



INFORME QUE PRESENTA LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE NUEVO LEÓN AL COMITÉ SOBRE DESAPARICIONES FORZADAS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, EN SU OCTAVA SESIÓN, RESPECTO A LA CONSIDERACIÓN DEL INFORME DEL ESTADO MEXICANO.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Nuevo León (en lo sucesivo "la Comisión" o "CEDH-NL"), organismo público de promoción y protección de los derechos humanos, con domicilio en Ave. Ignacio Morones Prieto No. 2110-2 Pte. (Edificio Manchester), Col. Loma Larga, en Monterrey, Nuevo León, México, presenta su informe al Comité sobre Desapariciones Forzadas (en lo sucesivo el "Comité") para la evaluación de México, que tendrá lugar en el marco de la octava sesión del Comité, en Ginebra, Suiza.

I. Introducción

El presente informe busca transmitir información al Comité sobre Desapariciones Forzadas respecto a la actuación y actividades de la CEDH-NL en el ámbito de las desapariciones forzadas, tomando en consideración su competencia material y territorial. La Comisión tiene atribuciones, conforme al artículo 6.II de la *Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos*, para conocer e investigar de presuntas violaciones de derechos humanos que resulten de los actos u omisiones de las autoridades administrativas o servidores públicos estatales o municipales, o bien, de los actos ilícitos que se cometan por particulares con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad estatal o municipal. Esto, desde luego, representa una posición privilegiada para trabajar sobre el tema de la desaparición forzada en conjunto con las autoridades estatales y municipales, así como con las organizaciones de la sociedad civil.

Debe señalarse que el marco legislativo en vigor en el estado de Nuevo León contiene algunas referencias específicas al tema de la desaparición forzada de personas, así como algunas otras generales en materia de derechos humanos que pueden ser utilizadas dentro de este contexto. Por ejemplo, la *Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado y municipios* prevé en su artículo 50.LV que los servidores públicos incurrirán en responsabilidad administrativa al ejecutar cualquier acto arbitrario y atentatorio a los derechos humanos. Por otra parte, el artículo 50.LX de la misma ley destaca la obligación de los servidores públicos, en particular de aquellos que laboren en las funciones de seguridad pública, de observar el cuidado de la vida e integridad física de las

personas detenidas en tanto se ponen a disposición de la autoridad competente. Por otra parte, el *Código penal para el estado de Nuevo León* contiene un capítulo específico al delito de la desaparición forzada de personas, incluyendo disposiciones relativas a la reparación del delito. Finalmente, la legislatura local ha adoptado una *Ley de víctimas del estado de Nuevo León*, en la que destacan capítulos referidos al derecho a la verdad y a la reparación integral de las víctimas, desde una perspectiva de derechos humanos.¹

El Estado mexicano atraviesa desde hace varios años por una delicada situación de alta criminalidad, derivada primordialmente del combate al narcotráfico y de la lucha entre cárteles; el estado de Nuevo León no ha escapado a esa realidad. Sin embargo, en el marco de sus atribuciones, la CEDH-NL ha adoptado diversas disposiciones, en el ámbito de su competencia, para tratar de brindar medidas efectivas a las víctimas, directas e indirectas, del delito de la desaparición forzada de personas. En este tenor, el presente informe contiene dos secciones principales, relativas a las acciones de prevención y promoción de los derechos humanos emprendidas por la Comisión, y en particular de educación para prevenir la desaparición forzada (II); y a las acciones de protección, dentro de las que destacan la elaboración de una Guía de búsqueda de personas desaparecidas, y las Recomendaciones públicas a diversas autoridades estatales y municipales en el período 2013-2014 (III).

II. Acciones preventivas y de promoción de los derechos humanos.

La educación en materia de derechos humanos es un tema fundamental para su difusión y promoción; si bien es deseable la existencia de una cultura general de derechos humanos en la población, esta es indispensable para el desarrollo de la función pública, teniendo especial relevancia para aquellos órganos del Estado encargados de velar por la seguridad pública.

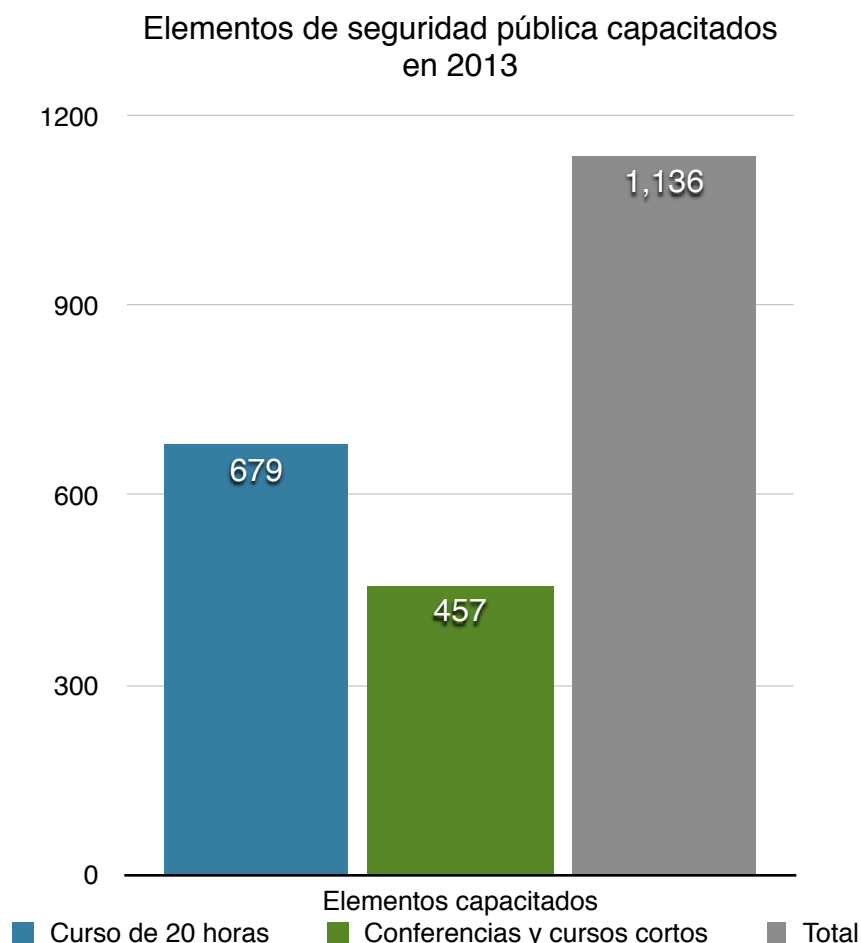
En este sentido, el trabajo realizado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León se divide en dos: por una parte, los programas de capacitación que se da a las diferentes dependencias gubernamentales en materia de derechos humanos de manera general, y por otra parte, la capacitación que resulta de las recomendaciones emitidas por la CEDH-NL a las dependencias estatales y municipales que correspondan.

¹ Un importante punto a considerar es la existencia de tres regímenes paralelos de reparación: uno en materia administrativa (a través de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos), otro en materia penal (derivado del Código penal estatal), y por último uno derivado de la Ley de Víctimas. Sin embargo, la existencia de estándares distintos de reparación puede resultar perjudicial para la reparación integral de las víctimas desde una perspectiva de derechos humanos.

En relación a la capacitación general que se imparte a las diferentes dependencias en el Estado, y en particular a las dependencias municipales encargadas de la seguridad pública, destacan las siguientes:

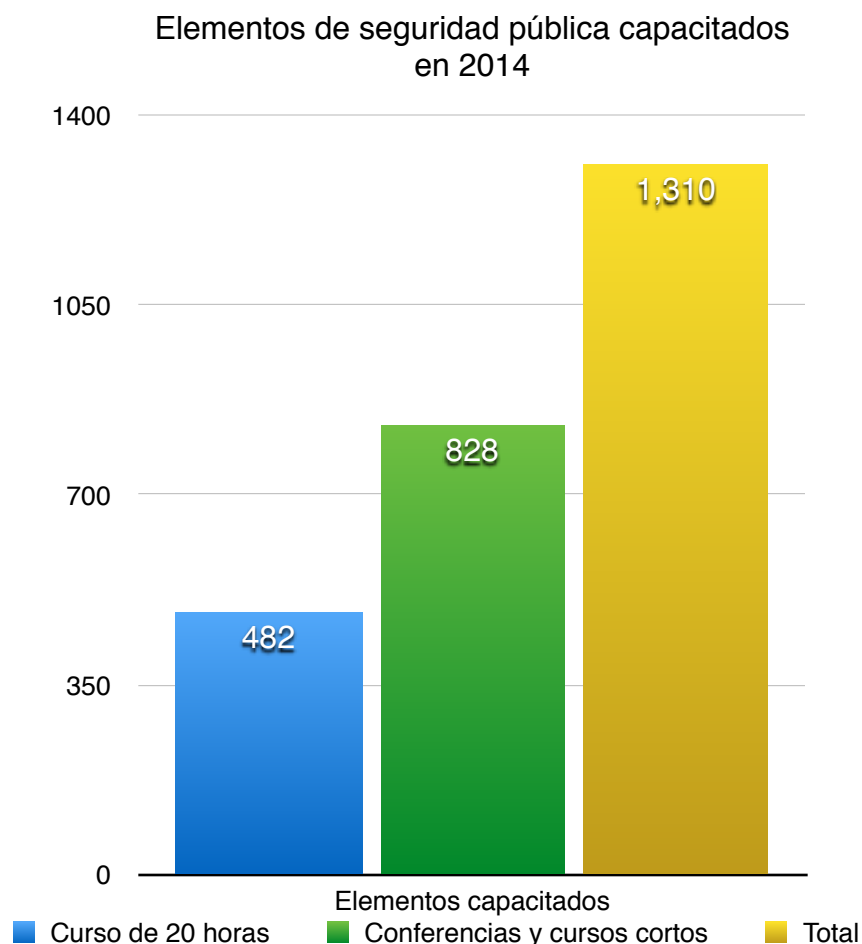
En 2013, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León impartió un curso básico de derechos humanos a 679 elementos de seguridad pública de los diferentes municipios del Estado. Dichos cursos, de veinte horas cada uno, tocaron diferentes aspectos del amplio espectro que abarca esta materia, dentro de los cuales se encuentran algunos específicos a la libertad personal, los derechos de las personas privadas de la libertad, y las obligaciones del Estado al respecto. Si bien no existió una capacitación específica sobre el tema de las desapariciones forzadas de personas, sí se abordaron algunos elementos que forman parte de ese tema. Asimismo, a través de conferencias, cursos cortos y seminarios, se dio capacitación general sobre derechos humanos a 457 elementos de seguridad pública municipal; de tal forma, en el año 2013, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León capacitó a un total de 1136 agentes de seguridad pública en el tema de seguridad y derechos humanos.

La información anterior se reproduce en la siguiente gráfica:



En el año 2014 hubo algunas variaciones en cuanto a los porcentajes de la capacitación, pero en general aumentó el número de elementos que recibieron formación por esta Comisión. De esta forma, 482 elementos de seguridad pública municipal participaron en el curso básico sobre derechos humanos, con una duración de veinte horas, y 828 elementos participaron en cursos y conferencias de 10 horas o menos, por lo que, en total, 1310 elementos recibieron instrucción.

La información anterior se reproduce, de la misma manera, en la gráfica que se muestra a continuación:

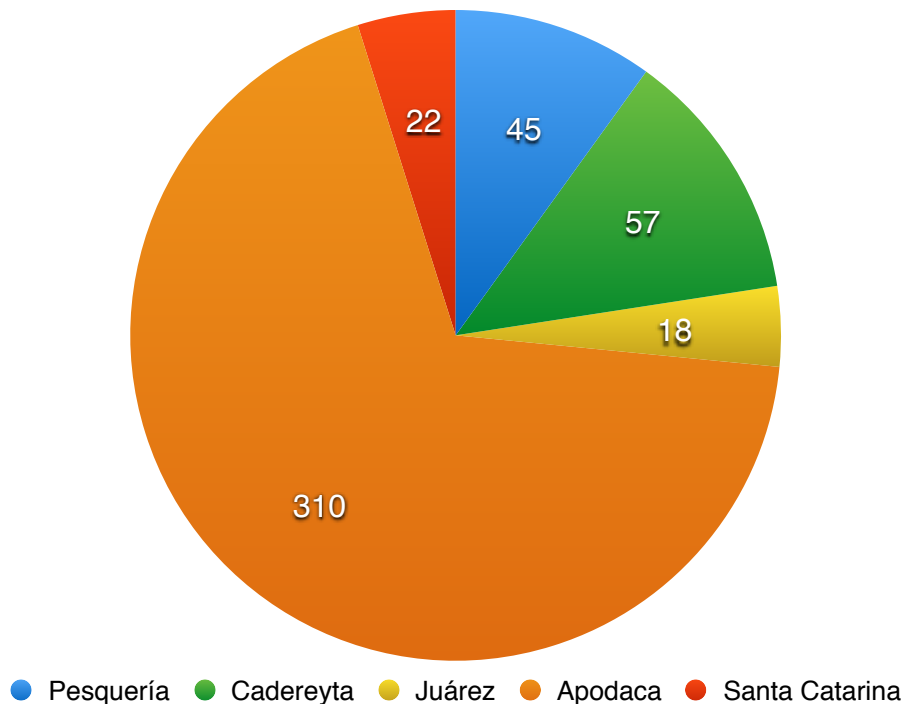


Adicionalmente, es importante señalar que se capacitó, mediante dos seminarios impartidos durante el 2014, a 600 elementos en etapa de formación en la Universidad de Ciencias de la Seguridad.

En relación a la capacitación brindada a los servidores municipales encargados de la seguridad pública como resultado de las recomendaciones emitidas por esta Comisión, misma que consistió en un curso básico sobre derechos humanos de

forma general, y en algunos casos en relación al uso de la fuerza, la siguiente gráfica presenta los resultados:

Elementos de seguridad pública capacitados como resultado de las Recomendaciones



En total, esta Comisión capacitó —o acreditó la capacitación por medio de otras instituciones— a 452 elementos de seguridad pública municipal como resultado de las cinco recomendaciones emitidas durante el año 2013 en materia de desaparición forzada de personas. Esta cifra se añade a las anteriormente mencionadas que resultan de los programas de capacitación que se imparten de forma general a las administraciones públicas municipales.

Por otra parte, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León cuenta con un *Curso avanzado de derechos humanos aplicados a la función policial*. Este curso recientemente fue rediseñado, y dentro de las adiciones se contempla un nuevo módulo que se refiere de forma específica a la desaparición forzada de personas. Dicho módulo, con una duración prevista de dos horas, comenzará a impartirse a los elementos de seguridad pública municipal y del Estado a partir del año 2015, y contempla una revisión de los antecedentes de la desaparición forzada de personas, así como un análisis de los conceptos básicos y marco normativo de esta figura; un enfoque particular sobre el derecho a la verdad, y finalmente, contenido específico respecto a las obligaciones de los funcionarios encargados de las tareas de seguridad pública. La intención de este módulo es que los servidores públicos cuenten con instrucción específica sobre las

características del delito de la desaparición forzada, tanto desde el ámbito de derecho penal como de la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. De esta forma, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León persigue el objetivo de desarrollar una cultura básica de los derechos humanos en los servidores públicos, y en particular de aquellos encargados de las tareas de seguridad, en aras de prevenir la repetición de esta singular violación de los derechos humanos.

III. Acciones de protección de los derechos humanos.

Dentro de las labores principales del sistema nacional de organismos públicos de derechos humanos, y en particular de esta CEDH-NL, se encuentran las acciones destinadas a la protección de los derechos humanos. Entre ellas, destaca principalmente la relativa a la investigación de hechos que presuntamente constituyan violaciones a los derechos humanos. Estas dan inicio como resultado de la acción u omisión del Estado, cuyo carácter sea contrario a las obligaciones internacionales y de derecho interno en la materia. De estas investigaciones pueden desprenderse recomendaciones públicas no vinculantes; sin embargo, el rechazo de la recomendación por la autoridad le impone la obligación constitucional de comparecer ante el órgano legislativo que corresponda a su ámbito de competencia para explicar los motivos de la decisión.

En el contexto de la labor de la Comisión, las recomendaciones se elaboran de conformidad con los *Principios y directrices básicos de las Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. De tal manera, cuando la Comisión determina como resultado de su investigación que existió una violación a los derechos humanos, la recomendación incluye dentro de sus puntos resolutivos las medidas que la autoridad responsable deberá adoptar para procurar la reparación tanto monetaria como no monetaria del daño ocasionado a la víctima. Dentro de las medidas no monetarias, destacan la restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. De forma general, las recomendaciones emitidas por la Comisión incluyen ambas formas de reparación, adecuadas conforme a las características del caso.

En materia de desaparición forzada, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León ha emitido cinco recomendaciones a diferentes órganos municipales

del estado en el período correspondiente a los años 2013-2014.² Dichas recomendaciones señalan a la autoridad, entre otras medidas:

1. La obligación de reparar el daño a las familias de las personas desaparecidas, conforme a los estándares internacionales aplicables.
2. Indemnización por lucro cesante, que entre otras incluye diferentes aportaciones de la autoridad responsable en materia de educación (becas para estudiantes menores de edad) y empleo (ayuda para obtener un trabajo), con el objetivo de que las víctimas puedan contar con suficientes elementos para desarrollar una vida digna.
3. Disculpa pública con reconocimiento de responsabilidad por parte de la autoridad involucrada.
4. Instauración del procedimiento de responsabilidad administrativa contra los servidores públicos involucrados.
5. Coadyuvar con las autoridades encargadas de la investigación de los hechos para aportar todas las pruebas disponibles, con la finalidad de esclarecer los hechos ocurridos en torno a la desaparición forzada.
6. Brindar la atención médica y psicológica que requieran las víctimas, previo consentimiento.
7. Capacitación de los funcionarios públicos en materia de derechos humanos, y en particular sobre los derechos de las personas detenidas y durante el desarrollo de la privación de su libertad.

Es importante señalar que en las cinco Recomendaciones emitidas por la CEDH-NL en materia de desaparición forzada, las autoridades de los municipios de Apodaca, Pesquería, Juárez, Santa Catarina y Cadereyta Jiménez, todos en el estado de Nuevo León, ofrecieron disculpas públicas y reconocieron su responsabilidad y la participación de servidores públicos en las violaciones a los derechos humanos. Asimismo, los servidores públicos de las distintas administraciones municipales mencionadas con antelación recibieron capacitación en materia de derechos humanos, impartida por personal de esta Comisión. De la misma forma, en todos los casos se iniciaron procedimientos de responsabilidad administrativa para sancionar a los servidores públicos involucrados en las desapariciones forzadas, y como resultado directo de las distintas Recomendaciones, se abrieron averiguaciones previas por parte de la Agencia del Ministerio Público Especializado del Fuero Común para Delitos Electorales y Servidores Públicos.³ Además, en tres de los cinco casos han habido sentencias condenatorias en contra de los servidores públicos involucrados, derivados de

² Se incluyen en anexo las síntesis de las Recomendaciones 50/2013, 51/2013, 52/2013, 55/2013 y 56/2013 emitidas por la Comisión, donde se pueden observar las medidas adoptadas en cada caso particular de desaparición forzada.

³ Debe señalarse, sin embargo, que de las constancias recibidas por la CEDH-NL no se desprende que la autoridad ministerial a cargo de las averiguaciones previas conduzca su investigación con el objetivo de presentar cargos por la desaparición forzada de las diferentes víctimas.

procedimientos penales iniciados de forma paralela a la presentación de la queja ante esta Comisión, mientras que los otros dos procedimientos penales paralelos se encuentran en diferentes etapas procesales.

Por otra parte, una colaboración importante por parte de los municipios a quienes se han dirigido las recomendaciones se ha podido observar en la adopción de medidas no remuneratorias en beneficio de las víctimas indirectas de desaparición forzada. En ese sentido, las autoridades municipales en quienes recayó la responsabilidad han contribuido en la obtención de plazas laborales, becas de estudio, equipo médico, atención médica y psicológica, gestión en la inscripción en programas federales de asistencia social, entre otras. En lo anterior, la CEDH-NL ha centrado su labor en brindar acompañamiento personal a las víctimas en las gestiones ante las autoridades correspondientes.

Un aspecto de suma trascendencia es el hecho de que, como se puede observar en las síntesis anexas a este informe y en los párrafos precedentes, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León se ha concentrado en servir como enlace entre las víctimas de violaciones de derechos humanos y las autoridades responsables, de manera particular en el aspecto de las reparaciones monetarias y no monetarias. De esta forma, la Comisión ha hecho énfasis en facilitar la interlocución de los distintos actores involucrados, con la finalidad de asegurar que las reparaciones sean verdaderamente efectivas, y que en la medida de lo posible, las necesidades de las víctimas sean satisfechas. Esto podría representar una condición favorable a las víctimas, puesto que no impone el mismo desgaste que el que implica un procedimiento jurisdiccional, ni las cargas procesales probatorias que corresponderían al mismo.

Debe igualmente destacarse que de manera general, dentro de los cinco casos de desaparición forzada referidos en el presente informe, las autoridades municipales han decidido colaborar de forma estrecha con la CEDH-NL en la aceptación e implementación de las recomendaciones, con la finalidad de perseguir estas violaciones graves a los derechos humanos y de participar activamente en la adopción de medidas destinadas a garantizar la no repetición de las mismas. Por lo tanto, conviene resaltar la posición que esta Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, y en general las comisiones de derechos humanos del país, pueden tener frente al incumplimiento de las obligaciones internacionales en que pudiera incurrir el Estado mexicano en materia de derechos humanos: un papel en el que se señalen las faltas a los compromisos convencionales y constitucionales de los órganos del Estado cuando sea necesario; de apoyo a las víctimas, directas e indirectas, de violaciones a los derechos humanos que resulten de la acción u omisión del Estado; y de enlace entre la autoridad y las víctimas, con el objetivo de que las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición sean efectivas.

Como resultado del trabajo de la Comisión en el tema de la desaparición forzada de personas, este organismo se encuentra actualmente desarrollando una *Guía de búsqueda de personas desaparecidas*. Esta guía pretende ser una herramienta que facilite la prestación de asistencia por parte de la Comisión, dentro de sus atribuciones, en la atención que se brinda en la búsqueda de personas que han desaparecido, así como en la protección de sus derechos e intereses y en los de sus familiares. De tal forma, la Guía busca establecer parámetros claros sobre la actuación que la Comisión debe seguir ante una presunta desaparición, basándose en estándares internacionales, para tratar de brindar la mayor certeza posible a las víctimas indirectas. Algunos de los puntos a destacar de esta iniciativa son la creación de un registro de personas desaparecidas por la Comisión, a fin de contar con una base de datos propia que pueda ser utilizada para generar efectos jurídicos y colaborar con investigaciones de otras dependencias; o bien, trabajar en favor de las víctimas a través de la interlocución con las autoridades gubernamentales, tanto para realizar los procedimientos jurídicos pertinentes como para garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas. La guía mencionada se encuentra en proceso de elaboración, y sin embargo, puede contribuir al desarrollo de mecanismos y procedimientos efectivos que coadyuven en la prevención y protección de los derechos humanos.

IV. Sugerencias sobre posibles recomendaciones del Comité sobre Desaparición Forzada de las Naciones Unidas al Estado mexicano.

1. En atención a la posible existencia de diferentes estándares de responsabilidad del Estado (en materia administrativa y penal, por lo menos), se sugiere al Comité que recomiende al Estado mexicano la unificación de criterios sobre la responsabilidad del Estado y su deber y criterios de reparación cuando exista una desaparición forzada, de manera que las diferentes vertientes que existan conforme a los diferentes textos legislativos en vigor, deriven de o contemplen una perspectiva de la reparación acorde a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos.
2. En atención a la trascendencia que conlleva una sentencia penal por desaparición forzada y a la implicación que conlleva tanto para la sociedad como para las víctimas, se sugiere al Comité que recomiende al Estado mexicano adoptar medidas para que los funcionarios de distintos niveles del ámbito judicial en materia penal y del Ministerio Público, tanto federales como estatales, cuenten con capacitación especializada respecto a la relevancia de la figura de desaparición forzada.
3. Se sugiere al Comité que recomiende al Estado mexicano, y en particular a las instituciones públicas de promoción y protección de los derechos humanos del

país, que adopten las medidas necesarias para trabajar como interlocutores entre la autoridad y las víctimas directas o indirectas de desaparición forzada, a fin de que a través de su labor, colaboren en la implementación de medidas integrales que protejan de manera efectiva los derechos humanos de las víctimas.

De la forma más atenta, reiteramos nuestra intención de colaborar con el Comité sobre Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas, en el marco de nuestra competencia, en el desarrollo de acciones efectivas para la protección de los derechos humanos de las víctimas de desaparición forzada, así como en la prevención de las mismas. Quedamos a su disposición para cualquier aclaración que pudiera resultar necesaria, así como para dar seguimiento a las iniciativas y programas descritos en el presente informe.

Dra. Minerva Martínez Garza
Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León
minervamartinez@cedhnl.org.mx
+52(81)83440215

MDH. Humberto Cantú Rivera
Investigador Asociado del Centro de Investigación en Derechos Humanos y
Derecho Humanitario (CRDH) de la Université Panthéon-Assas Paris II
Asesor externo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León
humberto.cantu.r@gmail.com
+33647374983