) y; la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en calidad de asesor externo). A lo largo de sus sesiones se fueron añadiendo miembros, ya sea como representantes de otras áreas de las secretarías enlistadas, o como representantes de programas federales de vivienda y salud, entre otros.

de los hechos del pasado: i) 275 casos determinados por la CNDH; ii) casos derivados de las conclusiones de la extinta Fiscalía Especial para Movimientos Sociales Políticos y del Pasado (FEMOSPP); y iii) casos que determine la Coordinación General de Investigación de la PGR". Si bien pareciera que el Comité tiene competencia sobre casos distintos a los 275 incluidos en la recomendación de la CNDH, en sus sesiones, éste jamás ha conocido de un caso que no se encuentre entre los mencionados 275.

196. Por otra parte, es de resaltar que no existe un procedimiento claro que se haya estipulado en el seno del Comité para que las víctimas puedan tener acceso a la reparación del daño. El Comité no cuenta con un reglamento de trabajo ni con atribuciones claras, debido, más que otra cosa, a una falta de coordinación entre sus integrantes para decidir a cuál de ellos le corresponde realizar las erogaciones resultantes de los esfuerzos de reparación que realice el propio Comité. A la fecha, no se ha podido otorgar la reparación a ninguna de las víctimas a través del citado Comité. Hoy sabemos que en 2011 la Secretaría de Gobernación, *motu proprio*, realizó labores de reparación en 22 casos de desaparición forzada de los 275 casos reconocidos en cuestión, pero que no lo hizo en el marco del Comité Interdisciplinario. Asimismo, AFADEM expone que son miles los casos de desaparición forzada de las décadas de los sesenta, setenta y ochenta que deberían ser reconocidos tanto por la FEMOSPP como por la PGR.
197. Debido a que la creación del Comité se deriva de la recomendación 26/2001 de la CNDH, el término "reparación del daño" se define de acuerdo al contenido de la misma. Así pues, la reparación que se efectúe a través del Comité será "*mediante la prestación de servicios médicos, vivienda, educativos y otras prestaciones de índole social a los familiares de las víctimas de la desaparición forzada*".²⁴⁹ Respecto a las maneras de reparación, el Comité Interdisciplinario considera tres elementos básicos en el proceso de reparación: **a) Garantías de no-repetición** - en este rubro se hizo referencia a cambios legislativos y modificaciones en los programas, planes y proyectos del Ejecutivo Federal para garantizar la prevención y sanción de violaciones de los derechos humanos; **b) Reparación material-social** - este apartado se refiere a la reparación de los perjuicios materiales resultantes de la vulneración de los derechos humanos, que deben atender el daño emergente, el lucro cesante y el daño patrimonial familiar (entendiendo por este último los daños materiales que sufrieron los miembros de la familia de la víctima como consecuencia de su desaparición); **c) Reparación moral** - en el caso concreto del Comité Interdisciplinario, la reparación moral incluye la conservación y digitalización de archivos existentes en el Archivo General de la Nación (con relación a los casos de personas desaparecidas); el reconocimiento público de los hechos por parte del Estado; y la elaboración de estudios históricos sobre los hechos ocurridos para preservar la memoria histórica.
198. Con respecto a los criterios para definir a los beneficiarios de las medidas de reparación, el Comité no cuenta con parámetros claros para designar a los mismos. Tampoco existen mecanismos dentro del Comité para que los familiares de las víctimas puedan reclamar su derecho a la reparación por sí mismos.

249 CNDH, Resolución No. 026/2001, supra nota 22.

199. La dificultad principal que enfrenta el Comité es la falta de coordinación entre las instancias que lo integran, así como la carencia de claridad en los objetivos, mandato, presupuesto y atribuciones del propio Comité. La falta de coordinación entre instancias se evidencia al no ser claro cuál deberá ser el origen de los recursos necesarios para llevar a cabo la reparación, ni sobre qué instancia debe recaer la responsabilidad de efectuarla.
200. Además, es evidente la falta de voluntad política por parte de los miembros del Comité, pues pese a que en 2011 la Secretaría de Gobernación contó, por primera vez, con una partida presupuestaria destinada precisamente a realizar acciones en torno a la reparación del daño, el Comité sesionó por última vez en el año de 2009. Como se mencionó anteriormente, la propia Secretaría de Gobernación procedió por ello a entregar indemnizaciones monetarias a manera de reparación del daño a los beneficiarios en 22 de los casos durante el año pasado, pero no lo hizo bajo el manto institucional del Comité, ni siguiendo ningún parámetro específico para ello.
201. Es preciso destacar que, de acuerdo con la jurisprudencia²⁵⁰ y el marco legislativo internacionales,²⁵¹ la privación de la verdad acerca del paradero de una víctima de desaparición forzada acarrea una forma de trato cruel e inhumano para sus familiares, y la constante negativa de las autoridades estatales de proporcionar información acerca del paradero de las víctimas o de iniciar una investigación eficaz para lograr el esclarecimiento de lo sucedido es considerada una causa de acrecentamiento del sufrimiento de los familiares. A la luz de lo anterior, los familiares de personas desaparecidas tienen derecho a recibir una indemnización rápida, justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. Asimismo, los familiares de personas desaparecidas tienen derecho a recibir una reparación que incluya medidas de restitución, readaptación, satisfacción (incluido el restablecimiento de la dignidad y reputación); y garantías de no repetición.²⁵²
202. El 14 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por medio del cual se incorpora a la Constitución la obligación del Estado mexicano respecto a la reparación del daño a víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado o sus agentes.²⁵³ El párrafo añadido indica que: *“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los*

250 Véanse, entre otros, CDH, Caso Yasoda Sharma v. Nepal, dictamen de 6 de noviembre de 2008, párr. 7.9; y Caso Quinteros v. Uruguay, dictamen de 21 de julio de 1983, párr. 14; Corte IDH, Caso Contreras y otras v. El Salvador, sentencia de 31 de agosto de 2011, Ser. C No. 232, párr. 120-124; Caso Masacres de Ituango v. Colombia, sentencia de 1° de julio de 2006, Ser. C. No. 148, párr. 264; Caso Radilla Pacheco, supra nota 22, párr. 162; y Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Zaurbekova y Zaurbekova v. Rusia, sentencia de 22 de enero de 2009, párr. 94-99.

251 Véase en particular el Art. 24, párr. 1 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

252 Véanse, entre otros, Art. 24, párr. 4 y 5 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra desapariciones forzadas; y Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas No. 60/147 de 16 de diciembre de 2005). En el mismo sentido va el borrador de comentario general No. 3 de 2011 del CAT sobre el Art. 14 de la Convención contra la tortura.

253 Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14 de junio de 2002 en, www.dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=06&day=14.

particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.” A pesar de la incorporación de este párrafo en el citado artículo constitucional, no se han implementado mecanismos efectivos que permitan al Estado efectuar la reparación del daño por crímenes del pasado y de naturaleza continuada como la desaparición forzada.

203. Todo lo anterior refleja que las medidas adoptadas para otorgar reparaciones no son políticas integrales, sino parches que lejos de reparar en el sentido más amplio, tienen como consecuencia la re-victimización de los familiares ya que no están pensadas dentro de un contexto simbólico que dignifique y avale a las víctimas.

9. El no reconocimiento de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada

204. La ya mencionada Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas fue adoptada el 20 de diciembre de 2006 mediante la resolución 61/177 de la Asamblea General de Naciones Unidas y se abrió a la firma el 6 de febrero de 2007 en París. La Convención entró en vigor el 23 de diciembre de 2010 y en la actualidad cuenta con 91 Estados signatarios y 30 Estados partes. Como ya señalado, México ratificó la Convención el 18 de marzo de 2008. Sin embargo, a pesar de reiteradas recomendaciones en este sentido,²⁵⁴ México todavía no ha reconocido la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar comunicaciones individuales e inter-estatales de acuerdo con los Art. 31 y 32 de dicha Convención. Sin embargo, el reconocimiento de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada resulta de crucial importancia para la prevención y erradicación de esta práctica y de otras graves violaciones de los derechos humanos relacionadas, cuales la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes y por lo tanto, debe considerarse una prioridad.

254 GTDFI, Informe sobre la visita a México, supra nota 24, párr. 82; e Informe Anual para 2010, doc. A/HRC/16/48 de 26 de enero de 2011, párr. 311.

10. Conclusiones y recomendaciones

205. De lo anterior se desprende que México sigue violando los derechos de las personas desaparecidas y de sus familiares, e incumpliendo con sus obligaciones con respecto a la jurisdicción universal en materia de tortura y desaparición forzada de personas. En particular, la situación descrita representa una violación de los Art. 1; 2, párr.1 y 3; 4; 5; 6; 7; 12; 13 y 14 de la Convención contra la tortura.
206. Por las razones expuestas, las asociaciones que suscriben el presente informe, piden al CAT que recomiende a México:
- ▶ Adoptar todas las medidas necesarias para compatibilizar el Art. 215-A del Código Penal Federal con los estándares internacionales en la materia, en particular asegurando que la definición del delito permita sancionar a todos los autores, cómplices y encubridores provenientes de cualesquiera de los poderes u órganos del Estado, así como a las personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado. Asimismo, el tipo penal debe incluir el elemento de la negativa de reconocer la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de la persona desaparecida.
 - ▶ Asegurar que todas las legislaciones estatales tipifiquen el delito de desaparición forzada de personas conforme a los estándares internacionales y regionales, incluyendo la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
 - ▶ Asegurar que la legislación penal federal, las legislaciones estatales y la legislación militar tipifiquen la desaparición forzada como delito continuado y garanticen que la acción penal derivada de la desaparición forzada y la pena que se imponga judicialmente al responsable de la misma no estén sujetas a prescripción.
 - ▶ Asegurar que la legislación penal federal, las legislaciones estatales y la legislación militar establezcan que ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, puede ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada; y que ordenes de esta naturaleza están prohibidas. Asimismo, garantizar que la persona que rehúse obedecer una orden de esta naturaleza no sea sancionada.
 - ▶ Asegurar que la legislación penal federal, las legislaciones estatales y la legislación militar tipifiquen los crímenes de lesa humanidad, incluida la desaparición forzada de personas, de acuerdo con los estándares internacionales, y aseguren su imprescriptibilidad.
 - ▶ Adoptar una Ley general sobre las desapariciones forzadas, que establezca una instancia única de investigación, donde se coordinen los esfuerzos federales y estatales, un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas, un registro nacional de personas desaparecidas y un registro nacional de restos no identificados, en cuya construcción y supervisión también participen las organizaciones de la sociedad civil. El registro de restos no identificados deberá estar a cargo de un órgano independiente e imparcial que permita resguardar y proteger muestras de ADN de aquellos familiares que otorguen su consentimiento al respecto, a fin de crear un banco de ADN que sea útil

para la búsqueda y registro de los casos de desaparición forzada. Los familiares de las víctimas, sus abogados o representantes y toda persona con interés legítimo en esta información deberá tener acceso a dichos registros. Asimismo, la Ley general debería garantizar la plena protección y apoyo a los familiares de las personas desaparecidas, de sus representantes y de los testigos, así como para garantizar el derecho a la reparación integral. Esta ley deberá prever los mecanismos para que se pueda ingresar también información forense de migrantes centroamericanos que han desaparecido en el territorio mexicano.

- ▶ Que el estado mexicano cree un mecanismo que garantice el acceso a la justicia de familias de migrantes de Centroamérica que tienen casos de desaparición de migrantes en el país, a fin de que ellas puedan denunciar y dar seguimiento a través de las instancias locales –debidamente coordinadas con las mexicanas- desde su lugar de origen, sin necesidad de tener que desplazarse hasta el territorio mexicano para obtener noticias sobre las investigaciones.
- ▶ Crear un comité independiente que pueda aplicar el protocolo de Estambul en casos en que lo soliciten las organizaciones de la sociedad civil a fin de que se pueda corroborar que las personas detenidas, investigadas, juzgadas y sentenciadas, no fueron torturadas y forzadas a declararse culpables.
- ▶ Garantizar que la figura del arraigo desaparezca tanto en la legislación como en la práctica a nivel federal y estatal.
- ▶ Modificar el marco jurídico sobre la flagrancia a fin de restringir su uso al momento preciso de la comisión de un delito y eliminar los conceptos de cuasi-flagrancia y flagrancia equiparada.
- ▶ Crear un registro de detención y custodia de personas detenidas único, que indique los motivos de la detención; la hora exacta de la llegada de la persona detenida al lugar de custodia; la duración de la privación de la libertad; la identidad de la autoridad que ordenó la detención de la persona, así como de los oficiales a cargo de llevarla a cabo; la cadena de custodia; y el momento en que la persona detenida es presentada por primera vez ante una autoridad judicial o alguna otra autoridad competente. La información contenida en el mismo debería estar disponible tanto para el detenido como para sus abogados, representantes y familiares. Asimismo la CNDH deberá tener acceso al registro en cualquier momento y no únicamente en el caso de haberse interpuesto una queja.
- ▶ Dicho registro debe ser integrado y firmado tanto por las autoridades presentes al momento de la detención como por la autoridad competente a la cual será puesto a disposición el detenido, así como por el personal médico que realice las revisiones físicas correspondientes. El registro también deberá hacerse en formato electrónico, de tal forma que la información pueda ser compartida con diferentes instituciones. La información del registro electrónico deberá corresponder a aquella contenida en el registro físico firmado. El registro no deberá ser cancelado y la información no debe ser eliminada una vez que la persona quede en libertad.
- ▶ Establecer sanciones relacionadas al registro que consistan no sólo en la omisión de realizar el registro correspondiente de la detención, sino también consistentes en proporcionar información falsa para la integración del registro, alterar la información contenida en el registro, la falta de firma

en el registro físico, la falta de comunicación a la autoridad competente sobre la detención, la falta de identificación al momento de proporcionar la información, entre otras. El amparo deberá ser recurso rápido y eficaz para el caso en el que no se quiera proporcionar información relacionada con la detención a los familiares o personas cercanas al detenido.

- ▶ Establecer una base de datos actualizada de los servidores públicos competentes para realizar una detención, así como de sus superiores jerárquicos y del personal médico intervinientes. Dicha base de datos deberá mantenerse actualizada dos años posteriores a la fecha en que por cualquier causa el servidor público no continúe en el cargo.
- ▶ Deberá existir una capacitación relacionada con la aplicación del registro de detención y custodia del detenido para todos los servidores públicos que participen tanto en la detención como en la custodia del detenido.
- ▶ Adoptar una nueva ley en materia de amparo de acuerdo al reformado marco constitucional. La nueva legislación de amparo debe responder adecuadamente a la peculiaridad de la desaparición forzada de personas, albergar una concepción amplia de víctima, garantizar un rol activo por parte del juzgador y no establecer exigencias gravosas sobre las circunstancias bajo análisis, tales como la identificación del lugar de la detención, la determinación de la autoridad responsable y la ratificación de la demanda de amparo por la víctima directa.
- ▶ Modificar su legislación penal de acuerdo con sus obligaciones internacionales, y considerar introducir una disposición específica que establezca la competencia de los tribunales mexicanos por delitos de tortura, desaparición forzada y otros crímenes internacionales cometidos en territorio extranjero, en todos los casos en que el acusado se encuentre en la República y no se proceda a su extradición. Sin embargo, la disposición debería aclarar que el juzgamiento del presunto responsable no depende de que exista un pedido de extradición previo; y no es necesario que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República.
- ▶ Investigar todas las alegaciones de desaparición forzada como tales, de manera pronta, efectiva e imparcial, y juzgar y sancionar a los responsables de actos de desaparición forzada en consonancia con la gravedad de los hechos cometidos.
- ▶ Evitar todas las formas de detención que pueden propiciar la desaparición forzada de personas, investigar las alegaciones de detención arbitraria y sancionar a los responsables cuando haya delito.
- ▶ Establecer un mecanismo efectivo para la continuidad de las investigaciones de desapariciones forzadas cometidas durante la Guerra Sucia. Asimismo, difundir el informe elaborado por la FEMOSPP y colocarlo en la página web oficial de la PGR, esclarecer la ubicación de todos los documentos recibidos por la FEMOSPP y garantizar su pleno acceso al público. Además, develar los nombres de las personas que participaron en actos de desaparición forzada de acuerdo a la información que obra en la CNDH con motivo de la elaboración de la recomendación 26/2001.
- ▶ Con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

Humanos en México, establecer un mecanismo internacional, independiente de expertos en investigación y ciencias forenses para que apoyen al gobierno mexicano en los casos correspondientes a los 72 migrantes ejecutados y los restos localizados en las fosas clandestinas de San Fernando, a fin de que se pueda saber la verdad de los hechos ocurridos, respetar el derecho a la verdad de las familias y reparar el daño. Que en dicho mecanismo se cuente con la participación de los grupos de la sociedad civil involucrados.

- ▶ Como parte del derecho a la verdad de las familias que tienen casos de desaparición, que se forme una comisión independiente, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los grupos de la sociedad civil involucrados, para llevar a cabo un diagnóstico nacional sobre fosas clandestinas en el país. Que dicha comisión investigue el número de fosas que han aparecido, el destino de los restos y haga un plan nacional de búsqueda y exhumación.
- ▶ Transferir los archivos militares de la Guerra Sucia de la SEDENA al Archivo General de la Nación, garantizando el libre acceso del público y sistematizar el ingreso a todos los archivos de la extinta Dirección Federal de Seguridad y de la Fiscalía Especial para que éstos también se encuentren disponibles en el Archivo General de la Nación.
- ▶ Adoptar protocolos para exhumación e identificación de restos, capacitar a equipos de expertos en dichas materias, para que estos puedan ser convocados inmediatamente cuando se descubran fosas comunes o cuerpos no identificados.
- ▶ Que todas las averiguaciones previas abiertas en el fuero militar sean remitidas a la autoridad civil correspondiente.
- ▶ Asegurar que en la legislación penal federal y las estatales, el delito de desaparición forzada en ninguno momento y bajo ninguna circunstancia pueda ser conocido por el fuero militar, sino que esta conducta se sancione independientemente de su autor o autores, haciendo de la investigación responsabilidad del fuero civil.
- ▶ Garantizar que el juzgamiento de violaciones de los derechos humanos, y en especial la desaparición forzada perpetrada por militares contra civiles, sean siempre de competencia de los tribunales civiles, y que el marco jurídico aplicable, incluido el Art. 57 del Código de Justicia Militar, se modifique en este sentido. Asimismo, México debe retirar las reservas o declaraciones interpretativas mediante las cuales se pretende permitir la competencia del fuero militar en casos de graves violaciones de los derechos humanos.
- ▶ Adoptar protocolos de investigación adecuados en casos de desaparición forzada de personas y crear mecanismos para brindar protección a los testigos y a los familiares de las personas desaparecidas y sus representantes legales de amenazas y represalias.
- ▶ Capacitar a profesionales que puedan brindar gratuitamente atención psicológica a familiares de personas desaparecidas en ocasión y después de las exhumaciones.
- ▶ Crear el “certificado de ausencia como consecuencia de desaparición forzada” y asegurar que los familiares de las víctimas no tengan que obtener un “certificado de muerte” para obtener una

compensación o para definir la situación legal de la víctima en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad.

- ▶ Garantizar el derecho a la reparación integral de las víctimas de desaparición forzada y de sus familiares. El marco legal debe establecer que la reparación sea proporcional a la gravedad de la violación y al sufrimiento de la víctima y su familia. Para los fines de la reparación, se debe adoptar una amplia definición de víctima que no esté ligada a la determinación de la responsabilidad y condena penal del acusado ni esté limitada a aquellos casos de desaparición forzada plenamente acreditados por la CNDH.
- ▶ Incluir la restitución, siempre y cuando sea posible, así como un programa de asistencia médica y psicosocial gratuita, y la satisfacción, la indemnización y las garantías de no repetición.
- ▶ Aceptar la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de acuerdo con los Art. 31 y 32 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas relativos a comunicaciones individuales e inter-estatales.

En nombre de:

i(dh)eas - Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C.

FONAMIH (Foro Nacional para las Migraciones en Honduras)

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho

Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C.

FUUNDEC (Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos(as) en Coahuila)

COFAMIDE (Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos - El Salvador)

AFADEM (Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos en México)

Philip Grant

Director de TRIAL

11 Asociaciones que presentan el informe

a) TRIAL (*Asociación suiza contra la impunidad*)

TRIAL (*Asociación suiza contra la impunidad*) es una organización no gubernamental establecida en 2002 con sede en Ginebra, que cuenta con estatus consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Es una organización apolítica y no religiosa. Su objetivo principal es la lucha contra la impunidad de perpetradores, cómplices e instigadores de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, desaparición forzada de personas y tortura. TRIAL ha creado un Centro de Asistencia Legal (*Advocacy Centre*), considerando que, a pesar de la existencia de foros jurídicos y herramientas que pueden ofrecer reparación a las víctimas de crímenes internacionales, estos mecanismos no se utilizan de manera suficiente.

En abril de 2009, junto con la Organización Mundial contra la Tortura, TRIAL presentó un escrito *amicus curiae* sobre el tema de la tortura y la violencia contra mujeres ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso conocido como Campo Algodonero (*González y otras v. México*).

En la actualidad TRIAL tiene programas y trabaja sobre casos en Argelia, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Kenia, Nepal y Libia. Desde 2012, a la luz de la impunidad generalizada en casos de graves violaciones de los derechos humanos y de crímenes internacionales, TRIAL trabaja también con asociaciones de la sociedad civil en México para denunciar ante organismos internacionales de protección de los derechos humanos esta grave situación.

Contacto: Dr. iur. Philip Grant (Director)

Dirección: TRIAL (*Asociación suiza contra la impunidad*), P.O. Box 5116, 1211, Ginebra 11, SUIZA

Tel./Fax No.: + 41 22 321 61 10

E-mail: philip.grant@trial-ch.org

Website: www.trial-ch.org/

b) Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho

Es una organización no gubernamental establecida en 2011 con sede en la Ciudad de México. Es una organización apolítica y no religiosa. Está centrada en el acceso a la justicia de las víctimas de violaciones de los derechos humanos como vía para fortalecer el Estado de Derecho y abatir la impunidad. Su misión es, a través del análisis, la investigación y el litigio, ser un referente regional sostenible para mejorar el acceso a la justicia de grupos en especial situación de vulnerabilidad, fortaleciéndolos y generando acciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales para promover la rendición de cuentas y la consolidación de mecanismos combatir la impunidad. Es integrante de la organización FUUNDEC, con quien realiza algunas acciones conjuntas. Dentro de sus principales proyectos está la creación de una red regional para el impulso de la realización del derecho a la verdad y la justicia de los migrantes, junto con organizaciones de Centroamérica – COFAMIDE Y FONAMIH-, México –Casa del Migrante de Saltillo- y Estados Unidos de América –NALACC- y proyectos dedicados a fortalecer la Reforma Judicial en México.

Contacto: Ana Lorena Delgadillo Pérez (Directora)

Dirección: Benjamín Franklin 186, Colonia Escandón, Distrito Federal, C.P. 11800, MEXICO

Tel./Fax No: + 52 1 55 54 09 6831

E-mail: justiciayestadodederecho@gmail.com

c) Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos en México (AFADEM)

La **Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos en México (AFADEM)** es miembro de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos (FEDEFAM), que cuenta con status consultivo ante el ECOSOC. AFADEM es una organización no gubernamental, no religiosa y sin fines de lucro, que se estableció en 1978. La sede de AFADEM está en el Distrito Federal, y cuenta con filiales en Baja California Norte, Sinaloa, Chihuahua, Puebla, y Guerrero. AFADEM está conformada por familiares y amigos de víctimas de desaparición forzada y sus objetivos principales son: la presentación con vida de todos los detenidos desaparecidos en México y el mundo; llevar a juicio a los responsables intelectuales y materiales de la desaparición forzada en México y el mundo; promover la creación de leyes nacionales regionales e internacionales que prevengan, investiguen y sancionen la desaparición forzada en México y el mundo; contribuir a la educación en derechos humanos para toda la población mexicana y mundial. En este marco, AFADEM apoya los familiares de las víctimas en el agotamiento de los recursos internos, para llevar sus casos antes mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, y es activa en la difusión de noticias y en la presentación de informes sobre violaciones de derechos humanos e impunidad a nivel nacional e internacional.

Contacto: TS Julio Mata Montiel (Secretario Ejecutivo de AFADEM y vocal de comunicaciones de la FEDEFAM)

Dirección: Retorno 207 No. 56, Colonia Unidad Modelo, Distrito Federal, C.P. 09089, MEXICO

Tel. No.: + 52 (044) 5528936354; Acapulco + 52 (044) 7441185044; Atoyac +52 (044) 7421039057

E-mail: julio_afadem2000@yahoo.com.mx

Website: <http://espora.org/afadem/>

d) i(dh)eas

i(dh)eas es una organización de la sociedad civil, establecida en 2009, con sede en el Distrito Federal. **i(dh)eas** es una organización sin fines de lucro, laica y apartidista, cuyo objetivo primordial es la institución en México del litigio estratégico de casos paradigmáticos de violaciones de los derechos humanos como una herramienta de cambio social y reforma del Estado. Paralelamente, realiza labores de monitoreo, análisis, investigación, documentación, comunicación, difusión y capacitación con relación al litigio estratégico y los derechos humanos, tareas fundamentales para lograr una cultura de plena vigencia de los principios básicos en el país.

Contacto: Fabián Sánchez Matus (Director Ejecutivo)

Dirección: Tehuantepec No. 142, Colonia Roma Sur, Distrito Federal, C.P. 06760, MEXICO

Tel. No.: +52 (55) 52647332

E-mail: fsanchez@hotmail.com

Website: www.idheas.org

e) Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (FONAMIH)

El FONAMIH es un espacio de organizaciones civiles y privadas, en colaboración y coordinación con personas naturales, entidades gubernamentales y no gubernamentales relacionadas con el fenómeno migratorio. Su visión es contribuir en la construcción de una sociedad humanista y democrática que cuente con políticas estatales efectivas orientadas a la protección y defensa de los derechos de las personas migrantes y sus familiares. Su misión es crear un espacio permanente de coordinación, análisis y propuestas sobre el fenómeno migratorio promoviendo cambios estructurales en el ámbito nacional e internacional. FONAMIH promueve el respeto y la defensa de los Derechos Humanos de la población migrante y sus familiares, por parte del Gobierno de Honduras y la sociedad en general. A nivel internacional es el punto focal para Honduras de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones - RROCM. La Red Regional está integrada por organizaciones de países como: Canadá, México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana.

Contacto: Karen Valladares (Secretaria Ejecutiva)

Dirección: Barrio Buenos Aires, Calle Principal, frente a las antiguas instalaciones de la cooperativa COACEHL, Tegucigalpa, HONDURAS.

Telefono: + 504 22371139; + 504 22373282

Email: fonamih@yahoo.com , fonamih@cablecolor.hn

f) Asociación Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE)

Es una organización no gubernamental de carácter apolítico y no religiosa, que nace en el 2006 como una iniciativa de familiares de migrantes fallecidos o desaparecidos en su intento de llegar a los Estados Unidos, ante la indiferencia de autoridades del gobierno de El Salvador en esa época de investigar los casos de migrantes fallecidos y desaparecidos, como un organismo que representa el dolor de las familias para sensibilizar a una sociedad civil y del gobierno indiferente ante la tragedia de la migración.

COFAMIDE ha organizado en el año 2009 y participado en el año 2011 en caminatas hacia México para visibilizar la problemática de los migrantes desaparecidos y hacer incidencia en las autoridades de ese país.

En el año 2010 firma un convenio juntamente con la Cancillería Salvadoreña, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el Equipo Argentino de Antropología Forense que crea el Banco de Datos Forenses de Migrantes no-localizados, primero en su género en el país y la región, mismo que ha dado como resultado la identificación de restos de migrantes salvadoreños fallecidos en el camino.

Contacto: Lucía Elizabeth Contreras de Acevedo (Secretaria General)

Dirección: Calle Poniente, Colonia Layco, #1241, entre 21 y 23 Avenida Norte, San Salvador, EL SALVADOR

Tel./Fax No: + 503 25423778

E-mail: cofamide.elsalvador@yahoo.com

g) Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C.

El Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C, se funda en el 2001 por iniciativa de Fray Raúl Vera López, OP, obispo de la Diócesis de Saltillo.

El Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, es una organización civil de inspiración cristiana, que trabaja por la justicia de manera articulada con diversos actores de la sociedad para lograr el respeto y vigencia de los derechos humanos de mujeres, hombres y pueblos. Ante la situación de injusticia y violaciones a los derechos humanos, el Centro define su misión como la lucha por la construcción de espacios de esperanza y empoderamiento de mujeres y hombres que desde su condición de explotación y exclusión, trabajan por una sociedad más justa y fraterna, que se distinga por la cultura del respeto y ejercicio de los derechos humanos.

La visión del Centro es impulsar desde el trabajo por los derechos humanos la reconstitución de hombres y mujeres como sujetos de derechos, que defienden y ejercen sus derechos para contribuir en la transformación de las estructuras sociales que generan violación a los derechos humanos.

Contacto: Blanca Martínez (Directora)

Dirección: Hidalgo Sur, No. 166, Zona Centro, Saltillo, Coahuila, C.P. 25000, MEXICO

Tel./Fax No: + 52 844 4123784 ext. 116 y 137; + 52 844 4125750

E-mail: cddhsaltillo@gmail.com

h) Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC)

FUUNDEC surge en diciembre del 2009, a partir de la iniciativa de familias con desaparecidos en el estado de Coahuila. Desde entonces se han integrado y organizado más familias. FUUNDEC ha logrado posicionar la problemática de la desaparición forzada de personas tanto a nivel estatal y nacional. En su caminar se han ido organizando con familias que tienen desaparecidos en diferentes estados de la República y han sumado fuerzas para exigir juntas a las autoridades respuesta a sus demandas de verdad y justicia.

Las principales demandas son 1. Búsqueda inmediata de las personas desaparecidas, 2. Conformación de una base de datos, 3. Atención estructural de la PGR a todos los casos de desapariciones, 4. Creación de una Fiscalía Especial para Personas Desaparecidas, 5. Creación e implementación de protocolos de investigación para personas desaparecidas, 6. Implementación de un Programa Federal de atención a los familiares de las personas desaparecidas y, 7. Aceptar las recomendaciones del informe preliminar del Grupo de Trabajo para desapariciones forzadas de la ONU

Contacto: Blanca Martínez (Asesora)

Dirección: Hidalgo Sur, No. 166, Zona Centro, Saltillo, Coahuila, C.P. 25000, MEXICO

Tel./Fax No: + 52 844 4123784 ext. 116 y 137; + 52 844 4125750; + 52 844 1257663

E-mail: dhsaltillo.desapariciones@gmail.com

Anexo 1. Recomendaciones suscritas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Recomendación No. 52/2011 sobre el caso de retención ilegal y tortura de "V1".

Síntesis del caso

El 19 de mayo de 2010 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió un escrito de queja en el que se menciona que en fecha 21 de abril del mismo año el hermano del quejoso fue detenido por elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) en el estado de Tamaulipas, quienes lo trasladaron a un lugar desconocido en donde la víctima fue torturada para confesar su participación en ciertos actos delictivos.

La CNDH derivado de la queja anterior inició el expediente CNDH/3/2010/2689/Q y comenzó a realizar diversos trabajos de campo, consistentes en recopilación de testimonios y documentos, tras lo que se determinó que la víctima fue detenida en el estado de Veracruz y no en Tamaulipas como se mencionaba en el escrito de queja y se detalló lo siguiente:

El 21 de abril de 2010 en el Rancho Lindero, en Pánuco, Veracruz se llevó un enfrentamiento armado entre integrantes de la SEDENA y presuntos miembros del crimen organizado. La víctima tras huir del enfrentamiento fue detenida en un poblado cercano, el cual no se ha podido especificar, aproximadamente a las 14:00 horas por delitos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, por portación de armas de fuego exclusivas del ejército y por secuestro.

La víctima fue trasladada a instalaciones militares en donde fue agredido físicamente con descargas eléctricas y ciertos golpes provocados por los miembros de la SEDENA. Cabe mencionar que la víctima fue puesta a disposición del Agente del Ministerio Público Federal en Veracruz el 22 de abril de 2010 a las 06:30 horas, quien tras advertir el estado físico de la víctima, inició denuncia penal en contra de los servidores público que participaron en su detención.

El 23 de abril del mismo año se ejercitó acción penal en contra de la víctima y en la misma fecha el Juzgado Séptimo de Distrito del estado de Veracruz dictó Auto de Formal Prisión en contra de la víctima. Por último en fecha 22 de octubre de 2010 el Primer Tribunal Unitario de Circuito revocó el Auto de Formal Prisión en cuestión y dictó Auto de Libertad por falta de elementos para procesar.

Tomando en cuenta los hechos y las evidencia recabas por la CNDH en la presente recomendación se indicó que los elementos de la SEDENA violaron los derechos de legalidad, de seguridad jurídica, de integridad y seguridad personal. De igual forma se menciona la comisión de actos violatorios de derechos humanos como la tortura, la retención ilegal y la incomunicación.

Recomendación de la CNDH

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos no menciona dentro de la recomendación del presente caso la correcta implementación de algún registro de detenciones. En lugar menciona la importancia de reparación del daño a la víctima, al igual que la necesidad de cooperación que debe existir entre personal de la SEDENA como de la PGR para colaborar con la CNDH.

Por último, la CNDH hace mención de la importancia de que los centros militares no sean utilizados como lugares de detención, de la necesidad de poner de forma inmediata a disposición de la autoridad competente a cualquier detenido y de la relevancia de instruir a los miembros de la SEDENA y a los miembros médicos de las instituciones de procuración de justicia a realizar de forma diligente una detención y un examen médico, haciéndoles saber las consecuencias de participar u ocultar cualquier acto violatorio de los derechos humanos.

¿De qué forma la correcta regulación y práctica del registro de detenciones habría cambiado los hechos descritos con anterioridad y la recomendación correspondiente suscrita por la CNDH?

Los hechos descritos con anterioridad reflejan una falta de eficacia en la protección de los derechos humanos del detenido, al igual que una falta de información por parte de las personas allegadas al detenido para tomar las acciones legales correspondientes y eficaces que permitan evitar y sancionar las violaciones a los derechos humanos de la persona detenida.

En el caso en cuestión resulta relevante mencionar que la queja que se interpuso ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue interpuesta con un mes de diferencia a los hechos denunciados, al igual que existe una falta de información por parte del quejoso para proporcionar correctamente las circunstancias de modo, tiempo y lugar bajo las cuales su familiar fue detenido.

La correcta instrumentación de un registro de detenciones permitiría que las personas allegadas al detenido, en este caso el hermano, tuvieran conocimiento del lugar, la fecha, la hora y los motivos por los cuales la persona fue detenida, de tal forma que podrían proporcionar información correcta al momento de interponer una queja ante Derechos Humanos o realizar cualquier otra acción legal. Por otro lado, la interposición de dicha queja sería prácticamente instantánea y no se prolongaría a lo largo de un mes de que los hechos sucedieron.

De igual forma, con la correcta aplicación del *registro de detención y custodia del detenido*, se obligaría a que cualquier detención ya sea por flagrancia, caso urgente u orden de aprehensión sea comunicada a la autoridad competente desde el momento que se realiza la detención, en este caso se le hubiera dado aviso al Ministerio Público por cualquier medio, ya sea radio, teléfono, entre otros sobre la detención de un individuo, el tiempo de traslado para su puesta bajo custodia de la autoridad competente, las razones de su detención y la autoridad que realizaba la detención. En el presente caso la víctima fue detenida sin ser puesta bajo la custodia del Agente del Ministerio Público sino hasta después de 14 horas.

Por otro lado, en caso de que el servidor público que realiza la privación de la libertad no comunique la detención de cualquier individuo a la autoridad correspondiente, esa simple omisión representará un delito por si mismo, el cual será más fácil de acreditar mediante la declaración de la autoridad competente que asegure que no fue comunicada de una determinada detención.

El *registro de detención y custodia del detenido* estará conformado por la información que llene en una base de datos el Agente del Ministerio Público respecto de las detenciones que se le informen han sido realizadas y por otro lado del registro físico, el cual constará de las firmas de los servidores públicos que realizan la detención, así como la cadena de custodia del detenido en todo momento y su estado físico con la firma del médico encargado de realizar el dictamen en cuestión, la omisión del registro físico también será tipificado como delito.

En el caso en cuestión se hubiera registrado de forma más eficiente las lesiones de tortura sufridas por la víctima.

En caso de que el registro electrónico y el registro físico sobre la Detención y Custodia del detenido no coincidan se deberá dar aviso inmediato a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que investigue en relación con los hechos. Cabe mencionar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá tener acceso en todo momento a la base de datos del *registro de detención y custodia del detenido*, lo que permitirá facilitar el conseguir información sobre los hechos que se investiguen.

Como se logra observar el Registro de Detención y Custodia del detenido, lograría crear mayores incentivos para que los servidores públicos que realizan detenciones se abstengan de violar los derechos humanos del detenido, sobre todo porque sería más eficiente la investigación de dichas violaciones y evitaría la impunidad de dichos actos. Por otro lado, se lograría que los allegados del detenido, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tengan una participación más activa en denunciar e investigar dichos hechos.

Recomendación No. 49/2011 sobre el caso de retención ilegal y tortura en agravio de “V1” en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Síntesis del caso

En fecha 8 y 10 de febrero de 2010 se recibieron quejas relacionadas con la detención de una persona en fecha 3 de febrero de 2010 a las 18:30 horas en la Plaza Coral en Ciudad Juárez, Chihuahua por parte de elementos del Ejército Mexicano.

Los quejosos no tuvieron conocimiento del paradero de la víctima hasta el 6 de febrero de 2010, día en el que entablaron una conversación telefónica con la víctima y en la cual les mencionó que sería trasladado al Centro de Readaptación Social (CERESO) porque lo estaban involucrando con diversos homicidios ocurridos en la Colonia Villas de Salvárcar en la misma ciudad.

En fecha 7 de febrero de 2010 los quejosos se trasladaron al CERESO y a las 08:30 horas lograron tener contacto visual con la víctima, advirtiéndole que presentaba diversas lesiones derivadas de golpes y quemaduras. Por otro lado, en una de las quejas se menciona que en fecha 9 de febrero del mismo año uno de los quejosos recibió una llamada telefónica mediante la cual se enteró que la víctima fue sacada del CERESO para ser torturada y con el objetivo de que proporcionará cierta información a los militares.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tras iniciar la investigación del expediente CNDH/2/2010/1583/Q determinó lo siguiente:

La víctima fue detenida por elementos de la SEDENA el 4 de febrero de 2010 a las 19:30 horas por flagrancia delictiva por el delito de posesión de vehículo robado, siendo trasladado a la Guarnición Militar de Ciudad Juárez en donde fue objeto de diversos golpes y maltratos. Es relevante enfatizar que los hechos descritos en las quejas sobre la detención son distintos a los ocurridos realmente.

El mismo 4 de febrero de 2010 a las 23:50 horas la víctima fue puesta a disposición del Agente del Ministerio Público local, proporcionando mediante declaración ministerial de fecha 05 de febrero de 2010 su confesión en la participación en los homicidios ocurridos el 30 de enero de 2010 en la colonia Villas de Salvácar. Resulta de importancia mencionar que dicha diligencia se realizó en la Guarnición Militar con la presencia de la defensora de oficio presente.

En fecha 6 de febrero del mismo año a las 22:07 horas la víctima fue puesta a disposición del tribunal de garantías e ingresó al Centro de Reinserción Social Estatal. Siendo que en fecha 10 de febrero de 2010 el Juez de garantía dictó la vinculación al proceso por el delito de posesión de vehículo robado y el día 11 de febrero se le vinculó al proceso por los delitos de homicidio calificado y homicidios calificado en grado de tentativa.

Es relevante mencionar que en fecha 9 de febrero de 2010 y 17 de marzo de 2010, la víctima manifiesta haber sido sacada del CERESO y haber sido torturada por miembros del Ejército Mexicano. En relación con lo anterior se tiene el documento consistente en un acuerdo de excarcelación de fecha 17 de marzo de 2010 suscrito por el Director del CERESO, quien permite la excarcelación de la víctima con el fin de realizar ciertas diligencias tendientes al esclarecimiento de conductas delictivas. Siendo que dicha autoridad no cuenta con las facultades para ordenar la excarcelación de interno alguno.

Recomendación de la CNDH

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos no menciona dentro de la recomendación del presente caso la correcta regulación y aplicación del registro de detenciones. En lugar menciona la importancia de reparación del daño a la víctima, al igual que la necesidad de cooperación que debe existir entre personal de la SEDENA como de la PGR para colaborar con la CNDH, la necesidad de instrucción de las personas encargadas de llevar a cabo la detención y sobre todo recomienda impulsar, ante la legislatura local, las reformas necesarias para prevenir y sancionar la tortura, utilizando los estándares fijados internacionalmente.

¿De qué forma la correcta regulación e instrumentación del registro de detenciones habría cambiado los hechos descritos con anterioridad y la recomendación correspondiente suscrita por la CNDH?

En este caso en específico se debe tener presente que el *registro de detención y custodia del detenido*, serviría para proporcionar datos correctos a las personas allegadas del detenido, siendo que nuevamente la información proporcionada por los quejosos en relación al modo, lugar y tiempo de la detención no es la correcta. Un registro de detenciones correctamente aplicado debería permitir que las personas allegadas al detenido cuenten con información relevante para conocer el paradero de la persona detenida. En el presente caso los familiares no tuvieron conocimiento del paradero de la persona detenida por más de dos días.

Por otro lado, el registro de detenciones, como se ha mencionado anteriormente, crearía incentivos para que las autoridades que realicen la detención pongan a disposición del Ministerio Público a cualquier detenido en un tiempo razonable, tomando en cuenta la distancia de la detención a las oficinas del Agente del Ministerio Público más cercano. En el presente caso la víctima estuvo detenida por más de cuatro horas, siendo llevada primero a una Guarnición Militar, en lugar de ser puesta inmediatamente a disposición de la autoridad competente.

De igual forma, es relevante mencionar que el registro en cuestión no es exclusiva de la detención del individuo, sino debe actualizarse en todo momento en el que el individuo se encuentre privado de la libertad, siendo que se refleje la autoridad específica que tenga la custodia directa e indirecta del detenido. En el presente caso se menciona que en dos ocasiones la víctima fue excarcelada del Centro de Reinserción Social, en las que fue torturada para la obtención de cierta información.

El *registro de detención y custodia del detenido* sería una herramienta clave para proporcionar de forma inmediata la información relacionada con las autoridades que guardan en todo momento la custodia del detenido y por lo mismo las autoridades responsables directa e indirectamente de las torturas que se le inflijan al individuo durante el tiempo que se encontraba bajo su custodia. Por otro lado, permitiría tener un mayor control para los casos en los que la excarcelación sea ordenada por autoridades que no tienen dicha facultad, haciendo más difícil que una excarcelación suceda cuando no sea ordenada por la autoridad correspondiente.

Es relevante mencionar que la figura del *registro y custodia del detenido* principalmente sería una figura que ayudaría a crear incentivos en contra de la impunidad de prácticas como la tortura, los malos tratos, la desaparición forzada, entre otros. Por lo mismo no se debe entender que un registro de detenciones por sí solo garantizaría una protección a los derechos humanos, sino es necesaria su correcta regulación e aplicación.

Recomendación No. 86/2010 sobre el caso de detención arbitraria, retención ilegal y tortura de V1 y V2 en la Ciudad de Matamoros, Tamaulipas.

Síntesis del caso

En fecha 3 de febrero de 2010 se recibieron diversas quejas en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las que se señalan que el día 2 de febrero del mismo año a las 15:00 horas fueron detenidas dos personas dentro del Fraccionamiento Victoria, en la ciudad de Matamoros, Tamaulipas. En razón de lo anterior, ese mismo día los quejosos buscaron a las personas detenidas en las instalaciones del Ministerio Público del Fuero Común y del Fuero Federal, en dónde no obtuvieron resultado alguno respecto del paradero de las personas que habían sido detenidas.

El mismo 2 de febrero de 2010 a las 22:40 los quejosos se presentaron en las instalaciones del Sector Naval de Matamoros, en dónde tras marcar al celular de una de las víctimas, lograron escuchar dicho celular en el cuarto adjunto a la oficina en la que se encontraban. A pesar de lo anterior las autoridades de la Secretaría de Marina negaron que las víctimas se encontraran en dicho lugar.

El 3 de febrero de 2010 a las 01:00 horas, los quejosos acudieron a las oficinas de la Procuraduría General de la República en Matamoros, Tamaulipas, en donde finalmente lograron ver a las víctimas y se percataron de que las mismas estaban golpeadas. Ese mismo día los agraviados fueron puestos en libertad por falta de elementos para consignarlos.

De igual forma, en fecha 11 de febrero de 2010 se le informó a personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que alrededor de las 01:00 horas de ese mismo día, elementos navales se introdujeron sin

contar con mandamiento de autoridad judicial a sus respectivos domicilios y que detuvieron a las mismas personas que habían detenido en fecha 2 de febrero. Las personas detenidas fueron llevadas al aeropuerto de esa ciudad, las subieron a un avión de la Secretaría de Marina y las trasladaron a la Ciudad de México, en donde a las 23:55 horas fueron puestos a disposición del Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada.

Es relevante mencionar que la Comisión Nacional inició el expediente de queja CNDH/2/2010/671/Q en el que evidenció que la primera y la segunda detención de las víctimas consta que fueron detenidas a las 15:00 horas del 2 de febrero y la segunda detención fue realizada entre las 01:00 horas y las 01:30 horas del día 11 del mes y año en cuestión, en el domicilio de las víctimas. Cabe hacer referencia a que los quejosos también interpusieron demandas de amparo sobre ambas detenciones y a favor de los agraviados, las cuales fueron presentadas el 2 de febrero de 2010 a las 17:20 horas y el 11 de febrero de 2010 a las 04:40 horas, ante un Juzgado de Distrito en materia de amparo en Matamoros, Tamaulipas.

En relación con lo anterior, los elementos de la Secretaría de Marina refirieron que las detenciones se realizaron, respectivamente, a las 22:00 horas del 2 de febrero de 2010 y a las 06:00 horas del día 11 del mes y años citados. Sin embargo, la Comisión Nacional no tiene por ciertos dichos señalamientos debido a que las demandas de amparo ya se habían presentado a la hora que los elementos de la Secretaría de Marina refieren sucedieron las detenciones.

Por otro lado, la CNDH cuenta con evidencias documentales y físicas en las que se observa que la víctimas fueron torturadas durante su primera detención, ya que los servidores públicos de la Secretaría de Marina los golpearon con el fin de obtener información.

Del análisis lógico jurídico realizado por la CNDH se concluyó que los servidores públicos vulneraron los derechos humanos a la libertad, a la integridad y seguridad personal, así como a la legalidad y seguridad jurídica, por actos que consistieron en la detención arbitraria de las víctimas, en retención ilegal, en diferir la presentación del detenido ante la autoridad competente, incomunicación, tortura e imputación indebida de hechos delictivos.

Recomendación de la CNDH

Nuevamente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no menciona dentro de la recomendación 86/2010 la correcta regulación y aplicación de un registro de detenciones como una forma de prevenir y sancionar las violaciones a los derechos humanos de la persona detenida.

La Comisión determinó que la detención se realizó de forma arbitraria debido a que los servidores públicos que detuvieron a las víctimas no aportaron evidencias que acreditaran la existencia de flagrancia o de un mandamiento de autoridad judicial que justificara la aprehensión de los agraviados. De igual forma la CNDH determinó que ante los dos casos existió retención ilegal contra las víctimas, siendo que transcurrieron 11 y 22 horas entre la detención y la puesta a disposición de la autoridad competente.

En razón de lo anterior la CNDH recomienda que se tomen las medidas necesarias para indemnizar y reparar

los daños ocasionados a las víctimas, al igual que se colabore ampliamente con la misma Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que se imparta un programa integral de capacitación y formación en materia de derechos humanos a los integrantes de mandos medios y superiores de la Secretaría de Marina. Por último, se recomienda que las personas detenidas en flagrancia delictiva sean puestas de manera inmediata y sin demora a disposición de la autoridad ministerial correspondiente, y no sean trasladadas a instalaciones navales bajo ninguna circunstancia.

¿De qué forma la correcta regulación y aplicación del registro de detenciones habría cambiado los hechos descritos con anterioridad y la recomendación correspondiente suscrita por la CNDH?

En los hechos relacionados a la recomendación en cuestión es menester mencionar que el *registro de detención y custodia del detenido* hubiera sido de gran utilidad para tener certeza de la ubicación real de las víctimas en todo momento. Como se logra apreciar, los quejosos tuvieron que realizar una búsqueda exhaustiva por las agencias del Ministerio Público tanto locales como federales, al igual que en las instalaciones del sector Naval para lograr ubicar a las personas detenidas. Un registro de detenidos lograría proporcionar información verídica a los allegados de las personas detenidas para saber su ubicación real y de esta forma evitar la incertidumbre del paradero de las personas detenidas.

Por otro lado, el *registro de detención y custodia del detenido* sería una herramienta eficaz para incentivar que las personas detenidas sean puestas a disposición de la autoridad ministerial competente de forma inmediata, ya que durante cualquier privación de la libertad se deberá dar aviso inmediato vía teléfono, radio, o por medio de cualquier tecnología disponible sobre la realización de una detención, identificando al individuo detenido, mencionando las razones que motivaron a su detención, al igual que la identificación de los servidores públicos que participaron en la detención y por último la ubicación exacta y el tiempo de traslado para su puesta bajo custodia de la autoridad competente. La omisión de dicho aviso será sancionado por la legislación penal nacional. En el presente caso se logra observar que las autoridades que realizaron la detención no entregaron de forma inmediata a los detenidos a la responsabilidad de la autoridad competente.

Resulta evidente que los servidores públicos pueden cambiar los datos relacionados con una detención a su conveniencia, tal como en el presente caso en el que las autoridades responsables proporcionan una hora distinta para la detención de los individuos, lo cual se logra desmentir con las demandas de amparo interpuestas ante el Juzgado de Distrito, las cuales fueron presentadas antes de la hora que la autoridad supuestamente realizó la detención, por lo mismo la alteración del *registro de detención y custodia del detenido*, o bien el proporcionar información falsa para la conformación del mismo, deberá estar sancionado por la legislación penal. De esta forma se crearan incentivos para que las autoridades no mientan ni distorsionen la información sobre una detención a su conveniencia.

El *registro de detención y custodia del detenido*, como se ha mencionado anteriormente, sería una figura que crearía incentivos para combatir la impunidad que existe en nuestro país para castigar las violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades estatales, como en el presente caso es la tortura, la detención arbitraria y la incomunicación de las personas privadas de su libertad. El Registro en cuestión lograría que las autoridades que participen en una detención tengan elementos suficientes para realizarla, ya que de lo contrario podrían ser sancionadas.

De igual forma dicho registro del detenido es un medio eficaz para combatir la práctica de la tortura²⁵⁵, ya que permitiría identificar fácilmente la autoridad que realizó la tortura, o bien, la autoridad que tenía la custodia del detenido en todo momento, siendo que las mismas autoridades tendrán el deber de revisar el estado físico del detenido en todo momento para no ser responsabilizados de cualquier agravio en contra del detenido.

Por otro lado, el registro de detenciones aseguraría que las personas detenidas sean trasladadas sólo a centros de detenciones autorizados, de tal forma que ni las Guarniciones Militares ni los Centros Navales sean utilizados como centros de detención.

255 De acuerdo a lo mencionado por el Protocolo de Estambul: Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el 9 de agosto de 1999.