

México

Informe de seguimiento a las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias formuladas en ocasión de su visita a México del 18 al 31 marzo de 2011



MARZO DE 2015

presentado por

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.

TRIAL (*Track Impunity Always*)

Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila

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

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

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

Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso (COFAMIPRO)

Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C.

Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG)

INDICE

Contenido	Párrafos
I. Antecedentes y enfoque del informe de seguimiento	1-10
II. La ausencia de una base de datos unificada de víctimas de desaparición forzada	11-30
III. La ausencia de reforma del Art. 215-A del Código Penal Federal, el marco normativo estatal, y la no adopción de la Ley general sobre las desapariciones forzadas	31-79
IV. Las lagunas de los registros de detención	80-100
V. Las falencias de las investigaciones y la ausencia de sanción de los responsables	101-135
VI. Las falencias del sistema de búsqueda de las personas desaparecidas y los servicios forenses inadecuados para llevar a cabo la exhumación, identificación y restitución de restos	136-160
VII. Los obstáculos a la realización del derecho a la reparación	161-180
VIII. La ausencia de una respuesta efectiva frente a la desaparición forzada de migrantes	181-188
IX. El no reconocimiento de competencia del Comité contra la Desaparición Forzada	189
X. Conclusiones y recomendaciones	190-191
Asociaciones que presentan el informe de seguimiento	

I. Antecedentes y enfoque del informe de seguimiento

1. Entre el 18 y el 31 de marzo de 2011, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (en adelante, "GTDFI") llevó a cabo una visita a México. En el mes de diciembre de 2011 publicó el informe relativo a dicha misión con las conclusiones y recomendaciones pertinentes.¹
2. De acuerdo con sus métodos de trabajo, en el mes de febrero de 2015, el GTDFI ha solicitado información a la sociedad civil para seguir evaluando el estado de aplicación de las recomendaciones formuladas a raíz de la misión a México.² El presente informe de seguimiento responde a dicha solicitud y, además, proporciona información adicional, en aras de llevar a la atención del GTDFI problemas u obstáculos a la aplicación de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (en adelante, "la Declaración") en México surgidos en estos últimos cuatro años.
3. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho; el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE); el Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos de El Progreso, Honduras (COFAMIPRO); la Casa del Migrante de Saltillo, México; y la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG) son organizaciones que trabajan con personas migrantes y sus familias víctimas del delito y de violaciones de sus derechos humanos. En el marco del Proyecto Red Regional Verdad y Justicia para personas migrantes (en adelante "Red Regional Verdad y Justicia")³ documentan las principales dificultades de las familias de personas migrantes para ejercer su derecho a la verdad y acceso a la justicia.
4. El presente informe de seguimiento es presentado por las organizaciones arriba mencionadas, junto con la organización no gubernamental TRIAL (*Track Impunity Always*), y **debe leerse conjuntamente a la tabla que lo acompaña**. Entre todas las recomendaciones formuladas por el GTDFI tras su misión de marzo de 2011, **se escogieron las que están mayormente relacionadas con el mandato y la labor de las asociaciones que suscriben el presente informe** y sobre las cuales se pueden brindar datos actualizados e información pertinente. Además, se llevan a la atención del GTDFI **nuevos hechos acontecidos y problemas evidenciados después de marzo de 2011 y otros** que son fuente de grave preocupación. La omisión de otros temas no implica de ninguna manera que las

¹ Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI), *Informe sobre la misión a México*, doc. A/HRC/19/58/Add.2 del 20 de diciembre de 2011.

² GTDFI, *Métodos de trabajo*, doc. A/HRC/WGEID/102/2 del 2 de mayo de 2014, párr. 53.

³ La Red, coordinada por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, está conformada por comités de familiares de migrantes desaparecidos de Honduras y El Salvador, junto con organizaciones de la sociedad civil de Honduras, México, Guatemala y Estados Unidos. Más información en <http://www.fundacionjusticia.org/red-regionalverdad-y-justicia/>.

asociaciones que suscriben el presente informe consideren que México cumplió con todas las recomendaciones del GTDFI ni con sus obligaciones en materia de desaparición forzada de personas de acuerdo al derecho internacional.

5. Finalmente, cabe señalar que el presente informe de seguimiento se enfoca particularmente en el fenómeno de la **desaparición forzada de personas migrantes en tránsito por México y en los problemas y obstáculos específicos que deben afrontar sus familiares residentes fuera del país**. Las asociaciones que suscriben este documento toman como punto de partida lo observado por el propio GTDFI durante su visita al país en el sentido de que “los recientes casos de desaparición forzada no presentan un patrón claro en el perfil de las víctimas. Sin embargo, entre ellas existen algunos **grupos en situación de particular vulnerabilidad**, incluyendo mujeres, **migrantes**, [...]. El clima de impunidad que rodea las agresiones en contra de estas víctimas permite la continuidad de estos actos e inhibe una adecuada investigación y sanción de estos delitos”.⁴
6. La información que se suministra al GTDFI tiene como marco fáctico principal de referencia, entre varios hechos notorios, los ocurridos en agosto de 2010, abril de 2011 y mayo de 2012 consistentes en masacres contra la población migrante y conocidos como la “Masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas”, el caso de “Las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas” donde se localizaron 193 restos y el caso de la “Masacre de 49 personas en Cadereyta, Nuevo León”.⁵ En los casos de las fosas clandestinas de San Fernando y los restos de Cadereyta, las autoridades negaron, en un principio y sin fundamento alguno, que hubiera población migrante dentro de los restos.⁶ Las víctimas de los tres eventos ascienden a 314 personas.
7. Los cuerpos encontrados en las fosas clandestinas de San Fernando están relacionados con el secuestro masivo de autobuses comerciales, cuyos pasajeros fueron ejecutados y sus cuerpos arrojados a las mencionadas fosas.⁷ En este caso se considera que hubo una **participación, directa y en forma de omisión, de funcionarios y servidores públicos** (de forma directa, por ejemplo, habían sido vinculados inicialmente a la investigación penal 17 funcionarios públicos, de los cuales

⁴ GTDFI, *Informe sobre la misión a México*, supra nota 1, párr. 66 (el resaltado es agregado).

⁵ Estos tres eventos ocurren en el contexto de un número mayor de fosas clandestinas (“por lo menos, desde 2012, 400 personas han sido exhumadas de un centenar de fosas”, relata *Sin Embargo* en “Y la guerra continúa: el saldo del horror”, disponible en <http://www.sinembargo.mx/01-04-2014/948467>), muchas ubicadas en las rutas migratorias, y de restos sin identificar (“89% de los restos recuperados en fosas entre 2006 y 2013 no han sido identificados por la Procuraduría General de la República”, señala *Excélsior* en “Sin identidad, 89% de cuerpos de fosas; la Procuraduría General de la República ha reconocido 142 de 1,273 cadáveres”, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/04/21/954999>).

⁶ Véanse, entre otros, *El Universal*, “Sin indicios de que cuerpos sean de migrantes: Segob”, publicada el 06 de abril de 2011; *La Crónica*, “Hallan en Cadereyta, NL, 49 personas decapitadas”, disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2012/660740.html>

⁷ *Reforma*, “Destapa la masacre plagio de pasajeros”, publicada el 8 de abril de 2011.

siete están siendo procesados).⁸

8. Cabe resaltar que, si bien los eventos mencionados son llamados “masacres”, de acuerdo con la jurisprudencia internacional, **aún cuando el hallazgo de restos humanos y el reconocimiento de objetos pertenecientes a víctimas en fosas clandestinas permita inferir que estas personas hayan sido privadas de su vida, “mientras no sea determinado el paradero de estas personas, o debidamente localizados e identificados sus restos, el tratamiento jurídico adecuado para la situación [...] es [el] de desaparición forzada”.**⁹ Asimismo, de acuerdo con el derecho internacional, la obligación internacional del Estado de buscar a las personas desaparecidas permanece hasta que no se hayan aclarado su suerte y paradero.¹⁰
9. A pesar de la intensidad de los eventos y de la multiplicidad de derechos violados, así como el número de víctimas, las autoridades mexicanas competentes aún no clasifican ninguno de estos eventos como graves violaciones de los derechos humanos. Actualmente se encuentra en litigio la clasificación de dichos hechos para efectos de transparencia y acceso a información pública gubernamental.
10. De igual forma y ligado con las masacres, se tiene registro de secuestros masivos y posterior desaparición de personas migrantes en su tránsito por México. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, “CNDH”) presentó distintos informes en los que se documentaron cerca de 20000 víctimas de secuestro en dos periodos diferentes de seis meses.¹¹ La CNDH, con el apoyo de las casas del migrante pudo advertir la complicidad y colusión entre el crimen organizado y algunas autoridades. Tanto la forma en que se produjeron las masacres señaladas y los hechos que las antecedieron como los secuestros masivos contra la población migrante permiten considerar que, por lo menos, en relación con los hechos de las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas,

⁸ Información obtenida por solicitud número 0001700097013, ingresada a la Procuraduría General de la República el 1 de abril de 2013. Sobre la participación de autoridades mexicanas en los secuestros de personas migrantes, véanse Primer y Segundo informe sobre secuestro a migrantes de la CNDH; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, doc. OEA/Ser.LV/II.Doc.48/13 de 30 de diciembre de 2013.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte IDH”), Caso *La Cantuta v. Perú*, sentencia del 29 de noviembre de 2006, Ser. C No. 162, párr. 114 (el resaltado es agregado).

¹⁰ El Art. 24, párr. 6, de la Convención de Naciones Unidas contra las desapariciones forzadas establece que los Estados tienen “la obligación de continuar con la investigación hasta establecer la suerte de la persona desaparecida”. Por su parte, el Art. 13, párr. 6, de la Declaración de 1992 indica que “deberá poderse hacer una investigación [...] mientras no se haya aclarado la suerte de la víctima de una desaparición forzada”. Véase también CAT, *Observaciones finales sobre El Salvador*, UN doc. CAT/C/SLV/CO/2 del 18 de noviembre de 2009, párr. 14: “el crimen de la desaparición forzada es de carácter continuo y debe ser investigado en tanto sus efectos se sigan produciendo y perseguido hasta identificar a los responsables de su comisión”.

¹¹ Los informes, publicados en junio de 2009 y febrero de 2011, están disponible en http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales.

dichos actos consisten en hechos de desaparición forzada de acuerdo a lo establecido por la Declaración.

II. La ausencia de una base de datos unificada de víctimas de desaparición forzada

11. A la fecha de presentación del presente informe de seguimiento, **se desconoce el número total de las víctimas de desaparición forzada en México**. Esta situación, de por sí, imposibilita tanto la adopción de medidas eficaces como el propio reconocimiento de la dimensión del problema. Sin embargo, algunos de los datos que han sido proporcionados sugieren que, en este momento, la **desaparición forzada se practica de manera generalizada o sistemática en el territorio bajo la jurisdicción de México** y, como tal, podría calificarse de crimen de lesa humanidad.¹² La ausencia de un reconocimiento oficial y de la elaboración de datos precisos con respecto al fenómeno, así como la **falta de una visión sistémica que permita comprender el patrón de las desapariciones forzadas** hacen que hasta ahora el Estado no haya brindado respuestas eficaces tanto por lo que concierne a la búsqueda de las víctimas, como a las investigaciones, enjuiciamiento y sanción de los responsables.
12. Si bien la administración del nuevo gobierno federal indicó tener el tema de la desaparición forzada de personas entre sus prioridades, hasta el momento no se han llevado a cabo acciones concretas para determinar con precisión la dimensión del problema. El 26 de febrero de 2013, en conferencia de prensa, la subsecretaria de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Lía Limón, dio a conocer que el gobierno federal recabó una lista de personas desaparecidas durante el sexenio del anterior mandatario, que asciende a **26121** personas.¹³ Los cálculos de la funcionaria señalaban que en promedio 12 personas desaparecieron en México cada día durante el gobierno de Felipe Calderón.¹⁴ Desde las organizaciones de la sociedad civil se cuestionó cuál era el origen de esta información, cuáles fueron los criterios para incluir o excluir casos y si contenía datos sobre la población migrante desaparecida. Las respuestas del gobierno al respecto no fueron exhaustivas. Adicionalmente, en la reunión de trabajo convocada por la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República el día 20 de mayo de 2014, a solicitud de varias organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, incluida la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, el presidente de la CNDH, señaló que el número de personas desaparecidas, a esa fecha, es de **24800**, entre ellas, según su información, 308 casos corresponden a personas migrantes. El Presidente de la CNDH indicó en esta reunión de trabajo que, por lo menos en 612 de los casos, se había documentado la participación directa de agentes del Estado

¹² Al respecto, véase *infra* párr. 31.

¹³ CNN México, 26 de febrero de 2013, disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/02/26/26121-personas-desaparecidas-en-el-gobierno-de-calderon-reporta-segob>.

¹⁴ *Ibidem*.

mexicano.¹⁵

13. El 17 de abril de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas, que establecía la coordinación para conformar este registro. Además de algunos cuestionamientos que se han realizado sobre dicha ley, desde la sociedad civil se desconocen las acciones que se hayan llevado a cabo hasta el momento para ponerlo en marcha. De hecho, esta ley aún no cuenta con reglamentos ejecutivos, cuya adopción corresponde al ejecutivo federal y se desconoce cómo se va a armonizar su aplicación con la Ley General de Víctimas de enero de 2013.¹⁶
14. De acuerdo con información publicada por la organización no gubernamental Propuesta Cívica, A.C., a través del Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica por la Justicia y Memoria de las personas desaparecidas en México (CIC-PC), la prensa ha filtrado **al menos tres bases de datos de personas desaparecidas elaboradas por la Procuraduría General de la República** (en adelante, “PGR”): la primera en el portal electrónico *Impacto* (con 16000 casos registrados), la segunda en el periódico *The Washington Post* (más de 25000 casos), y la tercera en el periódico *Los Angeles Times* (20851 casos).¹⁷
15. El CIC-PC obtuvo la base de datos titulada “Base integrada de personas no localizadas”, proporcionada por el periódico *Los Angeles Times*. Esta base de datos, que representa una de las pocas fuentes de información a la que la sociedad civil ha tenido acceso, permite comenzar a comprender el problema de violencia y el fenómeno de desapariciones que se vive en México. Esta cuenta con información relativa a nombres, nacionalidad y lugar de la desaparición, entre otras, y abarca el periodo del 2 de agosto de 2006 al 29 de febrero de 2012. La base de datos cuenta con ciertas inconsistencias, como con disparidades en el número o la edad de los desaparecidos. Por ejemplo, en algunos estados de la República mexicana se documentaron menos de diez casos de desaparición forzada y en otros se establece que no desapareció ningún menor edad en un periodo de seis años, lo cual contradice el clima de violencia general que se sufre en México.¹⁸ **La falta de datos claros y fehacientes es particularmente evidente en lo que se refiere a las personas migrantes desaparecidas.**¹⁹
16. La base de datos de la PGR, conocida como “Programa de Apoyo a familiares de personas

¹⁵ Al respecto, se puede ver la intervención del Presidente de la CNDH ante el Senado en <https://www.youtube.com/watch?v=wW3y0VCnbQo>.

¹⁶ *Infra* párr. 161-181.

¹⁷ <http://desaparecidosenmexico.wordpress.com/sobre-la-base-de-datos/> y https://www.dropbox.com/s/amiddfa6005jf2/BASE_INTEGRADA_DE_PERSONAS_NO_LOCALIZADAS%20Versión%20pública%20PC%20.xlsx.

¹⁸ Human Rights Watch, *Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada*, 2013, disponible en http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0213sp_ForUpload_0_0.pdf. En este informe se documentan 250 casos de desaparición forzada desde 2007.

¹⁹ Datos recogidos entre el segundo semestre del 2008 y el mes de junio del 2009, por casas, posadas o alberges de migrantes hacen referencia a **10000 eventos de desaparición de migrantes en el periodo mencionado**. Entre 2007 y 2012 las mismas fuentes han registrado cerca de 500 casos de desaparición de mexicanos. En este sentido, véase también *Informe del Grupo de Trabajo sobre el examen periódico universal*, doc. A/HRC/25/7 del 11 de diciembre de 2013, párr. 148.58.

Informe de Seguimiento al Grupo de Trabajo sobre la Desapariciones Forzadas o Involuntarias - Marzo 2015

extraviadas, sustraídas o ausentes”²⁰ tiene registrados 7,127 casos de personas que se encuentran extraviadas, sustraídas o ausentes. La búsqueda se puede filtrar por nombre, sexo, edad o entidad de extravío. Sin embargo, esta base de datos no permite saber si dentro de los casos que se tienen registrados se encuentran personas migrantes. Por otro lado, la PGR aseguró que a febrero del 2015 contaba con un total de 491 averiguaciones previas abiertas por el delito de desaparición forzada.²¹

17. En la página de internet del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (en adelante, “RENPED”)²² se puede tener acceso tanto a la base de datos como a las estadísticas y a la metodología con la que fue elaborada la propia base. La búsqueda se puede hacer de dos formas: (1) por Fuero Federal, personas que permanecen sin localizar al corte del 31 de diciembre de 2014 y (2) por Fuero Común, personas que permanecen sin localizar al corte del 31 de octubre de 2014. Una búsqueda excluye automáticamente a la otra. La última modificación de la página se hizo el día 23 de enero de 2015.
18. La nota metodológica para la elaboración de la base del Fuero Federal, aclara que se podrán encontrar casos de personas no localizadas que fueron reportados entre enero y diciembre de 2014, aún cuando los eventos relacionados con la desaparición de la persona hayan tenido lugar en otros años, pero fueron reportados durante el periodo señalado: *“En esta sección se presenta la información de personas no localizadas suministrada por la PGR, con base en los datos contenidos en averiguaciones previas iniciadas por esa institución durante el periodo enero – diciembre de 2014, en cumplimiento de los compromisos establecidos en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Los eventos relacionados con la desaparición de las personas no localizadas a que se refiere este registro tuvieron lugar en diferentes años, pero todos fueron hechos del conocimiento de la PGR en el transcurso del año 2014, por lo que no comprende aquellos eventos respecto de los cuales se hayan iniciado averiguaciones previas por parte de la institución en años anteriores. La información que se presenta se refiere a personas no localizadas cuyo paradero es investigado exclusivamente por la PGR, por lo que no comprende aquellos casos en los que dicha institución auxilia o colabora con otras Procuradurías o Fiscalías estatales para su localización”*.
19. Consultando la base de datos del Fuero Federal, utilizando el filtro por “género”, arroja, en primer lugar, un total de 317 casos de personas del sexo masculino que se encuentran como no localizadas. Manteniendo este filtro y utilizando el rubro de nacionalidad, arroja **26 casos de personas de sexo masculino de nacionalidad extranjera**, de los cuales 10 son de nacionalidad guatemalteca, siete desaparecieron en fecha 17 de febrero de 2014 y el caso fue reportado el 19 de junio de 2014 en Reynosa, Tamaulipas. Uno desapareció el 4 de julio de 2014 y fue reportado el día 14 de julio de 2014 sin especificar lugar; otro más desapareció en San Luis Potosí el 24 septiembre de 2013 y fue reportado el 22 de septiembre de 2014, y por último una persona que desapareció el 08 de octubre de

²⁰ La base de datos del “Programa de Apoyo a familiares de personas extraviadas, sustraídas o ausentes” se puede consultar en la siguiente página de internet <http://www.pgr.gob.mx/SPDA/search/consulta.asp> (consultada el 27 de noviembre de 2014).

²¹ Boletín número 5144 de fecha 24 de febrero de 2015.

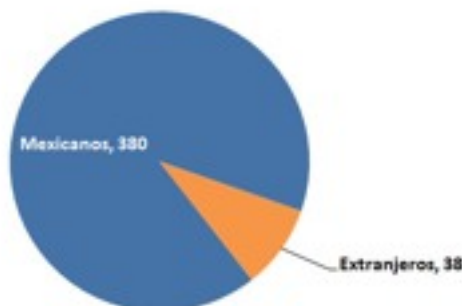
²² La página del RENPED <http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/ConsultaPublica> y la base de datos se puede consultar en la siguiente liga <https://rnped.segob.gob.mx/> (consultada el 24 de febrero de 2015).

2012, aunque los hechos se hicieron de conocimiento de las autoridades el 15 de enero de 2014. Uno es de nacionalidad hondureña, desapareció en Nuevo Laredo, Tamaulipas el 28 de noviembre de 2014 y ese mismo día fue reportado. En los otros 15 casos de personas de sexo masculino de nacionalidad extranjera, se encuentran: un argentino, un brasileño, siete colombianos, un cubano, cuatro estadounidenses, y una persona proveniente de la India. **Los números relativos a personas migrantes o extranjeras no localizadas no están actualizados y, en esta base de datos no se encuentran registradas, hasta ahora, personas de nacionalidad salvadoreña.** Por ello, se considera que la base de datos no cubre adecuadamente la problemática de las personas migrantes desaparecidas en territorio mexicano.

20. En el caso de personas de sexo femenino, la base arroja un total de 101 casos de mujeres no localizadas. De la misma forma, utilizando el rubro de “nacionalidad”, son **11 los casos de mujeres extranjeras que se encuentran en la base.** De las 11 mujeres extranjeras no localizadas, seis son de nacionalidad guatemalteca: una desapareció en Puebla el 18 de abril de 2009 y se informaron las autoridades el 15 de enero de 2014; cuatro más, de las que no se especifica el lugar de desaparición, desaparecieron entre el 15 y 24 de julio de 2014 y los hechos se hicieron de conocimiento de las autoridades entre el 30 julio y el 5 agosto de 2014. Por último otra mujer de la que tampoco se especifica lugar dónde fue vista por última vez, desapareció el 29 de septiembre de 2014 y los hechos se reportaron a las autoridades el 7 de octubre de 2014. Una mujer de nacionalidad hondureña, que desapareció el 23 de agosto de 2014 en Tenosique, Tabasco y se hizo del conocimiento de las autoridades el 6 de noviembre de 2014. De las cuatro mujeres no localizadas restantes, tres son de nacionalidad colombiana, una brasileña. Hasta la fecha de hoy, **no hay ningún caso registrado de mujeres de sexo femenino no localizadas de nacionalidad salvadoreña.** Tampoco se considera actualizada y suficiente la información relativa a Guatemala ni Honduras.

21. De los 418 casos de personas no localizadas en la base de datos del RENPED del Fuero Federal de enero a diciembre de 2014, 38 son personas extranjeras:

Personas no localizadas por nacionalidad*



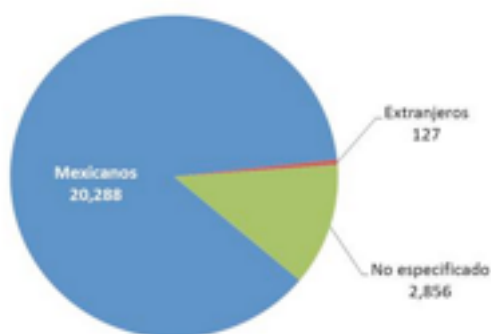
23

22. Cabe mencionar que no se proporciona el número total de casos registrados en la base. Para poder obtener este dato se tienen que sumar, ya sea por el filtro que se utilizó de género, los casos registrados de hombres y los casos registrados de mujeres.
23. La nota metodológica para la elaboración de base de datos del Fuero Común aclara que la base es actualizada constantemente, aunque **no se menciona cada qué tiempo**, y en ella se encuentran únicamente las personas que, hasta la fecha de corte, permanecen sin localizar. En este sentido, no se encuentran en la base datos relativos a las personas que estuvieron registradas y fueron localizadas: “en esta sección se presenta la información de personas no localizadas suministrada por las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las entidades federativas con base en los datos registrados en averiguaciones previas, carpetas de investigación o actas circunstanciadas. Los registros y su información fueron recopilados, depurados y actualizados por la PGR de conformidad con la política integral de búsqueda y localización de personas, coordinada por ésta en los términos establecidos en el comunicado público del 21 de agosto de 2014. [...] La base de datos incluye únicamente los registros de las personas que, a la fecha de corte, permanecen sin localizar, esto es, reporta el saldo que resulta de descontar al total de personas registradas en algún momento como no localizadas, aquellas que ya fueron localizadas. Los registros se integran, validan y actualizan de manera periódica a partir de las acciones de búsqueda y localización, por lo que los datos estadísticos se ajustan continuamente y no constituyen tendencia”. El hecho de no tener claridad sobre cuáles fueron los criterios aplicados para depurar la información que fue suministrada por las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas es fuente de preocupación, ya que hasta la fecha no se cuenta con criterios homologados para documentar un caso de desaparición, ni para capturar la información fundamental.

²³ Gráfica tomada de las estadísticas del Fuero Federal, se puede consultar en <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/estff112014>.

24. Consultando la base del Fuero Común, y utilizando la misma metodología del filtro por género, se encuentra un total de 16,581 personas del sexo masculino no localizadas. Utilizando el rubro de “nacionalidad”, se ubican 73 personas no localizadas de nacionalidad extranjera, de las cuales nueve son guatemaltecas (sin que coincidan con las que aparecen en la base de Fuero Federal), ocho de nacionalidad hondureña y dos salvadoreños. **Hay más de 2,000 casos en los que la nacionalidad no se especifica.** En el filtro de personas de sexo femenino se encuentran 6,690, de los cuales 49 son de nacionalidad extranjera, entre las cuales, cinco de nacionalidad guatemalteca, una de nacionalidad hondureña y una de nacionalidad salvadoreña. Además, se encuentran **aproximadamente 800 mujeres desaparecidas de las cuales no se especifica la nacionalidad.**

Personas no localizadas por nacionalidad



24

25. **Las cifras proporcionadas por las bases de datos oficiales parecen alejadas de la realidad.** Tan sólo en junio de 2014, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho²⁵ hizo de conocimiento a las autoridades, tanto federales como locales, la desaparición de **nueve** personas migrantes guatemaltecas que desaparecieron en febrero de 2014. Esta cifra no corresponde con los **siete** guatemaltecos mencionados en la base de datos del RENPED en el marco del Fuero Federal (si bien ésta debería estar actualizada al 31 de octubre de 2014).
26. Durante el mes de noviembre de 2014, han circulado en diarios nacionales e internacionales, noticias donde se mencionan cifras de migrantes desaparecidos que no sólo no corresponden a las cifras oficiales, sino que están muy alejadas. Por ejemplo, el sitio ARGENPRESS.info publicó una nota el jueves 6 de noviembre de 2014 titulada “De 70 mil migrantes desaparecidos en México, sólo cuatro han sido encontrados”, donde dice que, de acuerdo con información de la Sra. Alejandra Gordillo, Secretaria Ejecutiva del Consejo de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA), en los últimos dos años, de al menos 70.000 migrantes procedentes de Guatemala, Honduras y el Salvador que desaparecieron durante su paso por México sólo han sido localizadas cuatro en el estado de

²⁴ Gráfica que se puede consultar en las estadísticas del Fuero Común <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/estadfc112014>.

²⁵ Asociación que suscribe el presente informe.

Veracruz.²⁶ Por otro lado, la prensa salvadoreña asegura que sólo de este año existen 239 personas migrantes salvadoreñas desaparecidas en su travesía para llegar a Estados Unidos, de acuerdo a lo manifestado por la Viceministra de Salvadoreños para el Exterior.²⁷

27. A la luz de lo anterior es evidente que, si **no hay claridad con respecto a la cifra de personas desaparecidas en México, mucho menos con respecto a personas migrantes. Sin embargo, esta situación empeora el estado de desprotección de este grupo especialmente vulnerable.** En este sentido, en su informe "Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México", la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó a México "implementar mecanismos para la recolección de datos y generación de datos confiables, junto con la sistematización y homogenización de los criterios de recolección, sobre la dimensión de la migración en tránsito, así como respecto de los delitos y violaciones a los derechos humanos que afectan a las personas que conforman los flujos migratorios mixtos".²⁸
28. La existencia de profundas discrepancias entre las cifras relativas a personas desaparecidas, y en particular a migrantes desaparecidos, pone de manifiesto la ineficacia de los mecanismos de registro y merma todo esfuerzo de búsqueda e investigación que se pueda emprender. A pesar de esta situación, las **autoridades federales y locales no han hecho, hasta el momento, mayores esfuerzos para contar con un mecanismo más eficaz,** que permita registrar, de manera unificada, todas las personas desaparecidas en México, reflejando de manera correcta y completa también todos los hechos de desaparición de personas migrantes en tránsito por México.
29. Lo anterior se ve reflejado en las recientes observaciones finales sobre México del Comité contra la Desaparición Forzada, que ha expresado su preocupación por la "falta de información estadística precisa sobre el número de personas sometidas a desaparición forzada, lo que impide conocer la verdadera magnitud de este flagelo y dificulta la adopción de políticas públicas que permitan combatirlo con efectividad".²⁹ Con respecto al RENPED, el Comité expresó que le "preocupa su falta de reglamentación así como el hecho de que el registro no incluye información que permita determinar si la persona pudo haber sido sometida a desaparición forzada".³⁰
30. Finalmente, cabe señalar que las asociaciones que suscriben el presente informe de seguimiento no cuentan con información que apunte a que el Estado mexicano haya generado datos estadísticos, desagregados por sexo, edad, lugar y autoridades presuntamente involucradas en desapariciones forzadas. Por el contrario, como se destacó anteriormente,³¹ **las autoridades competentes no conducen ninguna investigación de las desapariciones forzadas con una visión sistémica y de**

²⁶ <http://www.argenpress.info/2014/11/de-70-mil-migrantes-desaparecidos-en.html>.

²⁷ <http://www.laprensagrafica.com/2014/11/25/239-migrantes-salvadoreos-fueron-reportados-desaparecidos-este-ao>.

²⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, supra nota 8, párr. 409, recomendación No. 20.

²⁹ Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre México*, doc. CED/C/MEX/CO/1 del 13 de febrero de 2015, párr. 17.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Supra* párr. 11.

contexto, que permita comprender el patrón, la dimensión y el alcance de las mismas.

III. La ausencia de reforma del Art. 215-A del Código Penal Federal, el marco normativo estatal y la no adopción de una Ley general sobre desapariciones forzadas

Recomendaciones (párr. 86, 87 y 88)

El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice 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**. Dicha 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; establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro; **permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada**; asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos; y 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.

El Grupo de Trabajo recomienda que **se elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica**, tanto a nivel federal como estatal para prevenir casos de desaparición forzada.

31. El 14 de julio de 2014 se produjo la última reforma del Código Penal Federal. Sin embargo, **dicha modificación no tuvo ningún efecto sobre el Art. 215-A que tipifica el delito de desaparición forzada, ni tampoco en materia de responsabilidad del superior jerárquico**. Por lo tanto, **la legislación criminal a nivel federal sigue incumpliendo con los estándares internacionales**, tal y como lo señaló también la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia sobre el caso *Radilla Pacheco v. México*.³² Asimismo, **México no ha tipificado ni a nivel federal ni a nivel estatal los crímenes de lesa humanidad, incluso la desaparición forzada**.³³
32. Asimismo, es importante señalar que **México no prohíbe de manera expresa las órdenes o instrucciones que dispongan, autoricen o alienten las desapariciones forzadas (Art. 6, párr. 2, de la Declaración)**, ni se establece de manera clara que toda persona que reciba una orden o instrucción de esta naturaleza de una autoridad pública, sea esta civil, militar o de otra índole, **tiene el derecho y el deber de no obedecerla (Art. 6, párr. 1, de la Declaración)**.

³² Corte IDH, Caso *Radilla Pacheco v. México*, sentencia del 23 de noviembre de 2009, Ser. C No. 209, párr. 320-324 y 344.

³³ **México tampoco ha tipificado el delito de ejecución arbitraria o sumaria**. Considerando que la experiencia reciente en México ilustra que en varias circunstancias la desaparición forzada puede ser seguida por una ejecución arbitraria, la ausencia de un tipo penal adecuado en este sentido dificulta ulteriormente la conducta de investigaciones y el enjuiciamiento de los responsables. Véanse los Principios de Naciones Unidas relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, recomendados por el Consejo Económico y Social mediante resolución No. 1989/65 del 24 de mayo de 1989, Principio 1.

33. Por lo que concierne la tipificación de la desaparición forzada de personas a nivel estatal, se han registrado algunos avances desde el mes de marzo de 2011. Mientras cuando el GTDFI visitó México el delito estaba tipificado sólo en ocho Estados de la Federación, en la actualidad 23 Estados lo han tipificado. Sin embargo, cabe resaltar que **las definiciones existentes resultan contradictorias**.³⁴ La consecuencia que tiene que el tipo penal no exista todavía en varios de los Estados de la Federación 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. Finalmente, incluso donde la desaparición forzada se ha tipificado como delito autónomo, no siempre se respetan los estándares internacionales en la materia.
34. 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”.
35. 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,

³⁴ En el mismo sentido, véase, Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre México, supra* nota 29, párr. 19 y 21.

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.

36. 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 esclarecer los hechos, y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima”.
 37. 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 participes 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.
 38. El Art. 181 del Código Penal de **Campeche** prevé que “al agente estatal que, con motivo de sus atribuciones, prive de la libertad a una o más personas, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impida el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales procedentes, se le impondrán de 10 a 20 años de prisión. Para los efectos del presente Capítulo se considera agente
- Informe de Seguimiento al Grupo de Trabajo sobre la Desapariciones Forzadas o Involuntarias - Marzo 2015*

estatal a cualquiera de los servidores públicos señalados en el Art. 89 de la Constitución Política del Estado de Campeche, así como aquella persona que actúe con el apoyo, autorización o aquiescencia de un agente estatal. Se impondrán dos terceras partes de la sanción, cuando el sujeto activo suministre información que permita esclarecer los hechos, y una mitad de la sanción, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima”. Es de resaltar que la perífrasis “agente estatal que, con motivo de sus atribuciones” resulta más restrictiva de las definiciones presentes en el derecho internacional, agregando el requerimiento que el agente actúe “con motivo de sus atribuciones”. Asimismo, la disposición concernida sólo se refiere a la “privación de libertad” de la víctima, siendo esta formulación menos amplia de la fórmula “arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad” contenida en los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos en la materia. Además, la legislación penal de Campeche 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.

39. 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.
40. 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”.

41. 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.
42. 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 [...]”.³⁵
43. 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

³⁵ 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”.

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 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.³⁶

44. El Art. 202 bis del Código Penal de **Colima** tipifica la desaparición forzada de la siguiente manera: “Al servidor público del Estado de Colima o sus Municipios 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 impondrá de quince a cuarenta años de prisión, y de trescientos a mil unidades de multa, e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión público hasta por quince 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 de ocho a quince años de prisión y de 150 a 500 unidades de multa. La oposición, negativa o desacato hacia la autoridad competente luego de haber sido requerido por ésta para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la inhabilitación de su cargo, comisión o empleo públicos, sin perjuicio de la aplicación de las penas por los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta. Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el sujeto activo suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima o víctimas”. El Art. 202 bis 1 establece que “se equipara al delito de desaparición forzada de personas, la ocultación de familiares de víctimas de este delito o nacidos de una madre víctima de desaparición forzada, durante el cautiverio”. El Art. 98 establece que la acción penal por el delito de desaparición forzada no prescribe. Sin embargo, la perífrasis “detenga o mantenga oculta a la persona desaparecida” contenida en el tipo penal de desaparición forzada es más restrictiva de “arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad” tal y como requerido por la Declaración. Finalmente, el Código Penal de Colima no tipifica los delitos de lesa humanidad, ni 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.

45. 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

³⁶ 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.

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. Este delito no se sujetará a las reglas de la prescripción, por lo que no prescribirá bajo los supuestos a que ellas se refieren”.

46. 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”.

47. 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.

48. El 31 de octubre de 2013, el pleno del Congreso de **Guanajuato** aprobó la introducción del Art. 262-A en el Código Penal, que define la desaparición forzada y sanciona al servidor público que propicie o mantenga dolosamente el ocultamiento de una o varias personas que hubieren sido previamente detenidas por la autoridad, con 5 a 40 años de prisión; mil a dos mil días multa, además de la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro por el mismo término de la pena privativa de libertad impuesta. También se dispone que si se suspende el ocultamiento de manera espontánea dentro de las 72 horas de haberse realizado, la pena privativa de libertad será de uno a cinco años de prisión y multa de 100 a 500 días, destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro por el mismo término de la pena privativa de libertad impuesta. Sin embargo, esta definición no parece abarcar a personas o grupos de personas que actúen con la tolerancia, aquiescencia o el apoyo del Estado favoreciendo la impunidad de otros autores o dejando de sancionar la inacción del Estado de no vigilar, no tomar medidas adecuadas en zonas de riesgo o en no buscar a las personas desaparecidas. Asimismo, tampoco la legislación penal de Guanajuato tipifica los crímenes de lesa humanidad; y 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. Es importante señalar que tampoco se han tomado medidas adecuadas para enfrentar las consecuencias de la desaparición en tanto impiden el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales de la persona desaparecida. El Estado de Guanajuato no ha armonizado el tipo penal con el código civil para reconocer la declaración de ausencia por desaparición.
49. 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”.
50. 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.

51. El Estado de **Hidalgo** adicionó el 8 de abril de 2013 el Art. 322 TER a su Código Penal, en el que tipifica la desaparición forzada de personas de la siguiente forma: “Comete el delito de desaparición forzada de personas, y se le impondrá prisión de veinte a cuarenta años, multa de 200 a 500 días y privación de su cargo e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el máximo de la punibilidad señalada, al servidor público que actuando con ese carácter o aduciendo su cargo, por sí o a través de un tercero, tenga conocimiento o intervenga de cualquier modo, en la detención legal o privación ilegal de la libertad de una o varias personas, propiciando o manteniendo dolosamente su ocultamiento, al negarse a reconocer la privación de la libertad o a proporcionar información sobre el paradero de la víctima. Se impondrá la misma punibilidad a quien, aún careciendo de la calidad de servidor público, pero instigado, apoyado o autorizado por éste, explícita o implícitamente, realice o participe en la desaparición forzada de una persona”. En este mismo artículo se establece la obligación de los servidores públicos a denunciar los hechos de desaparición forzada que conozca, así como el paradero de la víctima; así como se establece un beneficio en disminuir hasta en tercera parte la pena prevista, cuando suministre información que aclare los hechos o contribuyan a lograr la ubicación de la víctima.
 52. El Art. 154-A del Código Penal de **Jalisco** establece que “comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público o integrante de los cuerpos de seguridad pública que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la negativa de reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona. Es sujeto activo del delito de desaparición forzada de personas quien intervenga actuando con la autorización, la ayuda, la aquiescencia o tolerancia directa o indirecta de servidores públicos o de integrantes de seguridad pública. Serán igualmente considerados como sujeto activo el particular que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona aunque en ello no participen servidores públicos en ningún grado. El delito de desaparición forzada se considera permanente e imprescriptible”. El Art. 154-B establece una sanción de 12 a 40 años de prisión y multa de seiscientos a mil días de salario mínimo a quien cometa el delito de desaparición forzada de personas. La misma disposición prevé circunstancias atenuantes (liberación de la víctima dentro de los cinco días siguientes a su detención o suministración de información que permita esclarecer los hechos y contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima) y agravantes (calidad de menor de
- Informe de Seguimiento al Grupo de Trabajo sobre la Desapariciones Forzadas o Involuntarias - Marzo 2015*

edad, mujer, persona con discapacidad, indígena o persona de la tercera edad de la víctima, o si la desaparición forzada es perpetrada como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil) del delito. El Art. 154-C establece que al servidor público condenado por el delito de desaparición forzada también se le destituirá del cargo y se le inhabilitará permanentemente para desempeñar cargo, comisión o empleo públicos. El Art. 154-D sanciona el servidor público que teniendo conocimiento de la comisión del delito, no adoptare las medidas necesarias y razonables para evitar su consumación, y el Art. 154-E sanciona la obstrucción de la actuación de las autoridades, la intimidación a las víctimas, a sus familiares o a sus representantes durante o después de la desaparición, o el no avisar a la autoridad de la inminente comisión del delito de desaparición forzada, teniendo conocimiento de ella. Además, el Art. 154-F indica que “En ningún caso y bajo ninguna circunstancia serán excluyentes o atenuantes de responsabilidad para cometer el delito de desaparición forzada de persona la obediencia por razones de jerarquía, así como las órdenes o instrucciones recibidas por superiores”. Finalmente, el Art. 154-G prevé que “Quien cometa el delito de desaparición forzada de persona no tendrá derecho a gozar de la sustitución de la pena, conmutación de sanciones, remisión parcial de la pena, amnistía, indulto, ni será sujeto a procesos alternativos de impartición de justicia. El delito de desaparición forzada de personas no será considerado de carácter político para los efectos de la extradición”.

53. En el caso del Estado de **Michoacán** se publicó una reforma el 21 de enero de 2014, mediante la cual se tipifica el delito de desaparición forzada. El Art. 230 del Código Penal de Michoacán establece que: “Comete el delito de desaparición forzada el servidor público o el particular que actuando con la autorización, apoyo, consentimiento, conocimiento o dirección de aquel u otro servidor público; detenga, arreste, aprehenda o prive de la libertad en cualquier otra forma a una persona o facilite la privación, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento del paradero de la víctima”. En este sentido, los Arts. 231 y 232 del Código establecen las penas para el delito de desaparición forzada en privativa de la libertad de 20 a 40 años de prisión e inhabilitación definitiva para ejercer función pública. Dichas penas pueden ser aumentadas en caso de superior jerárquico participe en la comisión de dicho delito al tener conocimiento y no ejerciere su autoridad; cuando la persona pasiva del delito sea persona con discapacidad, migrante, menor de 18 años, mayor de 70 años, indígenas o mujer embarazada, cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil y con conocimiento de dicho ataque. El Art. 232 establece la disminución de la pena en caso de que se suministre información, así como se menciona expresamente la imprescriptibilidad de dicho tipo penal.

54. El Estado de **Morelos** modificó el 11 de junio de 2014 su Código Penal y añadió el capítulo IX “Desaparición forzada” dentro del Título cuarto denominado “Delitos contra la libertad y otras

garantías” de dicho Código. El Art. 148-quintus tipifica la desaparición forzada de la siguiente forma: “Al servidor público del Estado de Morelos 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 15 a 40 años y de 500 a 1000 días multa, destitución e inhabilitación definitiva para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión del servicio público. 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 15 años y de 150 a 500 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”. Además, los Art. 148-sextus, 148-séptimus, 148-octavus, y 148-nonus del Código Penal de Morelos, establecen los agravantes del delito de desaparición forzada y sus respectivas sanciones, especificando también las sanciones para servidores públicos.

55. 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”.
56. 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.
57. El Art. 432 del Código Penal de **Nuevo León**, introducido en el diciembre de 2012, dispone que “comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público, o el particular que actuando

con la autorización, apoyo, consentimiento, conocimiento o dirección de aquél u otro servidor público, detenga, arreste, aprehenda o prive de la libertad en cualquier otra forma a una persona o facilite tal privación, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento del paradero de la víctima, con lo cual se impide el ejercicio de recursos legales y las garantías procesales procedentes”. Asimismo, la disposición añade que el delito “se considera permanente hasta en tanto no se establezca el paradero o destino de la víctima”. El Art. 433 del Código Penal de Nuevo León establece una pena de prisión de 15 a 40 años y una multa;³⁷ y el Art. 434 establece que se sancionará con 10 a 20 años de prisión y multa,³⁸ además de la inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos de 5 a 10 años, al servidor público que teniendo conocimiento de la comisión del delito de desaparición forzada de personas por algún subordinado, no adoptare las medidas necesarias y razonables para evitar su consumación. El Art. 435 prevé circunstancias agravantes para el delito de desaparición forzada (si la víctima es una persona con discapacidad, migrante, menor de 18 años, mayor de 70 años, indígena o mujer embarazada; o si un superior jerárquico de un servidor público que haya tenido conocimiento de la comisión de una desaparición forzada por parte de un subordinado no haya ejercido su autoridad para evitarlo; o si se cometa una desaparición forzada con el propósito de ocultar o asegurar la impunidad de otro delito, o si se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con el conocimiento de dicho ataque), mientras el Art. 436 establece circunstancias atenuantes y beneficios para quien proporcione al ministerio público datos relevantes para dar con el paradero de la víctima. El Art. 437 prevé que “quien cometa el delito de desaparición forzada de persona no tendrá derecho a gozar del perdón judicial, conmutación de sanciones, remisión parcial de la pena, tratamiento preliberacional, libertad preparatoria, amnistía, indulto o cualquier otro beneficio que la ley respectiva establezca, [...] tampoco se le considerará de carácter político para los efectos de la extradición”. El Art. 438 sanciona los cómplices o encubridores del delito de desaparición forzada, y el Art. 439 establece sanciones para quienes estén involucrados en la desaparición forzada de menores de edad nacidos durante el periodo de desaparición forzada de la madre. El Art. 440 prevé las sanciones aplicables a los servidores públicos que teniendo a su cargo la investigación del delito de desaparición forzada la obstruyan o eviten hacerla, y el Art. 441 indica que en ningún caso y bajo ninguna circunstancia serán excluyentes o atenuantes de responsabilidad para cometer el delito de desaparición la obediencia por razones de jerarquía, así como las ordenes o instrucciones recibidas por superiores; y el Art. 442 agrega que no podrán invocarse circunstancias de excepción como inseguridad pública, de inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia, como causa de justificación o inculpabilidad para cometer el delito de desaparición forzada de persona. Finalmente, el

³⁷ De cuatro a ocho mil cuotas.

³⁸ De mil a cuatro mil cuotas.

Art. 443 establece que “el Estado y los municipios responderán solidariamente ante la víctima y ofendido del delito por la comisión del mismo por parte de sus servidores públicos. Dicha responsabilidad incluirá el pago de los daños y perjuicios, para lo cual, el ministerio público estará obligado a solicitar al juez dicha reparación y el juez a resolver en la sentencia fijando la misma en cantidad líquida en beneficio de la víctima o del ofendido”.

58. 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”.

59. 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.

60. El Art. 304 bis del Código Penal de **Puebla** prevé que “Al servidor público que con motivo de sus atribuciones sin causa legítima, detenga a una o varias personas con la finalidad de ocultarlo, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue

información sobre su paradero, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días de salario mínimo, 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 de salario mínimo”. Asimismo, el Art. 304 ter establece que “Las sanciones previstas en el artículo que antecede 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”. Sin embargo, la fórmula “el servidor público que con motivo de sus atribuciones sin causa legítima” parece más restrictiva de lo previsto por el derecho internacional de los derechos humanos, así como la referencia a la sola “detención” de la víctima, y no a su “arresto, secuestro, o cualquier forma de privación de la libertad”. Además, la legislación penal de Puebla no tipifica los crímenes de lesa humanidad; y 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.

61. El 6 de junio de 2014, el estado de **Querétaro** publicó en su Diario Oficial la “Ley para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Desaparición de Personas en el Estado”, convirtiéndose en la primera entidad de la República que reconoce la desaparición de personas por particulares, “el cual cometido por aquel que ‘sin la autorización, apoyo o aquiescencia de servidores públicos prive de la libertad a una o más personas’”.³⁹ El Art. 4 de la mencionada ley establece que: “Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que actúe con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de servidores públicos, que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona. Esta conducta será sancionada con una pena de 15 a 45 años de prisión y de 500 a 750 días multa, sin perjuicio del concurso de delitos”. Referente a la desaparición por parte de particulares, el Art. 5 establece: “Comete el delito de desaparición de personas por particulares, el que sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia de servidores públicos, prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona. Esta conducta será sancionada con una pena de 12 a 40 años de prisión y de 400 a 700 días multa, sin perjuicio del concurso de delitos”. Los Art. 6, 12 y 14 de la citada ley mencionan agravantes que pueden aumentar las penas hasta en un 50% de las sanciones originalmente establecidas. A su vez, el Art. 8 de la misma ley establece de forma muy clara que los

³⁹ Información proporcionada en la nota de Animal Político, publicada el 16 de junio de 2014, titulada “Querétaro reconoce como delito la desaparición por particulares” <http://www.animalpolitico.com/2014/06/queretaro-reconoce-como-delito-la-desaparicion-por-particulares/>.

delitos de desaparición forzada y desaparición de personas son permanentes hasta en tanto no se establezca el paradero de la víctima.

62. El Art. 136-quinquies del Código Penal de **San Luis de Potosí** 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. Este delito se castigará con una pena de quince a cuarenta años de prisión, y sanción pecuniaria de trescientos a mil quinientos días de salario mínimo. La misma sanción que señala el párrafo anterior se aplicará al particular que por orden, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, participe en la comisión del delito de desaparición forzada de personas. El delito al que se refiere este capítulo es de ejecución permanente en tanto no se tenga conocimiento del paradero de la víctima, por lo que no prescribe ni la acción penal, ni las penas que deriven de su comisión”. El Art. 136-sexties prevé circunstancias atenuantes de la pena en el caso de que el perpetrador suministre información que permita esclarecer los hechos y contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima. Sin embargo, la formula “el servidor público que sin causa legítima, o con motivo de sus atribuciones” parece más restrictiva de lo previsto por el derecho internacional de los derechos humanos. Además, la legislación penal de San Luis Potosí no tipifica los crímenes de lesa humanidad; y 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.
63. El 25 de noviembre de 2014 se reformó el Código Penal para el Estado de **Tamaulipas**, tipificando en su Art. 391 el delito de desaparición forzada de personas: “Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público estatal o municipal, o el particular que actuando con la autorización, apoyo, consentimiento, conocimiento o dirección de aquél; detenga, arreste, aprehenda o prive de la libertad en cualquier otra forma a una persona o facilite tal privación, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento del paradero de la víctima, con lo cual se impide el ejercicio de recursos legales y las garantías procesales procedentes. Si durante la comisión del delito se cometiere otro en contra de la víctima, se aplicarán las reglas del concurso”. El Art. 391-bis de dicho Código Penal local impone de 15 a 40 años de prisión y una multa de 4000 a 8000 días de salario. El Art. 392-bis del Código Penal de Tamaulipas menciona las circunstancias agravantes de la desaparición forzada, tomando en cuenta el sujeto pasivo de delito, cuando éste es una persona con discapacidad, migrante, menor de dieciocho o mayor de sesenta años, indígena o mujer embarazada.

64. En la reforma que se hizo al Código Penal para el Estado de **Veracruz** el 18 de julio de 2014, se reconoció en el Art. 318-bis la desaparición forzada de personas como: “Comete el delito de desaparición forzada de persona el servidor público que realice, ordene, autorice, consienta, tolere, apoye o conozca de la detención o privación de la libertad de una persona y además incurra en una o más de las siguientes hipótesis: a). Se niegue a reconocer dicha detención o privación de la libertad; b). Omita dolosamente o se niegue a rendir informe sobre dicha detención o privación de libertad; c). Oculte o mantenga dolosamente el ocultamiento de la víctima; d). Se niegue a informar sobre cualquier dato que tenga sobre la detención, la privación de libertad o el paradero de la víctima; e). Dolosamente proporcione información falsa o rinda informes falsos sobre la detención, la privación de libertad o el paradero de la víctima. Al servidor público que cometa el delito de desaparición forzada de persona, se le impondrá una pena de diez a 30 años de prisión y multa de 1000 a 4000 mil días de salario, además de la inhabilitación definitiva para ejercer la función pública”. El Art. 318-quáter del mismo ordenamiento establece que “Se equipara al delito de desaparición forzada de personas el omitir entregar a su familia o a la autoridad a una persona, viva o muerta, que haya nacido durante la privación de libertad de una mujer víctima de desaparición forzada de persona y se sancionará conforme a lo dispuesto en los dos artículos anteriores”. Por lo que concierne las circunstancias agravantes, el Art. 318-octies establece que “Serán agravantes punitivas y aumentarán la pena hasta en una mitad más, las siguientes: a). Que durante la desaparición forzada a la víctima le sobrevenga la muerte; b). Que se haya realizado alguna acción tendiente a ocultar el cadáver de la víctima; c). Que se haya realizado la conducta con el fin de ocultar o procurar la impunidad por la comisión de otro delito; d). Que la víctima sea periodista o defensor de derechos humanos; e). Que se haya realizado la conducta con el fin de obtener algún beneficio; f). Que la desaparición forzada se ejecute como consecuencia de una práctica policial en la investigación o persecución de algún delito; g). Que la víctima se encuentre en una situación de vulnerabilidad”.
65. En el caso del Estado de **Zacatecas** se adicionaron el 4 de agosto de 2012 al Código Penal de dicha entidad federativa las disposiciones que tipifican la desaparición forzada de personas. El Art. 195 TER del Código Penal para el Estado de Zacatecas establece que: “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”. En este sentido se establece en el Art. 195 QUARTER que se impondrá una pena de prisión de 5 a 40 años, así como multa de 200 a 300 cuotas, así como la disminución de la pena cuando la víctima fuera liberada espontáneamente de los tres hasta los diez días siguientes a su detención, al igual que la persona que suministre información para esclarecer los hechos y contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima. Por último, los Arts. 195 QUINTUS y

195 SEXTUS establecen respectivamente la destitución e inhabilitación de 1 a 20 años para desempeñar cualquier cargo, comisión y/o empleo público al servidor público condenado por el delito de desaparición forzada y la oposición o negativa de la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde se cree pueda encontrarse una persona desaparecida se castigará con destitución de cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas en las que pudiera incurrir. Sin embargo, la definición del tipo penal de desaparición forzada no parece conforme a lo establecido por la Declaración. En primer lugar, no se mencionan como posibles autores del delito las personas o los grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado. Además, la frase “propicie o mantenga su ocultamiento bajo cualquier forma de detención” no parece corresponder al elemento de la “negativa a reconocer la privación de libertad o el ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida”. Finalmente, en el Código Penal de Zacatecas no se tipifican los crímenes de lesa humanidad.

66. Si bien es positivo que más Estados de México hayan tipificado el delito de desaparición forzada de personas, resulta evidente que permanecen **discrepancias significativas tanto en la definición del delito como en las penas previstas**. Asimismo, varias de las definiciones del delito a nivel estatal **no cumplen con los estándares establecidos por la Declaración**.
67. Además, es necesario resaltar que las recientes desapariciones forzadas perpetradas en Iguala, Guerrero, de las cuales se relatará en detalle más adelante en el presente informe de seguimiento,⁴⁰ han evidenciado las principales problemáticas relacionadas con la aplicación del tipo penal de desaparición forzada, entre las cuales se pueden señalar: (i) ausencia de claridad sobre el **tipo penal que se debe aplicar por cuestión de la delimitación de competencia federal o local**; (ii) **incompatibilidad de aplicación del tipo penal de desaparición forzada cuando esté involucrada la delincuencia organizada**; y (iii) **sanción inadecuada para el tipo penal de desaparición forzada**, que no toma en cuenta la extrema gravedad del delito.
68. Sobre la falta de claridad respecto de la competencia, si bien los hechos pueden ocurrir en una entidad federativa y ahí se inicia la investigación, posteriormente puede haber atracción por parte del fuero federal. En este caso, el Fuero Federal interviene cuando la delincuencia organizada está involucrada en la comisión del delito, pero puede seguir consignando por otros delitos. **Las reglas de competencia establecidas en la legislación mexicana vigente no ofrecen certeza y claridad a las víctimas y a sus familiares, que no logran orientarse sobre cuál es el fuero competente**. En un caso que es atraído por el Fuero Federal, no es claro para las víctimas si se va a ejercer la acción penal por el tipo penal del Fuero Federal o Local. Esto no es un asunto menor, ya que se podría llegar a sentencia y en

⁴⁰ *Infra* párr. 101-126.

sede de amparo determinar que el fuero fue el incorrecto, lo que originaría la libertad de la persona acusada sin posibilidad de volverla a juzgar en virtud del principio *ne bis in idem*.

69. En los casos de Iguala, debido a que presumiblemente las desapariciones forzadas fueron perpetradas por policías municipales e integrantes de grupos del crimen organizado, se presenta la dificultad jurídica para **imputar, a la vez, secuestro a los particulares integrantes de la estructura criminal y desaparición forzada a los miembros de las corporaciones policiacas**. En estos casos existe también la dificultad para tratar la desaparición forzada como una conducta punible cometida por integrantes de una estructura del crimen organizado de la cual forman parte miembros de las policías.

70. Por otra parte, en el fuero federal, la **pena prevista por el tipo penal de desaparición forzada**⁴¹ **resulta considerablemente inferior a la establecida por el tipo penal de secuestro**. En este sentido, el Art. 9 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del Art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece una pena de 48 años de prisión y de 1000 a 4000 mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de: obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio; detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera; causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o cometer secuestro exprés. El Art. 10 de la mencionada Ley señala que estas penas se agravarán:

I. De cincuenta a noventa años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa, si en la privación de la libertad concurre alguna o algunas de las circunstancias siguientes:

...

II. De 50 a 100 años de prisión y de 8000 a 16000 días multa, si en la privación de la libertad concurren cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que el o los autores sean o hayan sido integrantes de alguna institución de seguridad pública, de procuración o administración de justicia, o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, o se ostenten como tales sin serlo;

b) Que el o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, gratitud, confianza o relación laboral con la víctima o persona relacionada con ésta;

c) Que durante su cautiverio se cause a la víctima alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal;

d) Que en contra de la víctima se hayan ejercido actos de tortura o violencia sexual;

⁴¹ *Supra* párr. 31. Art. 215-A del Código Penal Federal: "Desaparición forzada de personas: 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". Artículo 215-B- "A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de **cinco a 40 años de prisión**. 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".

e) Que durante o después de su cautiverio, la víctima muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de la privación de la libertad, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito.

71. El Art. 215-B del Código Penal Federal establece que a quien cometa el delito de **desaparición forzada se le impondrá una pena de 5 a 40 años de prisión**. Además, el Art. 215-C agrega que al servidor público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de uno a 20 años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.
72. Como puede observarse, se establece una pena menor para el delito de desaparición forzada de personas a comparación con el secuestro. En situaciones similares a las de Iguala, si bien el tipo penal adecuado sería el de desaparición forzada de personas, los familiares sienten que puede resultar más efectivo el uso del tipo de secuestro debido a la pena más grave que se dispone.
73. Cabe resaltar que, en una situación similar a la anteriormente descrita, el GTDFI ha declarado que “el Código Penal establece una pena inferior para este delito que para otros de menor gravedad, como el secuestro y el secuestro agravado, por lo que esta circunstancia se considera contraria a lo establecido por el artículo 4 de la Declaración, en el sentido de que la desaparición forzada debe ser tipificada por la ley penal y establecer penas apropiadas que tengan en cuenta su extrema gravedad”.⁴² Se considera que el mismo razonamiento debería aplicarse, *mutatis mutandis*, al caso mexicano, **siendo la pena prevista por el delito de desaparición forzada de personas a nivel federal inferior a la establecida para el delito de secuestro y, por lo tanto, contraria al Art. 4 de la Declaración**.
74. Hasta la fecha de hoy, contrariamente a lo recomendado por el GTDFI, **México no ha adoptado una Ley general contra la desaparición forzada de personas**.⁴³
75. Asimismo, **México no cuenta – ni a nivel federal ni a nivel estatal, con legislación adecuada para definir la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida**.⁴⁴ En la mayoría de los casos, se utiliza la “**presunción de muerte**” o “**declaración de muerte**”, lo cual **acarrea un sufrimiento adicional** y una grave re-victimización de los familiares, más allá de **no reflejar la naturaleza jurídica del delito concernido**.⁴⁵
76. Vale la pena destacar que en sus observaciones el Comité contra la Desaparición Forzada se ha pronunciado repetidamente sobre la necesidad de que los Estados partes a la Convención establezcan en su legislación la figura de la “ausencia por desaparición forzada de personas”.⁴⁶ Asimismo, el Comité de Derechos Humanos ha declarado que el hecho de obligar a los familiares a obtener una declaración

⁴² GTDFI, *Informe sobre la misión a El Salvador*, doc. A/HRC/7/2/Add.2 del 26 de octubre de 2007, párr. 33 (el resaltado es agregado).

⁴³ Al respecto, véase, Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre México*, *supra* nota 29, párr. 15-16.

⁴⁴ *Ibid.*, párr. 42-43.

⁴⁵ Citroni, *The Pitfalls of Regulating the Legal Status of Disappeared Persons through Declaration of Death*, en *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 12 (4), 2014, pp. 787-803.

⁴⁶ Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones conclusivas sobre Argentina*, doc. CED/C/ARG/CO/1 de 13 de noviembre de 2013, párr. 38-39; *Observaciones conclusivas sobre Alemania*, doc. CED/C/DEU/CO/1 de 27 de marzo de 2014, párr. 26-27; *Observaciones conclusivas sobre Países Bajos*, doc. CED/C/NLD/CO/1 de 27 de marzo de 2014, párr. 34-35.

de muerte de su ser querido desaparecido para tener acceso a la reparación o a medidas de apoyo social es una forma de **trato inhumano y degradante**.⁴⁷

77. En el estado de Coahuila gracias al trabajo intenso de las familias de las personas desaparecidas, el 11 de diciembre de 2013 se publicó en el Periódico Oficial el Decreto por el cual se crea el Programa Integral de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas (en adelante, “PROFADE”). El decreto pretende reconocer los derechos económicos y sociales de los familiares de las personas desaparecidas y atender las necesidades más inmediatas producto de la desaparición, particularmente de aquellas cuyo familiar desaparecido fungía como sostén de la familia. Según el Art. 1 del decreto, el PROFADE se crea para “garantizar de manera integral el derecho a la reparación efectiva de las familias de las personas desaparecidas”.
78. En ese mismo proceso, el 20 de mayo de 2014 se publicó el paquete de reformas a la Constitución del Estado de Coahuila para prohibir la desaparición por agentes del Estado o por particulares y establecer obligaciones al Estado para la protección y prevención, y garantías judiciales, civiles y de atención para las víctimas; las reformas al Código Penal para la creación de la figura típica de desaparición forzada conforme al estándar de la Declaración;⁴⁸ la **Ley para la Declaración de Ausencia de Personas Desaparecidas** que permite a las familias acceder al patrimonio a nombre de la persona desaparecida, mantener la personalidad jurídica y los derechos laborales de este último, y suspender las obligaciones financieras contraídas en tanto no se determine su paradero, sin la obligación de la presunción de muerte como es hasta ahora para el resto de la República. No obstante, hasta la fecha de hoy los juicios civiles de declaración de ausencia interpuestos no han arrojado aún una sentencia.
79. Finalmente, por lo que concierne a la **detención mediante arraigo**, a pesar de las reiteradas recomendaciones emitidas por distintos organismos internacionales de protección de los derechos humanos, **no se ha eliminado esta figura ni de la legislación nacional mexicana ni de la práctica**.⁴⁹ 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. 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.

⁴⁷ Comité de Derechos Humanos, Caso *Rizvanović v. Bosnia Erzegovina*, dictamen de 21 de marzo de 2014, párr. 9.6.

⁴⁸ Hasta la fecha en Coahuila no existe en el Fuero Común ningún procesado por desaparición forzada si no por secuestro o privación ilegal de la libertad en diferentes modalidades y grados de gravedad; no ha sido encontrada ninguna persona desaparecida en el contexto de “la guerra contra el narcotráfico” desde 2008 hasta el presente.

⁴⁹ Las asociaciones que suscriben el presente informe de seguimiento destacan con preocupación que, durante la reciente sesión del Comité contra la Desaparición Forzada, el representante del Estado negó públicamente que exista una intención por parte de México de eliminar la figura del arraigo de la legislación nacional.

IV. Las lagunas de los registros de detención

Recomendación (párr. 94)

Fortalecer el **registro de detención para garantizar que sea permanentemente actualizado** y armonizado con otras bases de datos para monitorear la localización física de las personas detenidas, incluyendo controles estrictos sobre las autoridades responsables del registro de las detenciones y la imposición de sanciones adecuadas para aquellos que no lo hagan. El registro de detención debe indicar 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 de las personas detenidas; información precisa sobre el lugar de custodia, y el momento en que la persona detenida es presentada por primera vez ante una autoridad judicial o alguna otra autoridad competente.

80. 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 Detenciones⁵⁰ y el otro es el Sistema de Registro de Detenidos⁵¹. En cuanto a las disposiciones relacionadas con el registro de la detención y las cuales están contenidas en otras leyes,⁵² 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.**
81. Ante estas limitaciones institucionales, los familiares de personas desaparecidas se ven sometidos a peregrinar por diferentes centros de reclusión, servicios médicos forenses (en adelante, “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.
82. En sus recientes observaciones finales sobre México, el Comité contra la Desaparición Forzada lamentó “no haber recibido información detallada acerca de los registros que se llevan en todos los lugares donde pueda haber personas privadas de libertad, como las estaciones migratorias o los

⁵⁰ Regulado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁵¹ 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 (SIREDA).

⁵² Como las contenidas en el Código de Procedimientos Penales Federales, en el Código Penal Federal, en la Ley de la Policía Federal, entre otras.

centros de detención militar”.⁵³

83. En efecto, una situación **particularmente grave por lo que concierne a la falta de acceso a información sobre personas privadas de libertad concierne a aquellos que se encuentran retenidos en las Estaciones Migratorias**,⁵⁴ tomando en cuenta que los migrantes indocumentados representan una categoría de personas “[...] **particularmente vulnerable a una desaparición forzada debido a su estatus de indocumentada** y la falta de recursos financieros, leyes efectivas, programas destinados a protegerlos o recursos judiciales a su disposición”.⁵⁵ El Comité contra la Tortura ha expresado su preocupación por “[...] las denuncias de tortura y desaparición de migrantes presentes en el territorio del Estado parte. Preocupan también las informaciones sobre malos tratos, hacinamiento y precarias condiciones de detención en muchas de las Estaciones Migratorias del Estado parte, en especial la falta de higiene, inadecuada atención médica e incumplimiento de la estricta separación entre hombres y mujeres. El Comité observa además la ausencia de mecanismos efectivos para la identificación y remisión de las víctimas de trata que pudieran encontrarse detenidas en esos centros. [...]”⁵⁶ y ha recomendado a México “a) Velar por que se investiguen plenamente los actos de tortura, incluidas las desapariciones y malos tratos cometidos contra refugiados, solicitantes de asilo y otros extranjeros presentes en territorio del Estado parte; b) Mejorar las condiciones de detención en las Estaciones Migratorias. Asimismo, el Comité recomienda al Estado parte que, a fin de cumplir sus obligaciones en virtud del artículo 3 de la Convención: a) Adopte sin demora medidas efectivas para garantizar que todos los extranjeros que se hallen bajo su jurisdicción reciban un trato justo y tengan, en la práctica, acceso a asistencia letrada en todas las fases del procedimiento; b) Amplíe, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), los mecanismos de identificación y remisión, a fin de responder a las necesidades de protección y asistencia, y optimizar la coordinación entre las instituciones implicadas; c) Establezca un sistema eficaz de recopilación de datos sobre la situación de refugiados, solicitantes de asilo y apátridas presentes en su territorio [...]”.⁵⁷

84. En general, con respecto a la detención en Estaciones Migratorias de las personas migrantes, cabe

⁵³ Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre México*, supra nota 29, párr. 34.

⁵⁴ Véase, entre otros, Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CMW), *Observaciones finales sobre México*, doc. CMW/C/MEX/CO/2 de 8 de abril de 2011, párr. 33: “El Comité continúa preocupado por las deficientes condiciones de algunos lugares de aseguramiento o internamiento de migrantes, donde aún se dan casos de tratos crueles, inhumanos y degradantes que quedan en la impunidad, la falta de atención médica y la limitación de contactos con el exterior. Le preocupan particularmente las situaciones en que los trabajadores migratorios indocumentados que alegan haber sufrido actos de tortura y maltrato conviven en algunos casos con los perpetradores de estas violaciones”. Véase también párr. 34, 43 y 44. De acuerdo con el *Informe de 2011 sobre la situación general de los derechos de los migrantes y sus familias* presentado por varias organizaciones de la sociedad civil: “[e]n México existen 50 estaciones en las 32 entidades federativas, aunque se desconoce el número de lugares habilitados de manera temporal para el aseguramiento de migrantes. Las estaciones de detención pueden ser provisionales o garitas y estaciones migratorias. La diferencia se encuentra en el número de personas que cada una puede alojar y su tiempo de detención: 30 personas hasta por 15 días en las provisionales y un número mayor de personas hasta por 90 días en las migratorias”, p. 31. La versión integral del informe es disponible en http://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2013/06/Informe_Final_Relator_Migrantes_CIDH1.pdf.

⁵⁵ GTDFI, *Informe sobre la visita a México*, supra nota 1, párr. 69 (el resaltado es agregado).

⁵⁶ Comité contra la Tortura, *Observaciones finales sobre México*, doc. CAT/C/MEX/CO/5-6 de 23 de noviembre de 2012, párr. 21.

⁵⁷ *Ibidem*.

señalar que organizaciones de la sociedad civil han venido denunciando la **irregularidad y arbitrariedad de dicha práctica**. De acuerdo a lo establecido en el Art. 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “[c]ompete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas”.

85. El ingreso irregular a México está considerado como una falta administrativa, por la cual **el arresto no puede exceder las 36 horas. Sin embargo, en la práctica las personas migrantes llegan a permanecer privadas de su libertad en Estaciones Migratorias por un término que excede por mucho las 36 horas**. Así, asociaciones de la sociedad civil han señalado que el proceso administrativo de expulsión o devolución de una persona extranjera da inicio con la figura de la detención. Al respecto, no existen criterios claros y públicos sobre cómo deben realizarse estos actos de la autoridad. Durante esta etapa continúan las violaciones al debido proceso por la poca o nula información sobre el motivo de ingreso a las estaciones migratorias, el procedimiento administrativo a seguir, el tiempo de estancia, el derecho a solicitar asilo, la comunicación con consulados y familiares y el derecho a recibir asistencia y representación legal. Las personas migrantes detenidas han expresado, en general, no haber sido informadas sobre sus derechos y obligaciones.
86. De acuerdo con los Arts. 107 y 109 de la Ley de Migración, pertenecientes al capítulo VI denominado “De los Derechos de los Alojados en las Estaciones Migratorias”, **todas las personas detenidas tendrán derecho a asistencia jurídica y médica, así como acceso a un teléfono para avisar a sus familiares de su detención. Sin embargo, en la realidad no se respetan de manera cabal dichas garantías**.
87. En particular, en la **Estación Migratoria de Saltillo, Coahuila**, la revisión médica es extremadamente superficial. Salvo casos evidentes como amputaciones, heridas graves o fracturas, a todos los pacientes se les medica de la misma manera, sin importar el padecimiento que presenten. Por ejemplo, el doctor en turno recetará el mismo “analgésico” para casos de salpullidos, dolor de cabeza, gripe y demás. El examen médico que determina si una persona se encuentra en condiciones de viajar consiste simplemente en tres preguntas: ¿Cómo se siente?, ¿le duele algo?, y ¿puede viajar? Si la persona contesta de manera afirmativa a las tres preguntas, la valoración termina y se considera que la persona migrante está en condiciones de viajar. Es importante subrayar que a muchas de las personas visitadas en la Estación Migratoria se les presiona para que no manifiesten realmente sus padecimientos, indicándoles que en el caso contrario se les mantendrá por meses en la Estación Migratoria.
88. Por lo que concierne a la posibilidad de recibir asistencia jurídica, cabe señalar que en el caso de Saltillo, los agentes de migración recomiendan a un “conocido” para que ayude a las personas que se encuentran en la Estación a realizar cualquier tipo de trámite y así puedan salir de la Estación Migratoria. Por ejemplo, las personas migrantes a quienes la Comisión Mexicana de Ayuda a

Refugiados (en adelante, "COMAR") les negó la solicitud de ser consideradas como refugiadas, habían encargado su representación a amigos de los agentes de migración. Sin embargo, estos abogados cobraron cantidades extremadamente altas de dinero, sabiendo que las personas en cuestión tenían familiares en Estados Unidos que podían enviarlo. En general, los representantes saben que las personas que se encuentran en las Estaciones Migratorias están en una situación de máxima vulnerabilidad y están dispuestos a pagar lo que sea con tal de no ser retornados a sus países de origen.

89. **La situación es especialmente grave por lo que concierne a la notificación a los familiares de las personas que se encuentran en las Estaciones Migratorias.** De acuerdo con lo señalado, sobre todo con respecto a la Estación Migratoria de Saltillo, la única manera para que se avise a los familiares de la persona migrante es que ésta cuente con dinero para comprar una tarjeta telefónica y así pueda lograr el contacto con los familiares. El Instituto Nacional de Migración (en adelante, "INM") no hace ningún tipo de notificación a los familiares, exceptuando los casos de niños, niñas y adolescentes no acompañados. Cabe manifestar que también se han presentado algunos casos en los que se les restringe de manera injustificada el uso del teléfono para comunicarse con los familiares o con el consulado.
90. Como se mencionó anteriormente, sólo en casos de niños, niñas y adolescentes no acompañados se hace la notificación a las familias de origen, aunque se registran algunas excepciones. Entre otros, Casa del Migrante de Saltillo tuvo conocimiento del caso de una niña de 9 años y de nacionalidad hondureña, quien fue detenida con su supuesto tío en la Central de autobuses de Saltillo. La niña viajaba con su prima de 17 años, también hondureña, y ambas iban hacia Estados Unidos. El 24 de septiembre de 2013, la mamá de la niña se comunicó con las oficinas de la Casa del Migrante de Saltillo para solicitar ayuda del personal, ya que ella se había enterado por su sobrina (la chica de 17 años) que su hija (de 9 años) había sido detenida en la ciudad de Saltillo y que no sabía nada de ella. Ni el consulado, ni el INM la habían contactado para informarle la situación ni la ubicación de su hija. A través de personal de la Casa del Migrante de Saltillo se logró obtener información sobre la niña, quien se encontraba en el Centro para el Desarrollo Integral de la Familia de la ciudad de Saltillo, mientras se realizaban los procesos correspondientes para que fuera retornada a su país de origen. La niña llevaba 15 días detenida y la madre no había tenido información sobre ella, salvo la que proporcionó la sobrina de 17 años, quien había sido llevada a un lugar diferente.
91. Otro caso excepcional donde se da aviso a los familiares de origen, es cuando las personas migrantes tienen alguna discapacidad física (amputación de extremidad). En estos casos, las personas detenidas en las Estaciones Migratorias viajan vía aérea de regreso, y en el aeropuerto de su país de origen, además de recibirlos personal de su país, tiene que llegar un familiar directo que las acompañe. Algunas personas que han viajado bajo dicha condición mencionan que no tienen familiares que los puedan recibir en su país de origen, ya que salieron hace años de sus países y no cuentan con números telefónicos para contactarlos. En esos casos, los procesos de retorno se vuelven mucho más largos debido a que se gestiona con el consulado el traslado y la autorización

para viajar de esa manera.

92. A parte de las excepciones arriba mencionadas, por lo general **a la población migrante que permanece detenida en una Estación Migratoria no se le facilita una llamada telefónica para informar a sus familiares sobre su situación.** En la mayoría de los casos simplemente se les informa que existen teléfonos públicos para que ellos contacten a sus familiares por sus propios medios. En casos extremos, queda a consideración del agente de migración en turno si se permite realizar la llamada para comunicarse con algún familiar e informar sobre su detención.
93. **COFAMIPRO⁵⁸ señala que algo que puede parecer sencillo, como encontrar a los migrantes en los centros penales o de detención, también resulta sumamente complicado para los familiares que las y los buscan.** Algunas de las dificultades se relacionan con tres áreas: la localización, la información sobre su situación, y la comunicación que pueden mantener con ellos.
94. En cuanto a la localización es importante recordar que, con algunas excepciones, no existen sistemas confiables de registro de personas detenidas. Además, muchas veces los migrantes cambian sus nombres ellos mismos o lo hacen las autoridades por no saber cómo escribirlos correctamente y se dificulta su localización puesto que no existe forma de ubicarlos por foto o huellas digitales. Aunado a lo anterior, los consulados no realizan visitas periódicas a los centros de detención para mantener actualizado un listado de los compatriotas que se encuentran detenidos.
95. Una vez localizados en un centro penal o de detención, el siguiente problema es obtener información sobre su verdadera situación jurídica, lo que incluye la posibilidad de comunicarse con su apoderado defensor directamente o a través del consulado correspondiente, cuestión que también abriría la posibilidad para que los familiares puedan brindar información y documentación para su defensa.
96. Finalmente, se debe señalar el deseo de los familiares de las personas migrantes detenidas de tener comunicación telefónica o postal, periódica y directa con sus seres queridos. Sin embargo, no existen mecanismos expeditos y accesibles que se lo permitan.
97. Con respecto a la **existencia de mecanismos efectivos para la identificación y remisión de las víctimas de trata que pudieran encontrarse detenidas en Estaciones Migratorias, la situación sigue siendo deficiente.** En el caso de la Estación Migratoria de Saltillo no existe ningún tipo de mecanismo para detectar casos de víctimas de trata de personas, o de otros delitos como el secuestro. La Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila, México (organización no gubernamental que también suscribe el presente informe) tiene acceso una vez por semana a la Estación Migratoria referida con el objetivo de dar capacitaciones sobre derechos humanos. El equipo de la Casa del Migrante relata que anteriormente se podía tener contacto con las personas migrantes detenidas en la Estación Migratoria de forma extensa, mientras ahora sólo se permite permanecer en un área especial por no más de 45 minutos y no con toda la población, de forma que es difícil, incluso para las organizaciones no gubernamentales que trabajan el tema de migración, incluso la Casa del Migrante

⁵⁸

Organización no gubernamental que suscribe el presente informe de seguimiento.

Informe de Seguimiento al Grupo de Trabajo sobre la Desapariciones Forzadas o Involuntarias - Marzo 2015

Saltillo, detectar casos de víctimas de trata.

98. De igual forma, es relevante mencionar que casi la totalidad de las personas migrantes detenidas en una Estación Migratoria no conocen su derecho a la obtención de una **visa humanitaria en calidad de víctima o testigo de delito**. Quienes llegan a conocer de dicho derecho, no lo exigen por las amenazas que ejercen los agentes de migración, como el hecho de permanecer por lo menos seis meses detenidos en dicha Estación, sin que el proceso asegure el otorgamiento de una visa.
99. En este sentido se puede mencionar el ejemplo de una mujer transexual guatemalteca que fue detenida en Apodaca, Nuevo León, por policías municipales, quienes entraron a su casa por la fuerza. La mujer, en defensa propia, golpeó a uno de los policías. Si bien los hechos sucedieron el 28 de julio de 2013, sólo hasta el 4 de agosto de 2013 la mujer fue trasladada a la Estación Migratoria de Saltillo. La mujer no recibió atención médica adecuada y cuando consideró interponer la denuncia correspondiente, el personal del INM le dijo que, en caso de hacerlo, permanecería de seis meses a un año detenida dentro de la Estación Migratoria. Durante entrevista con personal de Casa del Migrante Saltillo, ella manifestó que llegó a México con la intención de trabajar como edecán en Monterrey, ya que algunas amigas le habían comentado que conocían a gente que podría ayudarle a conseguir dicho empleo. Al llegar a la ciudad de Monterrey, las personas que supuestamente la ayudarían, la obligaron a trabajar como sexo-servidora y a pagar una cuota por lo mismo. La mujer nunca mencionó esta información ante el INM debido a que se encontraba asustada y lo único que quería era regresar a su país.
100. Otro ejemplo que prueba la ineficacia de las Estaciones Migratorias para detectar víctimas de trata, es el caso de dos mujeres transexuales de nacionalidad hondureña que llegaron a la Estación Migratoria de Saltillo, con golpes en cara y cuerpo, demacradas y sin poder sentarse, ya que referían traer sus partes íntimas destrozadas por las violaciones que sufrieron, sin ánimo de comer y con mucho miedo. Ellas fueron detenidas en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, por agentes de migración cuando viajaban en autobús. Estaban huyendo de Nuevo Laredo, Tamaulipas, lugar al que llegaron con la esperanza de cruzar el río para llegar a Estados Unidos. Al llegar a dicha ciudad, la persona que las acompañaba las vendió al dueño de un bar, donde fueron explotadas sexualmente, además de estar a la disponibilidad de hombres que pertenecían a un peligroso grupo de delincuencia organizada, quienes abusaban de ellas físicamente (golpes, abuso sexual, consumo obligado de cocaína) y afirmaban que la única manera de salir de allí era muertas. Con la ayuda de una cocinera del bar lograron escapar. De igual forma no comentaron nada a los agentes de migración por miedo a represalias, por posible colusión de las autoridades con la delincuencia organizada y por no permanecer más tiempo detenidas en la Estación Migratoria.

V. Las falencias de las investigaciones y la ausencia de sanción de los responsables

Recomendaciones (párr. 96, 100 y 101)

Garantizar el **derecho a la justicia y el combate a la impunidad** mediante la capacitación del personal judicial y del encargado de hacer cumplir la ley, la adopción de protocolos de investigación y la protección de testigos y familiares. Utilizar todos los medios disponibles para garantizar que las investigaciones y procedimientos judiciales sean expeditos, de acuerdo con los protocolos y manuales que cumplan con los lineamientos establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las diferentes instancias involucradas en los procedimientos de investigación y en los procesos judiciales deben contar con los necesarios recursos humanos y materiales para realizar sus labores adecuadamente, de forma independiente e imparcial. Aquellas personas involucradas en labores de investigación deben contar con garantías de protección. **Las investigaciones deben asumir líneas de investigación específicas de acuerdo con los patrones de la zona, tiempo o período y/o autoridad involucrada. Los resultados de todas las investigaciones deben ser públicos.**

Fortalecer la figura de la coadyuvancia, garantizar el acceso pleno a las investigaciones ministeriales por parte de los familiares de las víctimas y sus representantes, otorgar regularmente a los familiares información sobre los avances en las investigaciones, y asegurar que no recaiga en las víctimas y sus familiares la obligación de obtener y proporcionar los elementos de prueba. Tomar las medidas necesarias para asegurar que las autoridades civiles y militares colaboren completamente con los ministerios públicos y tribunales civiles en la investigación y proceso penal de las desapariciones forzadas.

Brindar apoyo a los familiares y a las asociaciones de familiares en el desempeño de su papel fundamental en el tratamiento de las desapariciones forzadas.

A) Casos de Iguala: reflejo del contexto mexicano actual sobre desapariciones forzadas. La ineficacia del Estado mexicano para buscar a las personas e investigar los hechos.

101. Ya se ha destacado reiteradamente la especial vulnerabilidad que presentan las personas migrantes como víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos como desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales. Sin embargo, y con el objetivo de que el GTDFI tenga un mayor entendimiento de las circunstancias actuales que se viven en México respecto al tema de la desaparición forzada, es necesario informar que en los últimos meses han ocurrido tanto desapariciones forzadas como ejecuciones extrajudiciales que han suscitado la atención de medios nacionales e internacionales. Estos casos de desaparición forzada más reciente confirman la **existencia de las fallas sistemáticas en la búsqueda de personas desaparecidas y en la investigación de los casos que ya se venían denunciando desde hace tiempo.**
102. El 26 de septiembre de 2014 en el municipio de Iguala, Guerrero, al menos seis personas murieron, 25 resultaron heridas y 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa fueron desaparecidos. Esto ocurrió en medio de un tiroteo realizado contra los normalistas por **miembros de la Policía Municipal de Iguala, Guerrero, quienes contaron con el apoyo de miembros de la Policía Municipal de Cocula, Guerrero, y posteriormente de miembros del grupo del crimen**

organizado denominado “Guerreros Unidos”. Al menos uno de los cuerpos de las personas que murieron en el tiroteo fue encontrado desollado al día siguiente.

103. De acuerdo con algunas versiones públicas de los hechos, el Sr. José Luis Abarca, alcalde de Iguala, Guerrero, ordenó a la Policía Municipal la detención de los estudiantes y también ordenó solicitar apoyo a la policía de Cocula, municipio vecino. El 30 de septiembre de 2014 el Sr. José Luis Abarca pidió licencia y estuvo prófugo de la justicia junto con su esposa hasta el 4 de noviembre de 2014, cuando se produjo su detención. Por otra parte, a principios de octubre de este año, la Procuraduría de Guerrero confirmó el hallazgo de **seis fosas clandestinas en las zonas de Cerro Pueblo Viejo en Iguala, Guerrero, en donde había un total de 28 restos**, de los que la PGR manifestó posteriormente que **no pertenecían a los estudiantes desaparecidos**. Dicha aseveración fue confirmada días después por el Equipo Argentino de Antropología Forense (en adelante, “EAAF”).⁵⁹ Sin embargo, queda por determinar a quiénes pertenece la totalidad de los restos hallados y cabe resaltar que es de primordial importancia que se investigue debidamente sobre los hechos criminosos que llevaron a su inhumación, y que se identifiquen, juzguen y sancionen los responsables.
104. El 4 de octubre de 2014 la PGR atrajo la investigación ministerial. En fecha posterior (6 de octubre de 2014) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó medidas cautelares en favor de los estudiantes de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero. Las versiones oficiales, en declaraciones del Procurador General de la República, señalan que han sido detenidos por parte de 36 policías municipales de Iguala y Cocula, así como 17 integrantes del crimen organizado. Por otro lado, el mismo Procurador General de la República manifestó que algunos de los detenidos habían confesado haber asesinado y quemado a los estudiantes normalistas, reiterando que dichos testimonios coincidirían con restos humanos calcinados que habían sido encontrados en el municipio de Cocula y haciendo hincapié en que la identificación por medio de ácido desoxirribonucleico (ADN) resulta mucho más difícil sino casi imposible para restos calcinados. El EAAF, en calidad de peritos independientes nombrados por las familias, están realizando procesos de identificación paralelos a los llevados a cabo por los peritos de la PGR. Por último, es relevante manifestar que estos eventos han provocado la solicitud de licencia por parte del Gobernador de Guerrero, múltiples marchas y movilizaciones por parte de la sociedad civil, y el pronunciamiento condenatorio tanto de organizaciones y organismos de derechos humanos nacionales e internacionales.
105. En relación con lo descrito anteriormente, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha acompañado a familiares de personas cuya desaparición está relacionada con la identificación de cuatro cuerpos de los 28 restos encontrados en las zonas del Cerro de Pueblo Viejo en Iguala, Guerrero. El 13 de agosto de 2014 dos camionetas particulares con dos familias iban de un pueblo llamado Acapetlahuaya en Guerrero rumbo a la Ciudad de México. Habían acordado viajar juntas, es decir acompañándose de regreso a la Ciudad de México. La ruta que usualmente tomaban transitaba por Teloloapan, Iguala, Cuernavaca, y Ciudad de México. Alrededor de las 19:30, las

⁵⁹ Sobre existencia y funcionamiento de servicios forenses, véanse *infra* párr. 136-160.

familias que iban en el primer auto hablaron con el segundo grupo por teléfono y en dicha llamada le manifestaron que se encontraban a la altura de Iguala, Guerrero, al igual que le comentaron que en el municipio de Teloloapan, Guerrero, habían pasado un retén de policías municipales pero que no los habían parado. Poco después, la segunda camioneta les llamó y les dijo que a ellos sí los habían parado en el retén y que los estaban revisando. Los de la primera camioneta les dijeron que a ellos también los habían parado policías municipales delante de ese retén, por lo que quedaron de esperarse para proseguir juntos. Cuando terminó la revisión de la segunda camioneta, esta avanzó pero nunca encontró a las familias de la primera camioneta. Desde entonces, los ocupantes de la segunda camioneta no volvieron a saber del paradero de sus familiares.

106. Los familiares de los desaparecidos acudieron al día siguiente (el 14 de agosto de 2014) a todas las estaciones de policía estatales, municipales, y federales, para preguntar si sus familiares estaban detenidos ya que la última comunicación que tuvieron con ellos fue cuando habían sido parados en la ruta justamente por policías municipales. **Todas las agencias policiales negaron que estuvieran detenidos.** Los familiares acudieron dos veces a la policía ministerial, dado que las otras policías indicaban que era a ellos a quienes debía preguntar. Sin embargo, esto no llevó ningún resultado significativo.
107. Ante la situación descrita, el 15 de agosto de 2014 la familia acudió a denunciar ante el Ministerio Público de Iguala, Guerrero, la desaparición forzada de las cuatro personas mencionadas. Sin embargo, se le dijo que **no se podía denunciar porque no traían las fotografías de sus familiares, por lo que tuvieron que ir a conseguirlas.** Una vez que tuvieron las fotografías, los familiares regresaron a la agencia del Ministerio Público, donde volvieron a decir que no había sistema de registrar la denuncia. Sin embargo, alentaron a los familiares a presentar la denuncia en cualquier otro lugar sin que fuera necesario hacerlo donde ocurrieron los hechos – ya que los familiares no son de Guerrero, sino de otro Estado de la República Mexicana. Cuando los familiares intentaron registrar la denuncia en su Estado de origen, el Ministerio Público local se negó porque sostuvo que la denuncia debe presentarse en el lugar donde se produjeron los hechos. Ante esta situación, la familiar de los cuatro desaparecidos que había sido más involucrada en la presentación de denuncias se enfermó y pudo acudir nuevamente ante el Ministerio Público de Iguala hasta el 21 de agosto de 2014.
108. Los familiares de las cuatro personas concernidas manifiestan que, el día que finalmente pudieron hacer la declaración, **se sintieron amenazados por la manera como procedieron los servidores públicos de Iguala,** Guerrero, ya que mientras uno de los familiares estaba declarando, vio que había personas fuera de la oficina – que es de cristal – observando, y que en algún momento se dio cuenta que incluso habían permitido que un reportero estuviera escuchando y tomando nota de su declaración sin su autorización. Además, los servidores públicos le recomendaron que se fuera mejor de la ciudad por el riesgo. El 15 de octubre de 2014, la Fiscalía del Estado de Guerrero les tomó muestras para extraer el ADN y poder comparar dichos perfiles genéticos con el ADN de los restos encontrados.

109. El 31 de octubre de 2014, personal de la Procuraduría General de Justicia (en adelante, "PGJ") del Estado de Guerrero, habló con los familiares de las personas desaparecidas referidas y les informó que las pruebas que les habían tomado habían sido confrontadas con el perfil genético de los 28 restos encontrados en el predio conocido como Cerro Pueblo Viejo, Iguala, Guerrero, y que habían resultados positivos respecto a las cuatro personas desaparecidas. El representante de la PGJ les pidió que fueran a Iguala, donde habían levantado el acta porque allá iban a entregar los cuerpos. Las familias llegaron a Iguala y fueron atendidas por otra persona de la PGJ quien les entregó unos papeles que, les dijo, eran la orden de entrega de los restos y les indicó que fueran a la Ciudad de México, ya que los cuerpos estaban allá, en disposición de la PGR y ahí se los entregarían.
110. Ese mismo 31 de octubre de 2014, al regresar de la ciudad de Chilpancingo, Guerrero, aproximadamente a las 10.30 de la noche, las familias acudieron a las instalaciones de la coordinación de servicios periciales de la PGR, con el fin de solicitar la entrega de los cuerpos. Estando allí, los pusieron en comunicación por teléfono con otra abogada de la PGR quien dijo que ella no tenía información sobre dichos restos, se molestó, y les dijo que por qué ella tenía que responder por los cuerpos si esto había pasado en Iguala.
111. Como los servidores públicos de la PGR de la Ciudad de México les decían que desconocían sobre el trámite de identificación de los restos, el 1º de noviembre de 2014, las familias de los desaparecidos se trasladaron nuevamente a Chilpancingo, Guerrero, ya que allá es donde les habían dicho en un principio que los restos estaban identificados. Las familias hablaron con un servidor público quien le dijo que efectivamente eran los cuerpos de sus seres queridos y les enseñó los ADN que habían dado positivo. Agregó que los restos estaban en la PGR. Las familias regresaron a la Ciudad de México, volviendo a reclamar los restos. Cabe resaltar que ese mismo día, estando una de las familias en Chilpancingo, un comisario de la PGR las buscó nuevamente y les volvieron a sacar pruebas de ADN.
112. El 4 de noviembre de 2014 el comisario de la PGR llamó a una de las familias para decirle que ya les iban a entregar los restos al siguiente día, que se presentaran en PGR. El comisario les indicó que se tenían que presentar con el licenciado Gualberto Ramírez Gutiérrez de la PGR a las 6 de la tarde. Dicho servidor público les dijo que efectivamente los cuatro cuerpos habían dado positivo y que se presentaran al día siguiente en la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia (en adelante, "SEIDO"). El trato recibido por parte del mencionado servidor público fue inadecuado ya que no permitía que los familiares le hicieran preguntas y afirmaba que los restos ya estaban identificados en un "100%" confirmado. Asimismo, el servidor público concernido les recomendó buscar ya un servicio funerario para que les apoyara a recoger los restos y les citó al día siguiente para la entrega.
113. Ante esta situación de maltrato e incertidumbre respecto a la identificación de sus seres queridos, alimentada por la ausencia de claridad sobre el procedimiento seguido, las familias solicitaron el apoyo de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y del EAAF. Estos últimos informaron a las familias que las autoridades no podían afirmar que les entregarían los restos, ya que todavía faltaba trabajo pericial por realizarse. Además, se les explicó que la exhumación de esos

restos se realizó incorrectamente, y que esto provocó que los restos se mezclaran y que se tuvieran que volver a re-asociar de acuerdo a su pertenencia.

114. El 6 de noviembre de 2014 se llevó a cabo una reunión estando presentes la titular de la Coordinación General de Servicios Periciales de la PGR, los peritos en identificación adscritos a su área, personal ministerial de SEIDO, psicólogos del área de víctimas de PGR, las familias, el EAAF, y representantes de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. Las familias exigieron que se les explicara por qué se les había dicho que los restos ya estaban identificados y que ya se los podían entregar si esto era falso. La Coordinadora de Servicios Periciales les comunicó que efectivamente estaban identificados los restos, pero que aún faltaba que se terminaran de unir las piezas cuerpo por cuerpo porque en la exhumación se habían mezclado los restos entre sí. Así, en efecto los restos aún no estaban listos para ser entregados. Las familias se molestaron por la confusión en el manejo de la información y en dicha reunión tampoco recibieron los dictámenes de identificación. Poco después se presentó en Servicios Periciales el licenciado Gualberto Ramírez Gutiérrez, quien de forma violenta afirmó que las familias estaban mintiendo y que él no les había dicho la noche anterior que ya les iban a entregar los restos. Agregó que eran las familias las que exigían que se les entregaran los restos y que él incluso tenía grabada la conversación (lo cual se hizo sin autorización previa de las víctimas).
115. El mismo 6 de noviembre de 2014, se tomaron por tercera vez a las familias muestras para exámenes de ADN, esta vez por parte de PGR y por parte de los peritos independientes del EAAF. Las diligencias que implican la redacción de un acta donde queda la constancia de la toma de muestras fue sobre-victimizante para las familias, ya que la elaboración de esa acta tomó varias horas. Las familias llegaron a las 2.00 de la tarde y salieron aproximadamente a las 2.30 de la mañana del siguiente día. Esto a pesar de que entre los familiares había varias personas adultas mayores con enfermedades crónicas.
116. El 7 noviembre de 2014, en conferencia nacional el Procurador General de la República afirmó que los restos de las cuatro personas desaparecidas estaban ya identificados. El Procurador afirmó esto sin que – de acuerdo a lo consultado con servidores públicos de PGR - estuvieran presentados en la averiguación previa los dictámenes de identificación y sin que esto hubiera sido notificado formalmente a las familias mediando entrega de los dictámenes.
117. El 11 de noviembre de 2014, integrantes del EAAF y los abogados de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho acudieron a las instalaciones de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Materia de Secuestro, de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de la PGR, para solicitar copia de los dictámenes de identificación, sin que dicha solicitud fuera atendida y acordando regresar ese mismo día a las 20:00 horas para lograr al menos acceder la lectura del expediente. En esa fecha a las 20:00 horas los abogados de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho volvieron a dichas oficinas como acordado, sin que les fuera autorizado el ingreso a las instalaciones.

118. Con fecha 18 de noviembre de 2014 el agente del Ministerio Público entregó informes de genética forense, correspondientes sólo a la identificación de los restos de dos de las cuatro personas. Esta entrega fue a petición expresa tanto del EAAF como de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. Esa misma semana se pudo tener acceso al expediente de averiguación previa.
119. El 1º de diciembre de 2014, el EAAF, en calidad de peritos independientes de las familias, notificó a éstas sobre la identificación positiva de las cuatro personas dentro de los 28 restos a los que se hizo referencia. Dichos dictámenes de identificación fueron aportados dentro de la averiguación previa correspondiente y los familiares han recibido copia de los mismos.
120. Al 15 de diciembre de 2014, todavía no habían sido entregados todos los dictámenes de identificación de las cuatro personas desaparecidas por parte de la PGR. Sólo se contaba con el dictamen de identificación genética de dos de las cuatro personas. Se considera extremadamente **grave y re-victimizante que tanto personal de PGR, como el propio Procurador General de la República – en conferencia nacional de prensa - y el licenciado Gualberto Gutiérrez de SEIDO, así como el personal de Servicios Periciales de PGR, hayan indicado a las familias que los restos ya estaban identificados cuando los dictámenes no están integrados en las averiguaciones previas**. Esta espera y el haber adelantado la noticia a las familias sin tener los dictámenes entregados a la averiguación previa, está causando un grave daño físico y psicológico en los familiares y exacerbando su sufrimiento y angustia.
121. El 16 de diciembre de 2014 por la noche, los Servicios Periciales de la PGR entregaron sus dictámenes, de tal forma que se planeó la diligencia para que pudieran ser notificados a las familias para el día 17 de diciembre de 2014. Se acordó que ese día también se entregarían los restos. **Las familias estuvieron esperando desde las 4:00 de la tarde hasta las 2:00 de la mañana del siguiente día ya que las actas donde constaba la certificación del acto de notificación de identificación no se realizaban correctamente y hubo necesidad de corregirlas varias veces**. Como se ha venido señalando, este tipo de prácticas apegadas a un sistema inquisitivo provocan en las familias, además de un desgaste innecesario, una profunda re-victimización.
122. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha acudido con regularidad a las oficinas de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada a leer los expedientes –aproximadamente 85 tomos de cerca de 700 hojas cada uno- para estar en posibilidad de llevar a cabo una coadyuvancia efectiva para apoyar la acusación contra los probables responsables. Es importante señalar que, en este caso, la PGR consignó el 2 de enero de 2015 a cinco policías municipales de Iguala por el delito de desaparición forzada de personas en agravio de las cuatro víctimas. Dos de los policías se encuentran detenidos y en etapa de proceso. A pesar de la importancia de esta actuación de la PGR, en la averiguación previa aún no se ha establecido si en el hecho participaron más policías municipales ni cuáles fueron los motivos o razones de la desaparición forzada de las cuatro víctimas ni si los superiores jerárquicos dieron la orden o sabían o debían saber de la desaparición forzada de las cuatro personas. La Fundación para la Justicia y el Estado

Democrático de Derecho ha solicitado copia del expediente y se está en espera de la respuesta, aunque a peticiones concretas de copias de algunas actuaciones, éstas han sido proporcionadas. Cabe manifestar que existe un criterio general dentro de la PGR para no otorgar copia de ninguna constancia que obre dentro de la averiguación previa, salvo aquellos en los que intervenga la víctima. La PGR manifiesta que se puede dar acceso al expediente a las víctimas y sus representantes pero no copias del expediente.

123. Cabe hacer mención expresa que en el caso de las familias cuyos restos se localizaron en Cerro Pueblo Viejo, estas fosas se localizaron no porque las autoridades estuvieran buscando a estas personas desaparecidas, sino que el hallazgo de estas fosas resultó de la búsqueda de los estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal de Ayotzinapa. Las diligencias de búsqueda en vida de los desaparecidos finalmente localizados en Cerro Viejo, por lo menos respecto a las familias que representa la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho fueron nulas.
124. Se reitera que todo el proceso de identificación y restitución de restos mortales no hubiera sido confiable para las familias sin la presencia del EAAF. Desde la creación de la Comisión Forense para la identificación de restos de las tres masacres de migrantes⁶⁰ se ha dejado constancia de la necesidad de que el Estado mexicano mejore su capacidad pericial no solo para generar prueba científica, sino para los procesos de identificación. La situación que enfrenta el país con los nuevos hallazgos de fosas, hacen urgente esta profesionalización, humanización y eficiencia de los servicios periciales.
125. Ante la situación que impera en México, la falta de resultados efectivos respecto a la búsqueda de personas desaparecidas, el descontento de la sociedad mexicana en general y la condena de organizaciones y organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, resulta indispensable que el Comité se pronuncie y adquiera una posición mucho más contundente respecto las desapariciones forzadas que están aconteciendo en territorio mexicano. En este sentido, el caso de los estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa ha logrado obtener atención mediática y la concentración del movimiento social en México, lo cual no es el común denominador para todos los casos de personas desaparecidas en territorio mexicano, incluyendo los casos de personas migrantes desaparecidas. Aún y con toda la presión social generada y a pesar de las acciones que el gobierno mexicano ha llevado a cabo (detenciones, mapeo de zonas, localización de fosas clandestinas, ofrecimiento de recompensas a quienes proporcionen información) no se han obtenido resultados efectivos para la mayoría de desapariciones forzadas y ejecuciones sumarias ocurridas en Iguala, Guerrero. Estos casos recientes han puesto al descubierto lo que se ha venido denunciando sobre la falta de capacidad del Estado mexicano para buscar a las personas desaparecidas y para llevar a cabo investigaciones que implican graves violaciones en un contexto de crimen organizado. Cabe reiterar que **las acciones realizadas por el gobierno mexicano en los casos de Iguala, Guerrero, no representan la actuación general en los demás casos de personas desaparecidas, incluyendo los casos de personas migrantes, lo cual resulta sumamente preocupante y**

⁶⁰ *Infra* párr. 141-154.

discriminatorio. En la mayoría de los casos de personas desaparecidas, las familias han solicitado reiteradamente la búsqueda en campo con el apoyo de fuerzas policiacas y no lo han obtenido. Se considera de primordial importancia que el Estado mexicano garantice una búsqueda inmediata e investigaciones efectivas con igualdad de condiciones para todas las familias de los desaparecidos.

B) Caso de nueve migrantes guatemaltecos desaparecidos en México: medidas adoptadas para investigar desapariciones de migrantes

126. **El 17 de febrero de 2014 un grupo de nueve migrantes guatemaltecos, incluyendo dos menores de edad, desapareció en Tamaulipas, México.** Dicho grupo viajaba con dos guías que trabajan para un “coyote”⁶¹ guatemalteco, uno de los guías también se encuentra desaparecido. Por un lado, el coyote asegura que el grupo viajaba en camión y que a la altura de San Fernando, Tamaulipas, las personas migrantes desaparecidas y el guía fueron bajadas por judiciales/federales. Esta es la última vez que se tiene comunicación con el grupo. Por otro lado, una persona que llegó a Estados Unidos menciona que en un principio iban 20 personas de Guatemala y que en un hotel de Tamaulipas dichas personas fueron divididas en dos grupos de 10 personas (incluyendo al respectivo guía). El primer grupo salió del hotel rumbo a la frontera de México-Estados Unidos en la noche y logró llegar a los Estados Unidos; mientras que el segundo grupo salió en la madrugada pero no logró llegar a su destino final y actualmente se encuentra desaparecido.
127. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha realizado solicitudes de búsqueda de estas personas a la PGJ del Estado de Tamaulipas, a la PGR y a la Coordinación Nacional Antisecuestros. Hasta el momento, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho sólo ha tenido conocimiento de las acciones y diligencias realizadas por la Unidad Especializada en Delitos Materia de Secuestro de la PGR; sin tener mayor conocimiento o certeza de las acciones realizadas tanto por la PGJ del Estado de Tamaulipas como por la Coordinación Nacional Anti-Secuestros. La PGJ de Tamaulipas abrió un expediente en su sede de Ciudad Victoria, Tamaulipas, y envió posteriormente la averiguación previa a Reynosa, donde actualmente está bajo conocimiento de una agente del ministerio público adscrita a la Unidad de Búsqueda de este municipio. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha tenido comunicación con la agente del ministerio público y ha recibido solicitudes de información, pero no conoce aún si **se han realizado diligencias encaminadas a la búsqueda.**
128. La PGR se ha concentrado en solicitar a la Policía Federal una investigación de números telefónicos; una investigación de campo sobre determinados lugares en Tamaulipas y una consulta en “Plataforma México”.⁶² De igual forma, PGR ha solicitado información a otras instituciones como el Instituto Nacional de Migración y las Procuradurías locales, así como ha pedido a Asistencia Jurídica

⁶¹ “Coyote” es el término que se emplea para indicar 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.

⁶² “Plataforma México” es un concepto tecnológico de telecomunicaciones y sistemas de información, que integra todas las bases de datos relativas a la seguridad pública, con la finalidad de que se cuente con todos los elementos de información, para que las instancias policiales y de procuración de justicia de todo el país, lleven a cabo las actividades de prevención y combate al delito, delito, mediante metodologías y sistemas homologados.

Internacional de la PGR por medio de las autoridades conducentes contactar a las familias en Guatemala para recabar muestras genéticas, huellas dactilares y fotografías de las personas desaparecidas y su declaración y comparecencia correspondiente.

129. Tomando en cuenta dichas diligencias, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha podido identificar **algunas fallas graves en la investigación y búsqueda de personas conducidas por el Ministerio Público Federal**, a saber: la falta de un plan de búsqueda para personas desaparecidas, la falta de labor e información de inteligencia para este caso, la búsqueda poco activa o sólo de escritorio por parte del Ministerio Público Federal, la falta total de actuación por parte de la Policía Federal, y la **falta de mecanismos transnacionales ágiles que garanticen la práctica oportuna y sin trabas de diligencias en países diferentes a México y, de esta forma, los derechos de las familias de personas migrantes en tránsito por México víctimas de delito y violaciones de sus derechos humanos.**
130. Al respecto, resulta necesario que dichas lagunas y faltas sean superadas por la PGR para lograr una búsqueda oportuna y eficaz de las personas migrantes desaparecidas y de las personas desaparecidas en general y una investigación penal apropiada de los casos. La PGR debe actuar con la celeridad y urgencia que estos casos requieren. De lo observado en el presente caso, el Ministerio Público Federal realiza acciones, solicitudes y diligencias sin tomar en cuenta el tiempo que tardaran y por lo mismo sin tomar en cuenta que la búsqueda eficaz está siendo retrasada injustificadamente. La labor de inteligencia criminal resultaría sumamente útil para ubicar “posibles sucesos” derivado de un análisis del lugar, tiempo, grupo del crimen organizado y grupo vulnerable, como sería el secuestro de personas migrantes en el estado de Tamaulipas.
- C) Caso familiares de El Salvador: acceso a la información sobre las investigaciones a los familiares, allegados y representantes cuando residen fuera del estado mexicano**
131. Los familiares de personas migrantes desaparecidas en territorio mexicano no cuentan actualmente con forma alguna de acceder a las investigaciones ministeriales desde sus países de origen. En este sentido, se puede mencionar el caso de personas migrantes salvadoreñas, una desaparecida y otra fallecida, ambas en territorio mexicano y relacionadas con las fosas clandestinas localizadas en San Fernando, Tamaulipas.⁶³ En este caso, en febrero de 2013, las familiares de las personas migrantes salvadoreñas, en su calidad de víctimas indirectas, realizaron diversas solicitudes por escrito que fueron entregadas por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho a la PGR y a la PGJ de Tamaulipas. Ambas instituciones de procuración de justicia **se negaron a contestar de forma favorable a las pretensiones de las familiares, manifestando en el caso de la PGR que las promovientes no tienen reconocida su personalidad (como víctimas) dentro de la averiguación previa correspondiente; mientras que la procuraduría local advirtió tener conocimiento de una identificación positiva de uno de los restos que se encuentran bajo su disposición con una familia de El Salvador, pero aseverando que no contaba con el nombre**

⁶³ *Supra* párr. 6.

de la persona identificada y mucho menos podría asegurar a qué familia correspondía. Cabe precisar que el 20 de agosto de 2013 la PGJ de Tamaulipas tuvo por acreditado el parentesco de una de los familiares dentro de la averiguación previa correspondiente e hizo es respectivo reconocimiento de calidad de víctima. Igualmente, en febrero de 2015, en una de las diligencias de notificación de identificación de restos, la PGJ de Tamaulipas reconoció la calidad de víctima de la víctima directa y la calidad de víctimas de varios de sus familiares. Por otro lado, la **PGR continua sin reconocer la calidad de víctima de las familiares y consecuentemente impide el ejercicio de sus derechos, como el acceso a información sobre la investigación o investigaciones que se lleven a cabo, el nombramiento de representantes legales, el nombramiento de peritos independientes, el obtener información (copias) de documentación forense y de constancias que integran la investigación correspondiente,** entre otros.

132. El 9 de mayo de 2013 las familiares de las personas migrantes salvadoreñas en conjunto con la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho interpusieron una demanda de amparo por cada respuesta obtenida. El juicio de amparo iniciado contra el acuerdo suscrito por la PGJ de Tamaulipas concluyó debido a un desistimiento por la parte quejosa (las familiares y la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho) al igual que por haber logrado el reconocimiento de dicha calidad, como se mencionó, en fecha 20 de agosto de 2013. Por otro lado, el proceso derivado de la demanda de amparo en contra del acuerdo suscrito por la PGR continúa en trámite y en éste se han dictado dos sentencias por parte del Juez de Distrito, quien es la primera autoridad judicial que generalmente conoce de una demanda de amparo. Tanto la PGR, como autoridad responsable y la parte quejosa han apelado la decisión judicial en ambas ocasiones, en la primera apelación el Tribunal Colegiado (de apelación) acordó reponer el procedimiento, mientras que en la segunda apelación el mismo Tribunal Colegiado decidió en fecha 23 de octubre de 2014 que el caso contaba con elementos de importancia y trascendencia para ser conocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y pidió a dicha Suprema Corte el ejercicio de su facultad de atracción. En cuanto a la importancia del caso se alega una relevancia fáctica por estar relacionado con los hechos conocidos como fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas, y por tratarse de grupos vulnerables, en específico, personas migrantes y sus familiares; mientras que para la trascendencia, dicho Tribunal, tomó en cuenta, entre otros, la posibilidad de que este caso establezca excepciones a la regla general de reserva de la información penal cuando existen casos de graves violaciones de los derechos humanos si quien solicita la información es una organización de la sociedad civil y saber si dicha reserva es contraria al derecho de acceso a la información y al derecho a la verdad de grupos vulnerables. El 4 de febrero de 2015, la Suprema Corte atrajo formalmente el caso, que en la actualidad se encuentra en trámite.
133. Este caso también resulta trascendente para temas relacionados a los derechos de la víctima, su reconocimiento y garantías, incluyendo el **derecho de acceso a las instituciones de procuración de justicia mexicana para extranjeros víctimas de violaciones de derechos humanos en México, quienes no viven en México y tienen imposibilidad de ingresar de forma regular al país.** También es relevante por cuanto hace a la **determinación sobre si un familiar de víctima de**

persona desaparecida puede constituirse como víctima en investigaciones donde hay restos sin identificar y hay una presunción de que su familiar puede estar ahí y en consecuencia ejercer sus derechos respecto al hecho mismo de la desaparición, ofreciendo, por ejemplo, peritaje independiente para los dictámenes sobre identificación forense. Este caso ayudará a clarificar si el hecho de que se lleven dos investigaciones por los mismos hechos en dos fueros – federal y local- perjudica el ejercicio de los derechos de acceso a la justicia y a la verdad de los familiares de las víctimas. A pesar de que en marzo de 2015 se cumplen **un año y diez meses desde que se interpusiera la demanda de amparo, estas familiares no han tenido acceso en este tiempo a las investigaciones ministeriales, ni se les ha reconocido la calidad de víctima dentro de los expedientes correspondientes que integra la PGR.**

134. El caso narrado ejemplifica de manera evidente la **ausencia de criterios para reconocer la calidad de víctima y garantizar los derechos correspondientes a los familiares de personas migrantes víctimas de delitos y graves violaciones de los derechos humanos en su tránsito por México,** incluida la desaparición forzada, por parte de las instituciones de procuración e impartición de justicia.
135. Por otro lado, es importante reconocer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado esfuerzos para establecer y homologar criterios sobre casos de personas migrantes en México. Así, en septiembre de 2013, dicha Suprema Corte publicó el *Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en casos que afectan a personas migrantes y sujetos de protección internacional*. Si bien este ha sido un esfuerzo clave en el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como grupo vulnerable, **el mismo no incluye a los familiares de personas migrantes que se encuentran viviendo en un país distinto al mexicano y no responde a interrogantes sobre cómo deberían actuar los miembros del poder judicial ante estos casos para garantizar un acceso real, y no meramente formal, a la justicia para los familiares de personas migrantes víctimas de graves violaciones de derechos humanos.**

VI. Las falencias del sistema de búsqueda de las personas desaparecidas y los servicios forenses inadecuados para llevar a cabo la exhumación, identificación y restitución de restos

Recomendaciones (párr. 102, 103 y 104)

Establecer un programa nacional de **búsqueda de personas que cuente con un protocolo de acción inmediata**. Este programa debe incluir los siguientes parámetros: (i) implementar la búsqueda *ex officio* y sin dilación en casos de desapariciones, (ii) **coordinar los esfuerzos de las diferentes agencias de seguridad para localizar a la persona**; (iii) eliminar cualquier obstáculo legal o fáctico que reduzca la efectividad de la búsqueda o evite que se inicie; (iv) asignar los recursos humanos, financieros, logísticos, científicos, o de cualquier otro tipo necesarios para que la búsqueda se realice de forma exitosa; (v) contar con **personal altamente capacitado en la exhumación e identificación de restos mortales**; (vi) contrastar el reporte de la persona no localizada con todas las bases de datos existentes en la materia; (vii) dar prioridad a la zona de búsqueda en donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida, sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas; (viii) acceder y utilizar plenamente la Plataforma México y (ix) garantizar que el programa se ejecute con plena independencia presupuestaria y operativa.

Crear y mantener actualizada permanentemente una **base de datos con la información personal disponible sobre víctimas de desapariciones forzadas a nivel nacional (tanto del fuero federal como del estatal) incluyendo información genética, principalmente el ADN y muestras de tejido obtenidas de restos mortales y de familiares de víctimas, con su previo consentimiento**. El Estado debe proteger permanentemente la información personal en estas bases de datos.

Desarrollar un **marco legislativo adecuado y garantizar la entrega de recursos financieros, humanos y equipo técnico para las investigaciones forenses** en casos de desapariciones forzadas.

136. En las secciones anteriores se evidenciaron algunas de las falencias del proceso de búsqueda de las personas desaparecidas que también afectan la eficacia de la investigación penal. Asimismo, cabe señalar que, si bien es cierto que se estableció en México una **Unidad Especializada de Búsqueda de Personas**.
137. La Unidad Especializada en Búsqueda de Personas, misma que se encuentra adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la PGR, cuenta bien con recursos materiales y presupuestales limitados para realizar su función, aunque ha existido un crecimiento de dicha Unidad en el último año (2014). En este sentido, la Fundación para la Justicia cuenta con un caso de una persona migrante desaparecida cuya investigación se lleva dentro de la Unidad de Búsqueda. Al respecto es importante mencionar la disposición para la investigación, accesibilidad al expediente y reuniones periódicas con la Ministerio Pública adscrita a dicha Unidad. Al mismo tiempo es importante reiterar que algunos errores en la investigación se han seguido produciendo, porque resulta una búsqueda de escritorio o por oficio de la persona desaparecida, una lentitud e ineficacia en cuanto a los mecanismos de coordinación e intercambio de información con otros países y una falta de estrategia, que incorpore contexto y/o

circunstancias específicas, para la búsqueda de la personas desaparecida.

138. Por otro lado, resulta importante hacer mención que la Subprocuraduría de Derechos Humanos ha comenzado a desarrollar un protocolo para búsqueda de personas desaparecidas, mismo que será aplicado dentro de la Unidad de Búsqueda. El protocolo ha sido presentado a miembros de la sociedad civil, quienes han aportado de alguna u otra forma comentarios, críticas y desacuerdos con el protocolo. En este sentido dicho protocolo, así como la implementación de un sistema de información Ante Mortem y Post Mortem para identificar posibles restos de personas desaparecidas, aún no ha sido implementado por la PGR.
139. Las asociaciones de familiares de personas desaparecidas resaltan que hasta la fecha **no se ha tomado en cuenta la necesidad de orientar los mecanismos existentes hacia la búsqueda de personas con vida**. Además, sobre todo con respecto a las **personas migrantes desaparecidas, no se ha establecido un mecanismo de búsqueda que tome en cuenta la dimensión transnacional del fenómeno**, si bien se registra un intento en este sentido por parte de la PGR, aunque sin todavía definir el contenido y el mandato del mecanismo que se debería establecer.⁶⁴
140. Además, de acuerdo con lo relatado más arriba, resulta evidente que los **servicios forenses oficiales establecidos por el Estado de México no ofrecen garantías de eficiencia**, y en varias ocasiones no operan con arreglo a los estándares internacionales en la materia. Asimismo, son numerosos los episodios donde **el trato de los restos mortales y la actitud demostrada hacia los familiares de las personas desaparecidas y posteriormente fallecidas han sido gravemente irrespetuosos y degradantes**.

A) Comisión Forense: repatriación de restos, firma de adenda y exhumación de restos

141. En el mes de agosto de 2013, gracias a la labor llevada a cabo por las organizaciones de la sociedad civil, se firmó el **“Convenio de colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y Cadereyta, Nuevo León que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense”** entre la PGR, organizaciones de la sociedad civil de la región, y el EAAF. La Comisión Forense tiene como objetivo la creación de buenas prácticas en exhumación, identificación, notificación de identificación y restitución de restos.
142. Cabe hacer mención de que si bien se han producido numerosas trabas burocráticas y administrativas para que las tareas de la Comisión Forense fluyan eficientemente, desde la sociedad civil se considera que es un esfuerzo que debe seguir siendo empujado y apoyado por el Estado mexicano, ya que ha dado y dará respuesta a algunas familias y, sobre todo, porque con el trabajo hecho ya desde años

⁶⁴ *Infra* párr. 181-188.

atrás por el EAAF, comités de familiares, e instituciones públicas de Centroamérica, se puede consolidar un sistema regional para intercambio de información forense para identificación de restos que pueden pertenecer a población migrante. En este sentido se solicita el apoyo del GTDFI para recomendar al Estado Mexicano todo el apoyo al trabajo de la Comisión Forense.

143. Uno de los acuerdos logrados con el Procurador General de la República, con el apoyo importante de la encargada del Despacho de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR, es que la Comisión Forense extienda su mandato por una temporalidad mayor y pueda cubrir las entidades federativas por donde está establecida la ruta de las personas migrantes en su tránsito hacia los Estados Unidos Mexicanos. Por parte de las familias agrupadas en FUNDEM,⁶⁵ se ha solicitado también la creación de un mecanismo como la Comisión Forense de personas migrantes, con la participación del EAAF, para que trabaje casos de no migrantes. El Procurador General de la República se ha expresado favorablemente al respecto.
144. Sin embargo, la Comisión Forense sigue enfrentando varios retos, entre los cuales un mayor involucramiento de los servidores públicos de Servicios Periciales de la PGR en las tareas cotidianas. Si bien este es un ejercicio conjunto encaminado a la realización de dictámenes de identificación de restos que pudieran pertenecer a personas migrantes, es también un ejercicio para que se compartan las buenas prácticas y exista un aprendizaje por parte de los Servicios Periciales estatales. El EAAF asume la mayoría de tareas, por ejemplo en materia de exhumación, porque se alega que a nivel estatal no hay disponibilidad de suficiente personal. Así, se señala que sólo hay cinco antropólogos y que están ocupados en otros casos.
145. Considerando los restos que están sin identificar correspondientes a los Estados de Tamaulipas y Nuevo León, y los recientemente encontrados en Guerrero, **los Servicios Periciales estatales se han visto rebasados y el personal no es suficiente. No sólo no se cuenta con las instalaciones suficientemente adecuadas y acondicionadas para el trabajo de examen de los restos, sino que sigue sin contarse con la disponibilidad de aparatos fundamentales para el examen de los restos, como una máquina de rayos X.** El EAAF ha insistido en estos dos aspectos.
146. Si bien el Estado mexicano afirma que cuenta con protocolos para autopsia e identificación de restos, en la práctica se sigue observando que no siempre se cumplen estos protocolos. Es decir, **el problema no es la inexistencia de protocolos, sino la manera como se supervisa operativamente que estos se cumplan de manera efectiva en actividades cotidianas y rutinarias del área forense.** Se sigue percibiendo descoordinación, falta de comunicación, y debate científico entre los diferentes peritos y de éstos con el Ministerio Público. Algunos de los aspectos que terminan afectando la emisión de los peritajes no son cuestiones que requieran grandes inversiones en recursos materiales, sino mayor cuidado y dedicación a la hora de examinar y emitir los dictámenes. Se considera que el aporte de la ciencia en la procuración de justicia es fundamental no sólo para la investigación, sino también para la búsqueda de personas y la identificación de restos. Difícilmente se puede percibir por parte de

⁶⁵ Organización que suscribe el presente informe.

las familias de personas desaparecidas que los Servicios Periciales estatales hayan sido efectivos y eficientes en estos aspectos. Cabe además subrayar que el estado en que se encuentran los Servicios Periciales difícilmente permitiría la producción de la prueba bajo un sistema acusatorio que debiera estar implementado en su totalidad en el país para 2016. Es urgente que se tomen medidas para volver más eficiente, profesionalizar, y humanizar los Servicios Periciales estatales.

147. Por otra parte, y por cuanto concierne a los procedimientos para notificación de identificaciones y restitución de restos, la Comisión Forense ha suscrito el “Protocolo para la notificación de identificación de restos de personas localizadas en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León”. El Protocolo contiene secciones específicas para la notificación de identificaciones tanto al Ministerio Público como a los familiares, contemplando una participación mucho más activa por parte de los peritos expertos que realicen los dictámenes de identificación; de igual forma, se incluye un apartado sobre el apoyo psicosocial a los familiares al momento de recibir la notificación de identificación.
148. En el proceso de implementación del Protocolo se han dado tanto avances como obstáculos. Primero hay que reconocer la importancia de que la PGR haya suscrito dicho Protocolo con el EAAF y organizaciones de la sociedad civil que acompañan la Comisión Forense.
149. Por otra parte, del 20 al 25 de julio de 2014 se realizaron, por parte de la Comisión Forense, la notificación y restitución de 11 restos de personas migrantes hondureñas identificadas en Cadereyta, Nuevo León, y en la masacre de 72 personas en San Fernando, Tamaulipas. En este sentido, es importante manifestar que **la falta de coordinación y comunicación entre México y Honduras tuvo como consecuencia un retraso injustificado en la fecha de repatriación y notificación acordada previamente**, así como una dificultad que al final fue superada para que las organizaciones de la sociedad civil fueran parte activa de dicho proceso, como se establece en el Protocolo en cuestión.
150. El avión que trasladaba los restos de las personas migrantes hondureñas identificadas en masacres en el norte de México despegó un día después de lo acordado (a saber, el martes 22 de julio de 2014). Paralelamente, la Cancillería de Honduras en conjunto con el Embajador de México en Honduras – quien debiera saber del protocolo de notificación de identificación y entrega de restos - estuvieron presentes en un evento realizado en la Base Aérea Hernán Acosta Mejía, en Tegucigalpa, Honduras. Las familias de las personas migrantes identificadas, a excepción de una, decidieron **no acudir a dicho evento debido a que habían manifestado su rechazo a cualquier ceremonia militar y discursos políticos derivados de la recepción de los restos**. Los servidores públicos de la Cancillería de Honduras estuvieron llamando a las familias tratando de que se desistieran de su decisión de tener un evento privado, señalándoles entre otras cosas “que si no habían insistido tanto en la entrega de restos como para que ahora dejaran los restos sin recoger y que ellos no sabían lo que pasaría con los restos si no los recogían en dicha base militar”. La Cancillería de Honduras suscribió un comunicado en dónde se mencionaban los detalles del evento militar y se publicaban los nombres de

las personas identificadas.⁶⁶ Este comunicado fue reproducido por los medios hondureños incluso antes de los familiares ser notificados de las identificaciones.⁶⁷

151. El miércoles 23 de julio y jueves 24 de julio de 2014, las familias recibieron en las instalaciones de la Embajada de México un informe detallado sobre el proceso relativo a la identificación de restos por parte de peritos integrantes de la Comisión Forense, en presencia del Ministerio Público Federal de la PGR, del Agregado de la PGR en Centroamérica, de representantes de la Dirección de Asuntos Consulares y Política Migratoria de Honduras y de organizaciones de la sociedad civil. La etapa de notificación en estos días se realizó de acuerdo al Protocolo correspondiente. Sin embargo, surgió otro obstáculo al momento de trasladar los restos a sus ciudades de origen, lo cual se detallará en el rubro posterior de nombre “Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas” del presente informe de seguimiento.⁶⁸
152. La experiencia en la notificación y repatriación de los 11 restos hondureños identificados en Cadereyta, Nuevo León y San Fernando, Tamaulipas, es el mejor ejemplo de la necesidad de lograr y apostar a un trabajo regional y transnacional coordinado para el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México víctimas de violaciones y sus familiares. En este sentido, la Comisión Forense y los protocolos que ha suscrito surgen como una buena práctica por parte del gobierno mexicano para la identificación de personas migrantes desaparecidas y asesinadas en su tránsito por México. Sin embargo, dichos esfuerzos resultan escasos ante la falta de voluntad política del Estado receptor (Estado de origen) - en este caso Honduras - o ante la falta de comunicación entre los Estados implicados. En este sentido, se debe continuar con la línea trazada por la CIDH respecto la responsabilidad compartida o corresponsabilidad de los Estados Centroamericanos⁶⁹ con México para la protección y defensa de los derechos humanos de las personas migrantes que sufren delitos y violaciones en su tránsito por México. Cabe hacer mención que por otra parte, el gobierno de Honduras anunció esta repatriación como un esfuerzo único de su gobierno, sin reconocer el trabajo de la sociedad civil, sobre todo, del liderazgo del EAAF con la participación de los comités de familiares de migrantes desaparecidos, que fue el que aportó a la Comisión Forense los perfiles de familiares de personas desaparecidas para que se pudieran dar estas identificaciones. La Comisión Forense ha continuado con su labor de identificación y repatriación de restos, en específico sobre cuatro personas más, tres de ellas mexicanas y una cuya repatriación se realizó a El Salvador.
153. De igual forma, se hace del conocimiento del GTDFI que en fecha 8 de abril de 2014 se firmó una adenda al Convenio que crea la Comisión Forense, de acuerdo con la cual la PGJ de Tamaulipas y la PGJ de Nuevo León adhieren al Convenio. Dicha adenda fue publicada el 23 de octubre de 2014 en el

⁶⁶ Honduprensa, *Cancillería recibe cuerpos de Hondureños víctimas de masacre en Cadereyta*, 23 de julio de 2014, en <https://honduprensa.wordpress.com/2014/07/23/cancilleria-recibe-cuerpos-de-hondurenos-victimas-de-masacre-en-cadereyta/>.

⁶⁷ <http://www.sre.gob.hn/portada/2014/Julio/22-0714/Cuerpos%20de%20hondurenos%20v%C3%ADctimas%20de%20masacre%20en%20Cadereyta%20fueron%20recibidos%20hoy%20por%20Vicecanciller%20Diana%20Valladares.pdf>

⁶⁸ *Infra* párr. 166-174.

⁶⁹ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, *supra* nota 8, párr. 409.

Diario Oficial de la Federación. La firma de esta adenda resultaba necesaria para lograr tener acceso a las investigaciones y sobre todo a la información forense que tienen las Procuradurías locales respecto los restos encontrados en San Fernando, Tamaulipas, y en Cadereyta, Nuevo León. Asimismo, en la medida en que en algunos casos los restos se encontraban inicialmente a disposición de la Procuraduría local, era necesario el traslado de los mismos a la Ciudad de México para su análisis por parte de la Comisión Forense.

154. Resulta importante mencionar que en fecha **4 de octubre de 2014 la PGJ de Tamaulipas realizó la exhumación por parte de la Procuraduría local de 35 cadáveres inhumados en San Fernando, Tamaulipas, sin la presencia de la PGR ni de ninguna de las organizaciones de la sociedad civil que firmaron tanto el Convenio de creación de la Comisión Forense como la adenda correspondiente.** Dicha acción resulta extremadamente grave debido a que **las organizaciones de la sociedad civil tuvieron conocimiento de esta exhumación a través de los medios de comunicación,**⁷⁰ al igual que no se tiene certeza sobre la forma en la que se realizó dicha exhumación. Esta actuación representa un evidente incumplimiento de las obligaciones establecidas tanto en el Convenio de creación de la Comisión Forense como en su adenda para el caso de la Procuraduría local. Además, dicha acción genera dudas sobre las cuestiones de seguridad que se viven en el Estado de Tamaulipas, así como la posibilidad de que la Procuraduría local esté realizando acciones tendientes a cubrir u ocultar de la sociedad civil e incluso del gobierno federal lo que ocurre en ciertas zonas de Tamaulipas, como el caso de San Fernando.

B) Deficiencias detectadas en actuación pericial de casos de Iguala, Guerrero

155. Existen aún graves deficiencias en materia de exhumación e identificación de restos. Más arriba se han relatado gestiones que violentaron los derechos de los familiares de las cuatro personas desaparecidas localizadas en Iguala, Guerrero.⁷¹ De acuerdo a los dictámenes emitidos por el EAAF respecto a cuatro casos de restos identificados en las fosas de Cerro Pueblo Viejo, Iguala, Guerrero, **los restos fueron recuperados sin seguir ningún protocolo, lo que provocó que los restos se mezclaran entre sí y dificultó enormemente los trabajos de identificación y examen de los mismos.**
156. Antes de que el EAAF fuera nombrado como perito independiente para estos casos, había tres equipos forenses trabajando con los restos – Servicios Periciales del estado de Guerrero, de la PGR, y de la Policía Científica Federal- los cuales actuaban sin ninguna coordinación entre sí. Cuando el EAAF se integró a los trabajos del laboratorio, encontró que se habían tomado muestras por estos equipos, sin que se haya verificado que los restos no estaban correctamente asociados a un solo individuo, es decir, que los restos tenían partes de diferentes individuos. Además, algunos de los forenses del Estado que

⁷⁰ <http://www.almomento.mx/exhuman-100-cadaveres-de-fosa-comun-en-tamaulipas/> y <http://conexiontotal.mx/2014/10/05/sacan-40-cuerpos-de-fosa-comun/>.

⁷¹ *Supra* párr. 101-126.

intervinieron se llevaron muestras que tenían heridas importantes para la determinación de causa de muerte. El EAAF solicitó que se hiciera una reunión de coordinación con reglas claras para la toma de muestras para evitar errores y además solicitó a todos los equipos periciales del Estado mexicano que estaban interviniendo que regresaran las muestras que se habían llevado para análisis genético, ya que era importante que todos tuvieran el mismo inventario de restos y se pudieran analizar las muestras con heridas importantes. Se acordó también que ningún equipo tomaría muestras sin avisarles a los demás que intervenían.

156. Por otra parte, como se refirió en apartados anteriores, a estas cuatro familias que acompaña la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, se les notificó que ya estaban identificados los restos de sus familiares sin que los dictámenes estuvieran integrados en la averiguación previa e incluso, en conferencia nacional sobre los casos de los estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa, el Procurador General de la República mencionó que ya estaban identificados. En este sentido, es necesario que se respeten el protocolo de notificación que existe, así como los estándares internacionales para la restitución de restos.
157. Esto muestra de manera muy general los problemas graves que se enfrentan en el tema de exhumación e identificación de restos, pero también las deficiencias de coordinación entre los equipos técnico-científicos del Estado mexicano. Así, el acompañamiento por parte del EAAF ha sido de fundamental importancia para las familias de las personas desaparecidas, no sólo por el tema de confiabilidad y legitimidad, sino por los estándares científicos y profesionales con que actúa dicho equipo, además del trato humano y cercano que mantienen con las víctimas cuando requieren comunicar algo desde la parte científica.
159. Por cuanto hace a la existencia de fosas clandestinas, cabe hacer mención, que como se ha venido señalando, a la fecha **no existe un plan nacional para búsqueda de fosas**. Los hallazgos de las fosas clandestinas de personas migrantes y los recientes hallazgos de fosas en el Estado de Guerrero, dejan de manifiesto la urgencia para que se establezca este plan nacional. Si bien muchas de las búsquedas de fosas se están dando por familiares y policías comunitarias de Guerrero, es importante que el Estado Mexicano tenga una política y una estrategia nacional para la búsqueda de fosas en todo el país, y que en la construcción de este plan así como en la búsqueda de las mismas se incluyan a las víctimas y a la sociedad civil que las acompañan.
160. Por último y relacionado con la materia genética, diversos medios han comunicado la creación de un Banco Genético por Desaparecidos⁷² entre la PGR y 12 entidades federales entre las que se encuentran Baja California Sur, Colima, Campeche, Chiapas, Jalisco, Puebla, Sinaloa y Tabasco. Se desconoce si otros Estados la integran y si existe la intención de que dicho Banco Genético pueda ser utilizado también para la identificación de restos pertenecientes a personas migrantes desaparecidas. Es importante que las acciones y esfuerzos que se realicen se vayan sumando para no parecer esfuerzos aislados o paralelos.

⁷²

<http://www.informador.com.mx/jalisco/2014/561402/6/crearan-banco-genetico-por-desaparecidos.htm>.

VII. Los obstáculos a la realización del derecho a la reparación

Recomendaciones (párr. 108 y 109)

Garantizar el derecho a la **reparación integral de las víctimas de desaparición forzada**. 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. Incluir la restitución siempre y cuando sea posible, así como la asistencia médica y psicosocial, la satisfacción, la indemnización y las garantías de no repetición.

Adoptar, para los fines de reparación, una amplia definición de víctima que no esté ligada a la determinación de la responsabilidad y condena penal del acusado ni limitarla a aquellos casos de desaparición forzada plenamente acreditados por la CNDH.

161. El 8 de febrero de 2013 entró en vigor la Ley General de Víctimas. Esta ley establece la definición de víctima directa de forma amplia, como cualquier persona que haya sufrido algún daño o menoscabo como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones de sus derechos humanos. Por otro lado reconoce la calidad de víctima indirecta a los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan relación inmediata con ella.⁷³ En este sentido la definición de víctima en el sistema normativo mexicano se encuentra conforme a los estándares internacionales.
162. A pesar de la definición garantista de la figura de la víctima en México, es relevante mencionar que **existen dificultades para que las autoridades ministeriales y judiciales reconozcan dicha calidad en los mismos términos a los establecidos en la ley referida**. En la práctica no ha existido una real implementación de la Ley General de Víctimas por parte de las autoridades.
163. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho cuenta con varios casos relacionados con familias de personas migrantes cuyos restos fueron identificados en las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas, en los que **las familias solicitaron el reconocimiento de su calidad de víctima dentro de las averiguaciones previas correspondientes** ante la PGR como ante la PGJ de Tamaulipas. En todas las ocasiones existió una **negativa para reconocer la calidad de víctima, a pesar que al momento de la contestación de dicho acuerdo ya había entrado en vigor la Ley General de Víctimas**. Aun cuando, como se señaló antes, la PGJ de Tamaulipas reconoció en agosto de 2013 y en febrero de 2015 la calidad de víctima tanto de la víctima directa como de sus familiares, la actitud inicial fue la de no reconocer esta calidad.
164. Ante las negativas por parte de las instituciones de procuración de justicia tanto federal como estatales en reconocer la calidad de víctima de las familias de personas migrantes en tránsito por México y que sufren violaciones de sus derechos humanos al ser víctima de desaparición, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho interpuso cuatro demandas de amparo, una por cada oficio de negativa recibido. **Hasta la fecha, por la lentitud del procedimiento y por las respuestas que se han recibido en algunos de los amparos, las demandas de amparo no han sido un**

⁷³ Art. 4 de la Ley General de Víctimas.

mecanismo eficaz para lograr el reconocimiento jurídico de las familias como víctimas dentro de las investigaciones ministeriales correspondientes.

165. Las consecuencias que provienen directamente de la falta de reconocimiento de calidad de víctima a las familias de personas migrantes desaparecidas se derivan en que no puedan tener acceso a las instituciones de procuración e impartición de justicia mexicanas, que no puedan contar con representación jurídica dentro de las investigaciones correspondientes, que no puedan contar con información sobre la investigación, sobre las circunstancias en que ocurrieron las violaciones de derechos humanos de su familiar e inclusive la forma en la que se realizó la identificación de su familiar, es decir, contra el derecho a la verdad de las familias. El hecho de que las familias no puedan hacer valer sus pretensiones ante las autoridades mexicanas, así como la negación al acceso a la justicia y el derecho a la verdad resulta en una re-victimización para las familias.
166. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (en adelante, "CEAV") es el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, de acuerdo a lo establecido en el Art. 84 de la Ley General de Víctimas. En este sentido, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho tuvo el primer acercamiento con la CEAV en julio de 2014 ante la mencionada repatriación a Honduras de 11 restos identificados en las masacres de Cadereyta, Nuevo León, y de San Fernando, Tamaulipas.
167. De acuerdo con el Art. 31 de la Ley General de Víctimas: "La Federación, los estados, el Gobierno del Distrito Federal o municipios donde se haya cometido el hecho victimizante apoyarán a las víctimas indirectas con los gastos funerarios que deban cubrirse por el fallecimiento de la víctima directa cuando la causa de la muerte sea homicidio. Estos gastos incluirán los de transporte, cuando el fallecimiento se haya producido en un lugar distinto al de su lugar de origen o cuando sus familiares decidan inhumar su cuerpo en otro lugar. Por ningún motivo se prohibirá a las víctimas ver los restos de sus familiares, si es su deseo hacerlo. Si los familiares de las víctimas deben desplazarse del lugar en el que se encuentran hacia otro lugar para los trámites de reconocimiento, se deberán cubrir también sus gastos. El pago de los apoyos económicos aquí mencionados, se gestionará conforme lo establezcan las normas reglamentarias aplicables".
168. En ocasión de la repatriación de 11 restos de personas migrantes hondureñas acontecida en la semana del 20 al 25 de julio de 2014, el gobierno hondureño mencionó su imposibilidad para hacerse cargo de los gastos funerarios y de transporte tanto de los restos como de sus familiares. La Cancillería de Honduras propuso el traslado tanto de las familias como de los ataúdes que contenían los restos en camiones militares y amontonados ante la falta de más unidades para el transporte. **Las familias se negaron a que sus seres queridos fueran trasladados de esa forma debido a que no es lo consideran un entierro digno.**
169. Al respecto y después de diversas pláticas y reuniones que la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho sostuvo con personal de la CEAV en las que se tomó como referente el Art. 31 de la Ley General de Víctimas para gastos funerarios y transporte, se logró que la CEAV cubriera los gastos funerarios y de transporte de estas 11 familias, pagando un total de US \$ 10,000. Esto

permitió proceder al traslado de los cuerpos a sus hogares de origen en condiciones dignas. Para lograr que la CEAV garantizara dicho derecho de las víctimas, los abogados de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho tuvieron que dar de alta tanto a las víctimas directas, como a uno de los familiares en el Registro Nacional de Atención a Víctimas. Dicho Registro es esencial para que la CEAV garantice no sólo los gastos funerarios sino además medidas de atención y asistencia económica, jurídica, médica, psicológica y las medidas necesarias para la reparación integral del daño. Cabe hacer mención de que aunque se contó con todo el apoyo de algunos de los Comisionados de la CEAV, fue hasta en el último momento –cuando ya se había contactado a las funerarias de manera particular por las organizaciones ya que el gobierno de Honduras habiendo dicho que se encargaría del transporte de los restos y después de tener por un tiempo a los familiares esperando en el Servicio Médico Forense, no cumplió con ello- que se logró tener la validación de la CEAV para los gastos funerarios. Es por lo tanto necesario que la CEAV revise sus procedimientos internos para que los trámites administrativos se agilicen cuando se trate de casos de emergencia.

170. En este sentido, diversas organizaciones de la sociedad civil (COFAMIDE, COFAMIPRO, representante de familias en Guatemala, Bufete Jurídico de Derechos Humanos en Guatemala y Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho) sostuvieron una reunión el 16 de octubre de 2014 con el Presidente de la CEAV. En dicha reunión, se tocaron temas relevantes como la atención a víctimas por la CEAV en los países de origen para casos de personas migrantes y sus familiares, se acordó la visita de servidores públicos de la CEAV a los países de origen para realizar talleres, y concretar convenios y documentar los registros de las víctimas en sus países de origen. De igual forma la CEAV se comprometió a firmar convenios de colaboración tanto con los Comités de Familiares Desaparecidos en Centroamérica como con autoridades de los países centroamericanos con el objetivo de lograr la atención integral de las personas migrantes víctimas y sus familias desde su país de origen.
171. Por último, la CEAV manifestó su deseo de ser parte integrante del mecanismo transnacional de acceso a la justicia para familiares de personas migrantes víctimas de delito y de violaciones de derechos humanos, de tal forma que se garantice la posibilidad de estos familiares para lograr acceder no sólo a las instancias de procuración de justicia en lo relacionado con la búsqueda de su familiar desaparecido, reconocimiento de la calidad de víctima y acceso a las investigaciones, sino que con la presencia de la CEAV se garantizaría también la posibilidad de una reparación integral del daño a las personas migrantes víctimas y sus familiares. Las organizaciones de la sociedad civil que suscriben el presente informe esperan que los acuerdos establecidos con el CEAV se cumplan y de esta forma se consolide un mecanismo transnacional de acceso a justicia para familiares de personas migrantes víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos en su tránsito por México, incluyendo la atención de víctimas en sus países de origen.
172. De la relación que se ha tenido con la CEAV para otros casos, se percibe que si bien hay buena disposición por parte de los Comisionados y en general del personal, algunas interpretaciones de la Ley General de Víctimas pudieran limitar un ejercicio efectivo de los derechos, como es el caso de los apoyos para gastos funerarios, así como las trabas administrativas que se presentan para recibir

medidas de apoyo, ayuda o atención. En efecto, muchos de estos procedimientos son nuevos y su aplicación irá mejorando conforme avancen su implementación y definición. Sin embargo, se considera que esta ley es un marco muy importante para el respeto de los derechos de las víctimas, pero que su interpretación debe ser conforme a los principios contenidos en la propia ley, en los tratados y jurisprudencia internacional, entre otros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que este estándar no debe bajarse por criterios administrativos tomados por el consejo de la CEAV. Por ello la estructura de la CEAV no debe heredar o copiar dinámicas burocráticas de otras instituciones que impiden el ejercicio efectivo e inmediato de los derechos de las víctimas. Por otra parte, es fundamental que la CEAV comience a constituirse como un espacio de legitimidad frente a las víctimas, a partir de la defensa efectiva de los casos ante las instancias de procuración o administración de justicia y que no pierda de vista que toda acción en la construcción de políticas públicas debe hacerse siempre de la mano de la sociedad civil, como lo establece la ley.

173. De igual forma, es importante mencionar que la CEAV ha sufrido cambios a su interior y la relación de trabajo con dicha Comisión Ejecutiva respecto de los restos identificados por la Comisión Forense y/o por el EAAF durante el 2015 ha sido muy difícil. Los principales obstáculos tienen que ver con la burocratización de los trámites, los cuales son demasiado lentos y/o complicados. Por otro lado, se tienen criterios revictimizantes como son que las víctimas asuman los gastos, independientemente de su situación económica, para luego ser reembolsados por la CEAV; el no reconocimiento de representación legal ante la CEAV y de esta forma hacer efectivos los derechos establecidos en la Ley General de Víctimas.
174. La Ley General de Víctimas establece el derecho de las víctimas a una reparación integral del daño. Dicha ley menciona distintos elementos de la reparación integral que incluyen la restitución, la rehabilitación, la compensación, la satisfacción y las medidas de no repetición de dichos actos.⁷⁴ La Ley General de Víctimas otorga a los organismos públicos de protección de los derechos humanos un papel fundamental en establecer los términos y condiciones de la indemnización para las víctimas, así como el rol de que la misma resolución de dichos organismos sea una medida de satisfacción para las víctimas.⁷⁵
175. En este sentido, la CNDH en México, como máximo organismo de protección a los derechos humanos en el país resulta una de las instituciones que debe tomar en cuenta en todo momento a las víctimas para asegurar que a las mismas se les repare de forma integral y de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento nacional, como la Ley General de Víctimas y de los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos.
176. Entre otros, se puede mencionar el ejemplo relacionado con la masacre de 72 persona migrantes en San Fernando. La CNDH suscribió en fecha 23 de diciembre de 2013 la recomendación 80/2013 que se deriva del proceso de investigación del expediente CNDH/5/2010/4688/Q y cuyos hechos a

⁷⁴ Arts. 26 y 27 de la Ley General de Víctimas.

⁷⁵ Arts. 65 y 69 de la Ley General de Víctimas

investigar versan sobre la mencionada masacre. En esta recomendación la CNDH se enfoca en señalar las carencias respecto de la investigación penal y las deficiencias en el manejo de restos para dichos eventos. Sin embargo, no toma en cuenta en ningún momento a los familiares de restos identificados en dicha masacre como víctimas y por lo mismo dicha recomendación no cumple con su cometido de ser parte de la reparación integral del daño para las víctimas.

177. La forma en la que se realizó la investigación sobre la masacre de 72 personas migrantes en San Fernando, Tamaulipas, México resulta perjudicial de forma directa para las víctimas en materia de reparación del daño. Sin embargo, a pesar de la afectación directa a las familias, en México no existe una figura jurídica que permita inconformarse o recurrir una recomendación emitida por la CNDH.⁷⁶
178. Por otro lado, la Ley General de Víctimas establece como derecho de las víctimas el ejercer los recursos legales en contra de las decisiones que afecten sus intereses,⁷⁷ como es el caso de la recomendación emitida por la CNDH para el caso de la masacre de los 72. En este sentido, existe una contradicción evidente dentro del orden normativo mexicano debido a que por un lado no se admite ningún recurso en contra de las recomendaciones emitidas por la CNDH y por el otro las víctimas tienen derecho a ejercer los recursos legales en contra de las decisiones que afecten sus intereses, como las recomendaciones de la CNDH que las afectan en materia de reparación y satisfacción del daño.
179. Ante la contradicción de disposiciones legales y derivado de la falta de recurso jurídico específico que proceda en contra de las recomendaciones de la Comisión Nacional, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho en conjunto con familiares de personas migrantes que han sido identificadas en la masacre de los 72 interpusieron dos demandas de amparo en contra de la forma en la que se realizó la investigación que derivó en la recomendación 80/2013 suscrita por la CNDH. Dichas demandas de amparo utilizaron como argumentos y fundamentos jurídicos lo siguiente:
 - A) La CNDH, tanto en el procedimiento de investigación como en la recomendación en cuestión no actúa conforme al principio *pro personae*⁷⁸ establecido en la Constitución Mexicana, es decir, no procura la alternativa de solución más beneficiosa para las víctimas y no fundamenta su actuar y no fundamenta su actuar en la norma de protección más amplia para la víctima. Una recomendación de la CNDH debe ser tomada en cuenta como una medida de reparación para las víctimas; sin embargo, la CNDH ni siquiera toma en cuenta a las familias víctimas, dejándolas en un estado de completa indefensión y afectando de forma directa sus intereses.
 - B) El procedimiento de investigación y la recomendación violan los derechos humanos de los familiares de las víctimas, al no considerarlas como tal, al no investigar los hechos de manera integral, no respetar el derecho de acceso a la justicia, a la dignidad, a la protección familiar, a conocer de

⁷⁶ Art. 49 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que a la letra dice: "En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

⁷⁷ Art. 7 fracción XXIX de la Ley General de Víctimas que a la letra dice: "Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos [...] derecho a ejercer los recursos legales en contra de las decisiones que afecten sus intereses y el ejercicio de sus derechos".

⁷⁸ Principio consagrado en el Art. 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

manera fidedigna los hechos violatorios de derechos humanos, el derecho a participar en el proceso de investigación de la CNDH y en consecuencia a ejercer todos los derechos que establece la Constitución, los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos y las leyes nacionales mexicanas, como el derecho a ofrecer pruebas, contra argumentar lo que informa la autoridad, solicitar protección, atención psicológica, medidas de atención y apoyo y a la reparación integral del daño.

- C) La CNDH cuenta con la facultad para establecer cuándo ciertos hechos son graves violaciones a los derechos humanos y por lo mismo dichos hechos trascienden al interés social. En la recomendación 80/2013 la CNDH omite señalar y clasificar si dichos eventos son considerados o no graves violaciones a los derechos humanos, lo cual representa un perjuicio al derecho a saber de la sociedad en general.
- D) La inconstitucionalidad del Art. 47 de la Ley de la CNDH al no prever un medio de inconformidad o impugnación en contra de las resoluciones de la CNDH, lo cual resulta contrario al debido proceso y deja en un estado de total indefensión a las víctimas, mientras que dota a las recomendaciones de la CNDH de un poder totalitario e inatacable. Incluso resulta contradictorio que el ordenamiento normativo prevea medios de impugnación contra las recomendaciones de las comisiones públicas estatales pero no así en contra de las recomendaciones de la CNDH.

180. En este sentido resulta menester mencionar que ambas demandas de amparo fueron admitidas por Juez competente, y dichas admisiones fueron recurridas por la CNDH. Ambos recursos fueron conocidos por los Tribunales Colegiados de Circuito competente, los que se pronunciaron admitiendo las demandas lo que permitió continuar con los juicios de amparos, en los que incluso existe ya, fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional. Al respecto, es importante manifestar que la CNDH tenía una posición agresiva y contraria a los derechos humanos de las víctimas dentro de los juicios de amparo. Constantemente interponía recursos de queja en contra de los acuerdos judiciales como una táctica dilatoria e incluso llegó a buscar a las quejosas para que las mismas se desistieran de la demanda de amparo en cuestión. En este sentido y derivado del cambio de presidencia de dicha Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se ha logrado ver una posición menos agresiva y más garantista de los Derechos Humanos en el litigio realizado por la CNDH, incluso existió un desistimiento de uno de los recursos de queja anteriormente interpuesto. De igual forma ha existido una primera reunión con el actual presidente de la CNDH, que muestra al menos un intento de recuperar la confianza y el acercamiento con la sociedad civil.

VIII. La ausencia de una respuesta efectiva frente a la desaparición forzada de migrantes

Recomendación (párr. 110)

El Grupo de Trabajo recomienda implementar a la brevedad todas las recomendaciones contenidas en los informes emitidos por la CNDH en relación a los **secuestros de migrantes (algunos de los cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas)**.

181. Todas las secciones precedentes del presente informe de seguimiento detallan las especificidades de la problemática de la desaparición forzada de personas migrantes en tránsito por México y de los obstáculos excepcionales enfrentados por sus familiares que no residen en el país y sus asociaciones representativas. Sin embargo, se ha venido señalando que **hasta ahora el Estado de México no ha adoptado respuestas eficaces que tengan en cuenta las peculiaridades del fenómeno.**
182. Entre otros, la CIDH ha recomendado a México que implemente “mecanismos de búsqueda de migrantes desaparecidos, no localizados, secuestrados o bajo cualquier forma de privación de la libertad. Estos mecanismos deben estar **coordinados entre todas las entidades federativas, la federación y con los países de origen en Centroamérica y los países de destino**, principalmente Estados Unidos. Desarrollar **mecanismos de investigación efectivos y coordinados regionalmente que permitan a los migrantes agraviados y a sus familiares, independientemente de su situación migratoria y de donde se encuentren, tener un acceso efectivo a la justicia**”.⁷⁹
183. En el mismo sentido, el Comité contra la Desaparición Forzada ha expresado preocupación por “la información que da cuenta de que habría numerosos casos de desaparición de migrantes, incluyendo niños, entre los cuales habría casos de desaparición forzada, así como los desafíos que esta situación dramática plantea en relación con la plena observancia de los derechos a la justicia y a la verdad consagrados en la Convención, en particular dado que los allegados de las personas desaparecidas normalmente no residen en el Estado parte”.⁸⁰ En este sentido, el Comité ha recomendado a México “en cooperación con los países de origen y destino y con la participación de las víctimas y la sociedad civil, redoblar sus esfuerzos con miras a prevenir e investigar las desapariciones de migrantes; perseguir penalmente a los responsables; y proteger adecuadamente a los denunciantes, peritos, testigos y defensores. Asimismo, el mecanismo transnacional de búsqueda y acceso a la justicia debería garantizar: a) la búsqueda de las personas migrantes desaparecidas y, en caso de hallarse restos, su identificación y restitución; y b) el relevamiento de información ante mortem y su integración en la Base de Datos Ante Mortem – Post Mortem; y c) que los allegados de las personas desaparecidas, independientemente del lugar en el que residan, tengan la posibilidad efectiva de obtener información y participar de las investigaciones y búsqueda de las personas desaparecidas”.⁸¹
184. El 16 de octubre de 2014 algunas de las organizaciones que suscriben el presente informe de seguimiento (COFAMIDE, COFAMIPRO, FUNDEM y Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho) sostuvieron una reunión con el Procurador General de la República, así como con la Encargada de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR y el titular de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada. En esta reunión **las organizaciones de la sociedad civil realizaron una propuesta por escrito para la creación de un mecanismo transnacional de acceso a la justicia**

⁷⁹ CIDH, *Informe sobre derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, supra nota 8, recomendaciones 14 y 15 (el resaltado es agregado).

⁸⁰ Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre México*, supra nota 29, párr. 23.

⁸¹ *Ibid.*, párr 24.

para familias de personas migrantes víctimas en su tránsito por México. El Procurador General de la República mencionó que se estudiará la construcción de un mecanismo transnacional de búsqueda en vida de personas migrantes desaparecidas e investigación penal de los hechos con jurisdicción, coordinación y cooperación entre Guatemala, Honduras, El Salvador y México, para que las víctimas y los familiares puedan ejercer su derecho de acceso a la justicia desde donde se encuentren –país de origen, destino, tránsito o retorno-.

185. El Procurador General de la República aseveró la importancia de agilizar la presencia de la PGR en Centroamérica, por lo que acordó por conducto de la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la PGR y de la Agregaduría para Centroamérica y el Caribe de la PGR, con sede en Ciudad de Guatemala, habilitar personal necesario para recibir denuncias por escrito sobre migrantes desaparecidos y fallecidos en México. Dichas denuncias serán presentadas por los familiares en conjunto con los grupos y Comités de familiares y víctimas, así como de sus representantes legales. De esta forma se comenzarían a crear los primeros antecedentes de un mecanismo transnacional de acceso a la justicia para familiares de personas migrantes víctimas de delito y de violaciones de derechos humanos.
186. En esta misma reunión se llegó al acuerdo de conformar un grupo especial de ministerios públicos que se coordinen con los representantes de las organizaciones de la sociedad civil para crear un **plan de búsqueda en vida de migrantes desaparecidos. Estas acciones abarcarán inicialmente centros de detención, cárceles, estaciones migratorias, hospitales y otros lugares por ser definidos.** Es importante mencionar que a la fecha de presentación del presente informe de seguimiento **no se ha materializado algunos de los acuerdos a los que se llegaron en la reunión de 16 de octubre de 2014.** Sin embargo, se reconoce la apertura por parte del titular de la PGR y el hecho de que, en ocasión de la reciente sesión del Comité contra la Desaparición Forzada, los representantes de México reiteraron públicamente su compromiso en este sentido. Las organizaciones de la sociedad civil que suscriben el presente documento esperan que dichos acuerdos se consoliden en resultados concretos y se logre conformar un mecanismo transnacional de acceso a justicia para familiares de personas migrantes víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos, así como un mecanismo transnacional y plan de búsqueda en vida de las personas migrantes desaparecidas en territorio mexicano.
187. Los familiares de víctimas de actos ilícitos internacionales, entre ellos, graves violaciones de derechos humanos tales como la desaparición forzada, deben contar con un recurso judicial que: i) les garantice amplias posibilidades de ser oídos y actuar en los respectivos procesos; ii) en procura del esclarecimiento de los hechos y castigo a los responsables; iii) en la búsqueda de una debida reparación; y iv) ante un sistema eficaz de protección de operadores de justicia, testigos, víctimas y sus familiares. El mecanismo transnacional propuesto debe contar con dichos aspectos para ser considerado como un recurso efectivo para los familiares de las personas migrantes.
188. De igual forma, no se debe perder de vista que dicho mecanismo pudiera tener competencia para casos de desaparición forzada o sospecha de desaparición forzada, por lo que a las obligaciones de

los Estados frente al derecho de acceso a la justicia, se deben agregar otros elementos que garanticen que el mecanismo transnacional será efectivo para casos de desaparición forzada o sospecha de dicha violación a los derechos humanos. En este sentido, tomando en cuenta tanto jurisprudencia de la Corte Interamericana⁸² como señalamientos del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas,⁸³ el mecanismo transnacional debe considerar: i) el tratamiento del hecho de la desaparición forzada como un hecho ilícito sujeto a sanciones penales; ii) su investigación *ex officio*, sin dilación, y de una manera exhaustiva, seria, imparcial y efectiva; iii) la realización de una investigación orientada a la determinación de la verdad y la persecución, captura, enjuiciamiento y, eventual castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales; iv) la realización de todas las acciones necesarias con el objeto de determinar la suerte o destino de la víctima y la localización de su paradero; v) en el caso de que la víctima haya fallecido, la entrega de los restos mortales a su familia; y vi) la concesión de una indemnización adecuada y de una reparación justa a los familiares por violaciones de sus derechos, así como a la víctima desaparecida, si sigue con vida.

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

Recomendación (párr. 82)

El Grupo de Trabajo recomienda que el Estado acepte la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de acuerdo a los artículos 31 y 32 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas relativos a denuncias particulares e interestatales.

189. A la fecha de hoy, México todavía **no ha reconocido la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar comunicaciones individuales e inter-estatales.**⁸⁴ Sin embargo, es una fuente de grave preocupación para las asociaciones que suscriben el presente informe que, en ocasión del reciente examen de México precisamente ante el Comité de Desaparición Forzada, los representantes del Estado no hayan podido precisar la existencia de proyectos concretos en este sentido ni brindar información con respecto al procedimiento a seguir y los tiempos tentativos que este proceso podría requerir. La falta de indicaciones concretas sobre este punto, hace dudar de la seriedad del compromiso del gobierno mexicano en este sentido.

⁸² Corte IDH, Caso *Osorio Rivera y Familiares v. Perú*, sentencia de 26 de noviembre de 2013, Ser. C. No. 274, párr. 178; Caso *Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") v. Brasil*, sentencia del 24 de noviembre de 2010, Ser. C. No. 219, párr. 108 y 109; y Caso *García y Familiares v. Guatemala*, sentencia de 29 de noviembre de 2012, Ser. C. No. 258, párr. 134.

⁸³ Comité de Derechos Humanos, Caso *Shanta Sedhai v. Nepal*, dictamen del 27 de octubre de 2013, párr. 10.

⁸⁴ Vale la pena señalar que muchos Estados han dirigido esta recomendación a México también en el marco del examen periódico universal y el Estado ha formalmente aceptado (doc. A/HRC/25/7/Add.1 de 14 marzo de 2014). Véase también Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre México, supra* nota 29, párr. 14.

X. Conclusiones y Recomendaciones

190. A la luz de todo lo anterior, las asociaciones que suscriben el presente informe de seguimiento consideran que México sigue incumpliendo con la mayoría de las recomendaciones formuladas por el GTDFI. Por ello, se pide al GTDFI que solicite a México:

- Establecer un **registro nacional de personas desaparecidas forzosa o involuntariamente** que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro. En particular, asegurar que en el registro se **documente de manera precisa el fenómeno de la desaparición de personas migrantes, tomando en cuenta su dimensión transnacional** y estableciendo las garantías y las medidas necesarias para la recopilación de datos y el acceso a los mismos en los diferentes países de la región.

- Adoptar sin demora todas las medidas necesarias para **modificar el Art. 215-A del Código Penal Federal** de acuerdo 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 y se debe **adecuar la pena establecida, asegurando que no sea inferior a la pena aplicada a delitos de menor gravedad.**

- Asegurar que todas **las legislaciones estatales tipifiquen el delito de desaparición forzada de personas conforme a los estándares internacionales**, incluyendo la Declaración.

- 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, tanto a nivel federal como estatal, se **tipifique el delito de ejecución arbitraria** de acuerdo con los estándares internacionales.

- 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, tomando como referencia los esfuerzos ya realizados por los Bancos de Información Forense liderados por el EAAF.
- Revisar su legislación tanto a nivel federal como estatal a fin de **incorporar disposiciones legales concretas por las que se establezca un procedimiento para obtener una declaración de ausencia por desaparición forzada** que regule adecuadamente la situación jurídica de las personas desaparecidas y de sus familiares en ámbitos como los relativos al bienestar social, los asuntos financieros, el derecho de familia y los derechos de propiedad.
- **Eliminar la detención mediante arraigo** tanto de la legislación mexicana como de la práctica.
- **Asegurar la existencia de un único registro de personas privadas de libertad que reconstruya la cadena de custodia y que sea fácilmente accesible** a los familiares de las personas privadas de libertad y a sus representantes.
- Por lo que concierne a las personas detenidas en **Estaciones Migratorias**: a) garantizar que todos los extranjeros que se hallen bajo su jurisdicción reciban un **trato justo y tengan, en la práctica, acceso a asistencia letrada, asistencia médica y acceso a un teléfono para informar a sus familiares de la detención**. b) asegurar que todas las personas detenidas en Estaciones Migratorias sean **informadas** sin demora de su derecho a obtener una **visa humanitaria en calidad de víctimas o testigos de delito**, y garantizar que quienes obtienen dicha visa tengan acceso también a **medidas de asistencia y protección eficaces**. c) establecer mecanismos eficaces para **identificar a las personas que sean víctimas de trata** y de otros delitos detenidas en estos centros y **asegurar su acceso a medidas de asistencia y protección**. d) establecer **mecanismos eficaces para facilitar la búsqueda y localización de las personas detenidas en Estaciones Migratorias** por parte de sus familiares, sobre todo cuando éstos residan en el extranjero. Asegurar la **comunicación regular** y sin interferencias entre las personas detenidas en Estaciones Migratorias y sus familiares.

- **Investigar sin demora, de manera eficaz, independiente e imparcial** todos los casos de desaparición forzada, incluso aquéllos que involucren conductas similares cometidas por personas o grupos de personas que actúan sin apoyo, tolerancia, aquiescencia del Estado y **sancionar los responsables**.
- En particular, en los casos de **Iguala, Guerrero, adoptar todas las medidas para búsqueda de fosas clandestinas y para exhumar, identificar, respetar y restituir a las familias todos los restos** que se hayan encontrado en fosas clandestinas. Asimismo, es imperativo que se investiguen los hechos, y se juzguen y sancionen los responsables.
- Adoptar medidas eficaces para **permitir que toda persona, aunque resida fuera de México, que alegue que alguien ha sido sometido a desaparición forzada, o sospeche que esa desaparición se ha producido, tenga forma de hacer valer su derecho a denunciar los hechos ante las autoridades competentes**.
- Crear un **mecanismo trasnacional de acceso a la justicia** para casos de desaparición forzada que logre garantizar todos los derechos de familiares de las víctimas que se encuentran en el extranjero, sobre todo a las víctimas y familiares de la población migrante en tránsito por México.
- Asegurar que el denunciante, los familiares de la persona desaparecida y sus defensores o representantes **tengan acceso a la información pertinente relativa a la investigación, independientemente del país en el que residan**.
- Asegurar todos los **recursos humanos y financieros, así como las condiciones necesarias para que la Comisión Forense establecida por el Convenio entre PGR, EAAF, las PGJ de Tamaulipas y Nuevo León, y asociaciones de la sociedad civil pueda llevar a cabo su labor de manera eficaz y su aplicación se extienda a los Estados de la ruta de las personas migrantes en tránsito**.
- **Fortalecer los Servicios Periciales de la PGR para que cuenten con las capacidades técnico científicas** adecuadas a los estándares internacionales así como fortalecer los recursos humanos y materiales con que cuentan para que estén en condiciones de afrontar la situación grave que enfrenta el Estado mexicano por cuanto hace al número de restos sin identificar y fosas clandestinas encontradas y pendientes de localizar.
- Diseñar e implementar sin demora un **plan nacional para búsqueda de fosas clandestinas que se realice de manera sistemática** e incluya la participación de víctimas y sociedad civil.
- Impulsar la **publicación del Protocolo de notificación de identificación y entrega de restos**, así como la elaboración de otros protocolos forenses que brinden un estándar mínimo de actuación para los servidores públicos en casos de exhumación, identificación de restos, así como para la búsqueda de personas desaparecidas. Se deben incluir mecanismos de control claros y eficaces para garantizar la aplicación efectiva de estos protocolos.
- Establecer un **registro nacional de restos sin identificar**, donde se evidencie cuáles de ellos podrían pertenecer a personas migrantes de acuerdo con el *modus operandi*, el lugar de ubicación de los restos.

- Siguiendo el modelo de Bancos Forenses liderados por el EAAF –bajo el esquema gubernamental y no gubernamental- establecer **mecanismos eficaces de alcance transnacional para el intercambio de información sobre la identificación de los restos mortales de personas migrantes desaparecidas**, y **adoptar todas las medidas para asegurar el respeto de los restos mortales y su traslado a los países de origen**, tomando en cuenta las creencias y costumbres de las familias concernidas.
- Garantizar que en casos donde las víctimas hayan decidido nombrar a un **perito independiente, como el EAAF, estos peritos cuenten con todas las facilidades y el apoyo del Estado mexicano** para realizar su trabajo sin tantas trabas burocráticas.
- **Fortalecer las capacidades técnicas de investigación por parte de agentes de la policía investigadora y Ministerios Públicos**, a fin de que se cuente con herramientas científicas, técnicas y metodologías de inteligencia aplicadas para la búsqueda de persona e investigación, sobre todo en casos que involucran graves violaciones de derechos humanos en un contexto de crimen organizado.
- Garantizar que se **reconozca de manera concreta y efectiva la calidad de víctimas a las personas migrantes desaparecidas en tránsito por México y de sus familiares**.
- Impulsar la **aplicación de la Ley General de Víctimas** en el sentido de que las y los servidores públicos actúen de acuerdo a los principios ahí establecidos y **no re-victimicen a las víctimas cuando acuden a hacer una denuncia o realizar alguna diligencia**. En este sentido, se debe vigilar que los familiares de personas desaparecidas sean tratados de manera digna y respetuosa. Revisar los procedimientos para llevar a cabo diligencias con las víctimas a fin de evitar que sean expuestas a diligencias excesivamente largas y re-victimizantes con el pretexto de gestiones burocráticas.
- Asegurar que los **familiares de personas migrantes desaparecidas en tránsito por México tengan acceso a una justa indemnización por el daño sufrido y a medidas de reparación** adecuadas.
- Asegurar que los **familiares de personas migrantes desaparecidas en tránsito por México tengan un recurso efectivo en contra de decisiones, sentencias, acuerdos y recomendaciones** que afecten directamente cualquier de sus derechos, incluyendo en materia de reparación integral del daño.
- Establecer un **mecanismo eficaz de búsqueda e investigación de alcance transnacional** que facilite el acceso a la justicia y la realización del derecho a la verdad y a la reparación en casos de migrantes víctimas de graves violaciones de derechos humanos, incluyendo desapariciones forzadas, y de sus familiares. En el diseño y en el desempeño de las funciones de dicho mecanismo se deberá incluir la participación de víctimas y sociedad civil.
- **Reconocer sin demora la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar comunicaciones individuales e inter-estatales** de acuerdo a los Art. 31 y 32 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

191. Finalmente, las asociaciones que suscriben el presente informe solicitan al GTDFI que, a la luz de todo lo relatado en el presente informe de seguimiento y de los datos existentes con respecto a la **práctica**

generalizada o sistemática de desaparición forzada en México que puede constituir **crimen de lesa humanidad**, de acuerdo a lo establecido por sus propios métodos de trabajo, **lleve la cuestión a las autoridades competentes a nivel internacional, regional, subregional o nacional**, incluyendo a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.⁸⁵

En nombre de:

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.

Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila

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

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

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

Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso (COFAMIPRO)

Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C.

Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG)



Philip Grant

Director de TRIAL

⁸⁵ GTDFI, *Métodos de trabajo*, supra nota 2, párr. 48.

Asociaciones que presentan el informe de seguimiento

a) Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.

Es una organización no gubernamental apolítica y no religiosa creada en 2011 con sede en la Ciudad de México. Se dedica a promover el acceso a la justicia para víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos como vía para fortalecer el Estado de derecho y abatir la impunidad. Su misión es promover el acceso a la justicia y la rendición de cuentas de las autoridades para el fortalecimiento del Estado democrático de derecho, así como contribuir a que la vigencia de los derechos humanos sea efectiva, priorizando la dignidad y la igualdad de las personas desde los principios de justicia del Estado democrático con el objetivo de ser un referente regional en el acceso a la justicia de los grupos en situación de vulnerabilidad, fortaleciéndolos y generando acciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales para promover la rendición de cuentas y la consolidación de mecanismos para combatir la impunidad y permitir el acceso a la justicia, así como contribuir en el fortalecimiento y organización de las víctimas como partes activas en los procesos de acceso a la justicia y derecho a la verdad. Su principal proyecto consolidó Red Regional Verdad y Justicia para personas migrantes formada en conjunto con diversas organizaciones tanto de México como de Centroamérica y Estados Unidos.

Contacto: Ana Lorena Delgadillo Pérez (Directora)

Dirección: Patricio Sanz 449, Colonia del Valle, Delegación Benito Juárez en Distrito Federal, 03100, México

Tel.: + 52 1 55 63 44 30 42

E-mail: justiciayestadodederecho@gmail.com

b) TRIAL (*Track Impunity Always*)

TRIAL (*Track Impunity Always*) es una organización no gubernamental establecida en 2002 con sede en Ginebra. El objetivo principal de la organización es poner el Derecho al servicio de las víctimas de los crímenes más graves según el derecho internacional (genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, tortura y desaparición forzada). TRIAL lucha contra la impunidad de los responsables, autores intelectuales y cómplices de crímenes internacionales. La organización defiende los derechos de las víctimas ante tribunales suizos y varios mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. Asimismo, TRIAL sensibiliza a las autoridades y al público general sobre la necesidad de establecer, tanto a nivel nacional como internacional, un sistema de justicia que permita el enjuiciamiento de los responsables de crímenes internacionales. En los últimos 12 años, TRIAL ha defendido más de 360 víctimas en 145 procedimientos relacionados con Argelia, Bosnia-Herzegovina, Burundi, Libia, Nepal, Rusia y Túnez (habiendo ganado los primeros 32 casos que se han decidido hasta la fecha). Asimismo, la organización ha presentado más de 40 informes alternativos ante Naciones Unidas y alrededor de 120 denuncias penales ante los tribunales nacionales en Argelia, Bosnia-Herzegovina, Burundi, Francia, Nepal, Suiza, Túnez y el Reino Unido. Un número significativo de estos procedimientos a nivel nacional han llevado a la apertura de investigaciones y, en algunos casos, a condenas de los responsables y, otros todavía se encuentran abiertos.

TRIAL es miembro de la [Coalición Internacional contra las Desapariciones Forzadas](#).

Contacto: Dr. iur. Philip Grant (Director)

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

Dirección: TRIAL, P.O. Box 5116, 1211, Geneva 11, Suiza

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

Website: www.trial-ch.org/

c) Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila

Es una asociación civil que tiene por nombre legal Frontera con Justicia A.C. creada en el 2003 en la ciudad de Saltillo en el estado de Coahuila, México, dedicada a promover y defender los derechos humanos de las personas migrantes que transitan por México.

Contacto: Alberto Xicontencatl (Director)

Dirección: Calle Juan de Erbaez No. 2406 Col. Landín, CP. 25070, Saltillo Coahuila, México

Tel./Fax No.: + 52 (844)111 32 73

E-mail: direccion@cdmsalt.org

d) 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. Uno de los ejes de trabajo principales es el acompañamiento a víctimas, entre ellas los familiares de desaparecidos organizados en FUUNDEC-FUNDEM.

Contacto: Blanca Martínez (Directora)

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

Tel./Fax No.: + 52 (844) 4123784 ext. 116 y 137; + 52 (844) 4123717

E-mail: cddhsaltillo@gmail.com

e) Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos (as) 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 integrando y organizando 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, México

Tel./Fax No.: + 52 (844) 4123784 ext. 116 y 137; + 52 (844) 4123717

E-mail: dhsaltillo.desapariciones@gmail.com

f) Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos – 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 EAAF 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: Anita Zelaya (Secretaria General)

Dirección: Final cuarta calle poniente y 25 avenida sur, Condominio Cuscatlán local 302, San Salvador, El Salvador

Tel./Fax No.: + 503 25423778 y +503 21001818

E-mail: cofamide.elsalvador@yahoo.com

g) Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso (COFAMIPRO)

Es un Comité de familiares de migrantes no localizados que se organizó en el año 1999, con los objetivos de impulsar acciones para la búsqueda de sus familiares desaparecidos en su tránsito migratorio a Estados Unidos, incidir a nivel de las instituciones estatales a efecto de que asuman su responsabilidad en la búsqueda de migrantes no localizados, realizando denuncias, protestas y elaborando propuestas; así como concientizar a la población sobre los problemas del fenómeno migratorio en coordinación con otras organizaciones.

Contactos: Rosa Nelly Santos (Presidenta de la Junta Directiva)

Marcia Martínez (Vice presidenta)

Edita Maldonado (Secretaria)

Dirección: Barrio Las Mercedes, 2 calle sur, entre 2 y 3 avenida oeste, frente a sucursal principal del Banco de Occidente. Plaza Cibeles, segundo piso, local 11, El Progreso, Yoro, Honduras

Tel./Fax No.: + 504 9782-5946, + 504 3268-9571

E-mail: cofamipro@yahoo.com

h) Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A. C.

Es una asociación civil constituida legalmente en la ciudad de León, Guanajuato, México, en septiembre de 2003, que tiene por objeto contribuir a crear una cultura de conocimiento, respeto y defensa de los derechos humanos mediante proyectos educativos y organizativos, la asesoría y defensa jurídica, en especial apoyando y defendiendo los derechos humanos de las mujeres. Actualmente acompaña a algunas familias del estado de Guanajuato que tienen un familiar desaparecido.

Contacto: María de los Ángeles López García

Dirección: Blvd. Vasco de Quiroga No. 1015, Colonia San Felipe de Jesús, en León, Guanajuato, México

Tel./Fax No.: (477) 780 34 86

E-mail: angeleslopez.red@gmail.com

i) Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG)

Es una instancia de la sociedad civil creada en 1999, que facilita la articulación y coordinación de esfuerzos de las instituciones, organizaciones y personas miembro. Además, participa en espacios de coordinación a nivel nacional, regional e internacional. Entre sus objetivos se encuentran: la defensa y promoción de los derechos humanos de la población migrante (s) y de sus familiares; incidir en la formulación de políticas públicas en materia migratoria nacional e internacional considerando a Guatemala como país de origen, tránsito, destino y retorno.

Contacto: Julia González (Coordinadora Ejecutiva)

Dirección: la 9ª Avenida 0-19 Zona 2, Edificio Isabel La Católica Oficina 303, Ciudad de Guatemala, Guatemala

Tel./Fax No.: + 502 2288-6856

E-mail: comunicacion@menamig.org y menamig@menamig.org