

México

Informe alternativo presentado al Comité contra la Desaparición

Forzada en vista de la adopción de la lista de cuestiones sobre el informe de México durante la 7ª

sesión del Comité, del 15 a 26 de septiembre de 2014



“Desaparición Forzada de migrantes en México”

MAYO DE 2014

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	1-29
II. Definición y criminalización de las desapariciones forzadas (Arts. 1-7)	30-67
Arts. 2, 4, 5 y 7 – Definición y tipificación del delito de desaparición forzada y desaparición forzada como crimen de lesa humanidad	30-63
Art. 6 - Responsabilidad penal	64-67
III. Responsabilidad penal y cooperación judicial en materia de desaparición forzada (Arts. 8-16)	68-118
Art. 8 - Prescripción del delito	68-69
Arts. 9, 10 y 11 – El ejercicio de la jurisdicción universal y el principio <i>aut dedere aut judicare</i>	70-80
Art. 12 – Obligación de investigar	81-107
Arts. 13 y 16 – Extradición y <i>Non refoulement</i>	108-111
Arts. 14 y 15 – Auxilio judicial y cooperación jurídica entre los Estados	112-118
IV. Medidas para prevenir las desapariciones forzadas (Arts. 17-23)	119-150
Arts. 17, 18, 20 y 21 – Prevención de la desaparición forzada y personas privadas de libertad, derecho de acceso a la información sobre personas privadas de libertad y limitaciones, y puesta en libertad	119-150
V. Medidas de reparación y de protección de niños contra las desapariciones forzadas (Arts. 24-25)	151-190
Art. 24 – Víctimas de desaparición forzada y sus derechos	151-188
a) La noción de víctima de desaparición forzada	151-157
b) Búsqueda, exhumación, respeto y restitución de los restos mortales	158-176
c) El derecho a una indemnización y a una reparación integral	177-185
d) Medidas para reglamentar la situación legal de las personas desaparecidas	186-188
Art. 25 – Protección especial de niños y niñas víctimas de desaparición forzada	189-190
VI. Recomendaciones	191-192
VII. Asociaciones que presentan el informe	
Anexo	

I. Antecedentes y enfoque del informe

1. 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; el Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (FONAMIH); 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”)¹ se documentan las principales dificultades de las familias de personas migrantes para ejercer su derecho a la verdad y acceso a la justicia.
2. En **marzo de 2014 México** entregó su **informe** (en adelante, “**informe de México de marzo de 2014**”) sobre la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (en adelante, “la Convención”) al Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas (en adelante, “el Comité”), en virtud del Art. 29 de la Convención.
3. Entre otras cosas, el mencionado informe del gobierno mexicano **no toma en cuenta la situación de especial vulnerabilidad de las personas migrantes**, quienes suelen ser víctimas de desaparición forzada, entendida en los términos de los Arts. 2 y 3 de la Convención, **ni de sus familiares**.
4. El presente informe, suscrito por las mencionadas organizaciones de la sociedad civil en conjunto con TRIAL (*Track Impunity Always*), tiene como objetivo principal el hacer de conocimiento y lograr el entendimiento del Comité sobre la situación que viven las personas migrantes en tránsito en México y sus familias en sus países de origen, los principales obstáculos para el ejercicio del derecho a la verdad y acceso a la justicia de las familias de personas migrantes desaparecidas, el desfase con la realidad y la falta de alcance de los mecanismos mencionados por México para los casos concretos de personas migrantes víctimas del delito y/o de violaciones a sus derechos humanos, en específico de desaparición forzada, definida en los términos de los Arts. 2 y 3 de la Convención. Asimismo, **en vista de la adopción por parte del Comité de la lista de cuestiones en relación con el informe presentado por México, las asociaciones que suscriben el presente informe formularán unas cuantas cuestiones concretas**.
5. Con respecto al enfoque del presente informe, con el objetivo de que la información que se proporciona

¹ 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/>.

al Comité sea la más pertinente, adecuada y especializada, se decidió desarrollar en particular los artículos de la Convención que se encuentran intrínsecamente ligados a la realidad de las personas migrantes. Asimismo, se analizan las principales falencias de la legislación mexicana en materia de desaparición forzada de personas. La omisión de otros temas no implica de ninguna manera que las asociaciones que suscriben el presente informe consideren que México cumple con todas sus obligaciones de acuerdo con la Convención.

6. La información que se suministra al Comité 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”.² 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.³ Las víctimas de los tres eventos ascienden a 314 personas, de las cuales existen cerca de 200 restos que permanecen sin identificar.
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.⁴ En este caso, como en la “Masacre de los 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas”, se considera que hubo una participación, directa o en forma de omisión, de funcionarios y servidores públicos (de forma directa, por ejemplo, han sido vinculados a la investigación penal 17 funcionarios públicos, de los cuales siete están siendo procesados).⁵

² 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 *Excelsior* 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>).

³ 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>

⁴ *Reforma*, “Destapa la masacre plagio de pasajeros”, publicada el 8 de abril de 2011.

⁵ 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 Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los derechos de los migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a México; Observaciones finales del Comité de Protección de Todos los Derechos de las personas Migrantes y sus Familias de las Naciones Unidas sobre el Segundo informe de México; y las Observaciones preliminares de la visita del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales de las Naciones Unidas a México.

8. 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 e información pública gubernamental.
9. 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.⁶ 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 dichos actos consisten en hechos de desaparición de acuerdo a lo establecido por la Convención.
10. Cabe señalar que en las Directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en virtud del Art. 29 de la Convención se requiere que los Estados incluyan "una sección del informe específico para el tratado debe dedicarse *al proceso de preparación, en particular a las consultas que se hayan celebrado con el Gobierno y con instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, organizaciones de familiares de las víctimas, defensores de los derechos humanos que se ocupan de la cuestión de la desaparición forzada, ONG y otros interesados*".⁷ Sin embargo, en **el informe de México de marzo de 2014 no hay ninguna sección relativa al proceso de preparación del informe estatal y a las consultas que se puedan haber llevado a cabo con la sociedad civil.**
11. Asimismo, en las mencionadas Directrices se pide a los Estados partes que proporcionen "*datos estadísticos sobre casos de desapariciones forzadas desglosados por sexo, edad, origen étnico y ubicación geográfica, entre otras cosas*".⁸ **En el informe de México de marzo de 2014 no se proporcionan dichos datos estadísticos. Sin embargo,** esto forma parte de un problema más general de acuerdo con el cual se **desconoce el número exacto de las víctimas de desaparición forzada en México** y no se cuenta con un banco de datos que concentre en un único lugar todos los casos de personas desaparecidas. Esta situación continúa ocasionando problemas y obstaculiza el

⁶ Los informes, publicados en junio de 2009 y febrero de 2011, están disponible en http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales.

⁷ Comité contra la Desaparición Forzada (CED), *Directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en virtud del Art. 29 de la Convención*, doc. CED/C/2 del 8 de junio de 2012, párr. 9.

⁸ *Ibidem*, párr. 11.

funcionamiento de mecanismos eficaces de búsqueda e investigación.⁹ Si bien la administración del nuevo gobierno federal indicó tener este tema entre sus prioridades, hasta el momento no se han llevado a cabo acciones concretas.

12. 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.¹⁰ Los cálculos de la funcionaria señalaban que en promedio 12 personas desaparecieron en México cada día durante el gobierno de Felipe Calderón.¹¹ 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 mexicano.¹² Tal y como se menciona en el informe de México de marzo de 2014,¹³ la Ley del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2012, 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.
13. 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**

⁹ Al respecto véase Human Rights Watch, *México debe crear una base de datos confiable sobre desapariciones forzadas*, 12 de noviembre de 2013, <http://www.hrw.org/es/news/2013/11/12/mexico-debe-crear-una-base-de-datos-confiable-sobre-desaparecidos>.

¹⁰ *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>.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Al respecto, se puede ver la intervención del Presidente de la CNDH ante el Senado en <https://www.youtube.com/watch?v=wW3y0VCnbQo>.

¹³ Informe de México de marzo de 2014, párr. 6.

personas desaparecidas elaboradas por la Procuraduría General de la República (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).¹⁴

14. 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 que no podrán ser resueltas hasta que no se cuente con una base de datos oficial de la PGR en México, como 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 período de seis años, lo cual contradice el clima de violencia general que se sufre en México.¹⁵
15. **La falta de datos claros y fehacientes es particularmente evidente en lo que se refiere a las personas migrantes desaparecidas.**¹⁶ Las entidades implicadas en la construcción de la base de datos dada a conocer por la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, como la misma Secretaría de Gobernación y la PGR, ignoran la composición de esta base, desconociendo, por ejemplo, el número de personas extranjeras o migrantes en la misma. Para confirmar que **el gobierno federal mexicano aún desconoce cuántas personas migrantes son parte de los 26121 casos de personas desaparecidas durante el sexenio 2006-2012**, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho realizó un cuestionario a las entidades antes nombradas. Se preguntó a la Secretaría de Gobernación sobre la cantidad de migrantes dentro de esta lista, pero la entidad se declaró incompetente para conocer la cifra¹⁷ –sirve recordar que fue esta la que hizo pública la información–. Posteriormente, se consultó al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el órgano federal responsable de establecer y regular la operación, funcionamiento y administración del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas

¹⁴ <http://desaparecidosenmexico.wordpress.com/sobre-la-base-de-datos/> y https://www.dropbox.com/s/amiddfa6005jf2l/BASE_INTEGRADA_DE_PERSONAS_NO_LOCALIZADAS%20Versión%20pública%20PC%20.xlsx.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ Solicitud de información pública con número de folio 0000400069613, ingresada el 1° de abril de 2013.

(RENPED). En su respuesta, el organismo declaró la inexistencia de la información¹⁸ y recomendó buscar en la plataforma en línea del RENPED.¹⁹ Al hacerlo, se pusieron de manifiesto dos cuestiones: el gobierno federal distingue entre personas *extraviadas* y *desaparecidas*, y una simple búsqueda en el portal web arrojó una cifra irrisoria. **En México hay solamente dos mujeres de procedencia extranjera registradas como desaparecidas.**²⁰ El gobierno hondureño, por su parte, mediante una solicitud de información pública realizada por la Red Regional Verdad y Justicia, afirmó que de 2010 a la fecha existen 541 migrantes no localizados. El gobierno de El Salvador indicó que desde 2005 sabe de 1584 casos de personas migrantes salvadoreñas desaparecidas. Estas cifras son inconsistentes con la única información que, hasta ahora, se ha hecho pública en ocasión de la arriba mencionada intervención del Presidente de la CNDH el día 20 de mayo de 2014 ante el Senado, en la que sólo se reconocen 308 casos de personas migrantes desaparecidas.²¹

16. Una búsqueda en este Registro (RENPED) realizada el 14 de mayo de 2014, recopila cifras preliminares reportadas hasta el 30 de septiembre de 2010 por las Procuradurías –o Fiscalías– Generales de Justicia de las Entidades Federativas,²² **no arroja ningún resultado para personas desaparecidas “de procedencia extranjera”**. Sin embargo, cuando se modifican los parámetros de búsqueda y se filtra la información según la nacionalidad de la persona, se obtiene un resultado diferente: en México hay una mujer guatemalteca de 20 años de edad desaparecida el 20 de enero de 2010 en Tuxtla Chico, Chiapas. La búsqueda para El Salvador y Honduras, no obstante, no arrojó ningún resultado.
17. Este ejercicio pone en evidencia que para efectos del Registro, las autoridades mexicanas diferencian entre personas extraviadas y desaparecidas. Según el Art. 3, fracciones III y IV de la Ley del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas, se entiende por persona extraviada aquella “...que por circunstancias ajenas a su voluntad, desconoce o no recuerda sus datos de filiación, identidad y domicilio...”; y por persona desaparecida: aquella “...que, con base en información fidedigna de familiares, personas cercanas o vinculadas a ella, la hayan dado por desaparecida de conformidad con el derecho interno, lo cual puede estar relacionado con un conflicto armado internacional o no internacional, una situación de violencia o disturbios de carácter interno, una catástrofe natural o cualquier situación que pudiera requerir la intervención de una autoridad pública competente”.
18. La información obtenida a través del Registro se contradice abiertamente con la información documentada por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho a través de solicitudes dirigidas a la Procuraduría General de la República. Según esta información de 2000 a 2006

¹⁸ Solicitud de información pública con número de folio 2210300016413, ingresada el 11 de abril de 2013.

¹⁹ El portal web mencionado es http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Sistema_RNPED.

²⁰ Posteriormente, para la elaboración de este informe, se realizó una nueva búsqueda, la cual arrojó inexistencia de persona de procedencia extranjera desaparecida o extraviada.

²¹ *Supra* párr. 12.

²² Según se lee en un aviso previo en el portal del Registro (http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Sistema_RNPED).

la Procuraduría no tiene registro de delitos relacionados con la privación de la libertad de migrantes (secuestro, ausencia, desaparición forzada, etc.); en 2007 hay un registro de una averiguación previa relacionada con la desaparición forzada de una hondureña, desaparecida en Reynosa, Tamaulipas cuya situación jurídica es “incompetencia autorizada”. A partir de 2008 hay más registro pero la información sigue siendo poco clara y fidedigna debido a los criterios que utiliza la Procuraduría General de la República para hacer sus registros.²³

19. Es preciso hacer hincapié sobre la importancia de que el gobierno mexicano ponga especial atención en la población migrante desaparecida. Esta población enfrenta una situación adicional de vulnerabilidad por el hecho de ser migrantes, y no tener acceso a mecanismos de protección cuando cruzan de forma irregular por el territorio mexicano. Además, cuando ocurre un caso de desaparición, las familias no tienen manera de acceder a la justicia, ya que el delito o la violación de los derechos humanos ocurren en un país diverso de aquel donde ellos habitan y del cual son ciudadanos. Se ha observado y documentado, por los Comités de familiares de personas migrantes, que generalmente las personas no denuncian por desconocer el lugar al cual pueden acudir o porque cuando acuden a denunciar, se presentan una serie de dificultades por parte de las autoridades de su país quienes alegan que poco pueden hacer porque los hechos ocurrieron en otro país. De los casos que se llegan a denunciar, son atendidos por la vía diplomática y difícilmente llegan a la instancia competente para investigar. Todo ello da una muestra de las dificultades y la vulnerabilidad en que se encuentran las personas migrantes por lo que México debe llevar a cabo acciones adicionales efectivas para garantizar una búsqueda efectiva y el acceso a la justicia.
20. La Red Regional Verdad y Justicia ha documentado un total de **344 casos de personas migrantes víctimas de violaciones a sus derechos humanos en cuatro países: El Salvador, Honduras, Guatemala y México.**²⁴ Sin embargo, cabe mencionar que cada uno de los comités de familiares de personas migrantes desaparecidas y fallecidas en Centroamérica cuentan con su propio registro de casos. **COFAMIDE²⁵ manifiesta contar con un registro histórico de 231 casos de personas migrantes desaparecidas o fallecidas; en el mismo sentido, COFAMIPRO²⁶ tiene un registro de 472 casos de personas migrantes víctimas de violaciones** de sus derechos humanos.
21. Conocer el número de personas centroamericanas y mexicanas migrantes que han desaparecido en su tránsito hacia Estados Unidos ha resultado hasta ahora una tarea imposible: como se indicó, es difícil que los gobiernos de la región cuenten con información, y cuando la tienen, resulta poco confiable o no

²³ Se anexa al final del presente documento la lista de registros a partir del 2008 de acuerdo a la información proporcionada por la Procuraduría General de la República, derivada de la solicitud de información 0001700094513 de fecha 20 de marzo de 2013.

²⁴ El Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), en el marco del Proyecto Frontera, el cual se lleva a cabo con comités de familiares de migrantes desaparecidos e instituciones de gobierno, señala haber documentado al menos 209 casos en El Salvador, 260 en Honduras, 86 en Guatemala y al menos 30 en diferentes estados de la República mexicana.

²⁵ Organización no gubernamental que suscribe el presente informe.

²⁶ Organización no gubernamental que suscribe el presente informe.

ha sido almacenada en una base de datos accesible y estructurada. En particular, en México la CNDH, después de documentar 412 casos de secuestros masivos a migrantes con 21091 víctimas en un periodo de un año, desconoce cuántos migrantes continúan con estatus de desaparecidos o secuestrados, cuántos fueron hallados vivos o muertos, cuántas investigaciones se abrieron al respecto, cuántos procesos penales siguen vigentes y cuántos se clausuraron, pues no “está obligada a dar seguimiento a los informes especiales” que presenta.²⁷

22. De manera similar, los Estados de Centroamérica enfrentan una situación de descoordinación y falta de información sobre sus propios nacionales desaparecidos. De acuerdo a solicitudes presentadas ante el mecanismo de transparencia por la Red Regional Verdad y Justicia, en Honduras no existen bases de datos que contengan información sobre casos de personas migrantes desaparecidas.²⁸ Asimismo, en El Salvador, la Policía Nacional Civil o la Fiscalía General no cuentan con un archivo de casos de migrantes desaparecidos, y el único esfuerzo lo ha realizado el Ministerio de Relaciones Exteriores, que afirmó contar con un registro de 852 casos activos de personas migrantes desaparecidas.²⁹ A pesar de esto, resulta evidente que en el tema de las personas migrantes, el esclarecimiento del número de víctimas de desaparición debe ser una **tarea coordinada entre los países de origen, tránsito y destino, una situación que hasta la fecha no se ha dado**. Tanto El Salvador (a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Procuraduría de Derechos Humanos) como Honduras (a través de la Secretaría de Derechos Humanos y el Ministerio de Relaciones Exteriores), así como el Estado de Chiapas (a través del Consejo Estatal de Derechos Humanos), se han sumado a esfuerzos de la sociedad civil coordinados por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) para formar Bancos de Información Forense, donde se recopila información sobre migrantes no localizados para ser buscados entre restos. Sin embargo, se requiere una búsqueda más integral, que incluya estrategias para buscar a las personas en vida.
23. Lo anterior confirma que la desinformación sobre la problemática de personas migrantes desaparecidas es aún la regla general para los gobiernos de la región, y la excepción está propuesta por las organizaciones de la sociedad civil, que han documentado en diferentes ocasiones la situación de las personas desaparecidas. Con esto en mente, se vislumbra difícil la coordinación entre los diferentes gobiernos en términos de cifras y estadísticas, por lo que concebir el fenómeno de la desaparición en tránsito desde una perspectiva regional sigue siendo una tarea pendiente.
24. Por lo que concierne a los casos de desaparición registrados por asociaciones de la sociedad civil, se

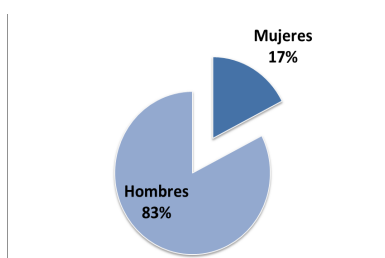
²⁷ La CNDH elaboró dos informes especiales que retratan el fenómeno de los secuestros masivos, en 2009 y 2011. Si bien es una primera acción con miras a poner fin a la falta de información, la misma Comisión desconoce la suerte de los casos que documentó, pues como se indicó, el organismo alegó que no está dentro de sus obligaciones dar seguimiento a sus informes. Para más información, se puede consultar la solicitud de información pública con folio 00018113, ingresada a la CNDH.

²⁸ Solicitud de información pública No. 20/2013, ingresada a la Secretaría de Relaciones Exteriores de la República de Honduras el 12 de agosto de 2013.

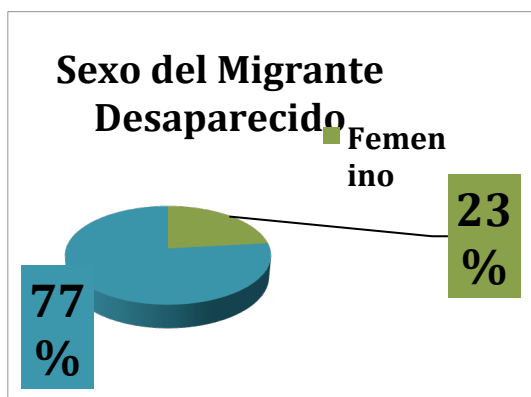
²⁹ Solicitud de información pública (s.n.) ingresada el 14 de junio de 2013 a la Oficina de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador.

pueden indicar algunas características comunes. En Coahuila, el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios³⁰ tiene documentados 143 casos con 327 personas desaparecidas en este Estado y 44 eventos con 96 personas desaparecidas en otros Estados de la República del 2007 a julio de 2013. Tan sólo de agosto de 2012 a julio de 2013 se registraron 35 eventos de desaparición con al menos 69 víctimas.

25. Es importante mencionar que los datos apuntan a un incremento en las desapariciones de mujeres en el periodo de julio del 2012 a agosto del 2013, aunque en su mayoría los desaparecidos siguen siendo hombres. El siguiente gráfico ejemplifica lo mencionado:



26. Como se indicó con anterioridad, el número total de casos documentados por la Red Regional Verdad y Justicia es de 344. De estos, 80 casos, es decir el 23% del total, están relacionados con mujeres migrantes desaparecidas y 264, que equivalen al 77%, son de migrantes hombres.

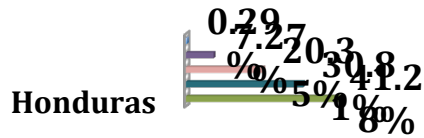


Sexo	Número de casos	%
Femenino	80	23.26%
Masculino	264	76.74%
TOTAL	344	100.00%
Fuente: Red Regional Verdad y Justicia		

27. El número de casos documentados por la Red Regional Verdad y Justicia varía entre los diferentes países. Esto depende en gran medida de la posibilidad de documentar más casos donde hay mayor organización de los familiares a través de los comités. De los 344 expedientes registrados, el 41% corresponde a casos de Honduras, el 30% de El Salvador, el 20% de Guatemala, el 7% de México, y por último, Brasil con un solo registro.

³⁰ Organización no gubernamental que suscribe el presente informe.

Procedencia del Migrante desaparecido



País	# de Exp	Porcentaje
Honduras	142	41.28%
El Salvador	106	30.81%
Guatemala	70	20.35%
México	25	7.27%
Brasil	1	0.29%
TOTAL	344	100.00%

Fuente: Red Regional Verdad y Justicia

28. Del registro de casos se tienen documentados 191 ocurridos con anterioridad al 2006 (56% de los casos registrados). Después de dicha fecha, se tienen registrados 133 casos (39%) que sucedieron entre 2007 y 2013. Dentro de este lapso, **en el 2011 se registra el mayor número de personas migrantes desaparecidas**, un total de 46, lo que equivale al 13.37% de los casos registrados.

Edad al migrar	# de Exp	Porcentaje
Antes de 2006	191	55.52%
Año 2006	20	5.81%
Después de 2006	133	38.66%
TOTAL	344	100.00%

29. Si bien la Red Regional Verdad y Justicia es consciente que **los 344 casos documentados no pueden considerarse como representativos del universo de personas migrantes desaparecidas en los países de la región**, es de igual manera cierto que este universo permanece desconocido, pues, como se afirmó antes, los gobiernos en la región, a pesar de la obligación que tienen de establecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas y de garantizar los derechos fundamentales de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, no cuentan con cifras que definan de manera precisa el fenómeno.

Sugerencias para la listas de cuestiones sobre el informe de México

- Sírvanse explicar el proceso de **preparación del informe estatal y en particular las consultas que se hayan llevado a cabo** con instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, organizaciones de familiares de las víctimas, defensores de los derechos humanos que se ocupan de la cuestión de la desaparición forzada, ONG y

otros interesados.

- Sírvanse proporcionar **datos estadísticos** sobre casos de desapariciones forzadas desglosados por sexo, edad, origen étnico y ubicación geográfica, con especial atención al fenómeno de la desaparición forzada de personas migrantes en tránsito.
- Detallar las **acciones adoptadas para dar cumplimiento a la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas**.

II. Definición y criminalización de las desapariciones forzadas (Art. 1-7)

Arts. 2, 4, 5 y 7 – Definición y tipificación del delito de desaparición forzada y desaparición forzada como crimen de lesa humanidad

30. En el informe de México de marzo de 2014 se señala que “desde 2001, el delito de desaparición forzada de personas se encuentra tipificado en el capítulo III Bis del título décimo, ‘delitos cometidos por servidores públicos’, del libro segundo del Código Penal Federal, en el artículo 215 A”³¹ y que “actualmente en 19 entidades federativas se encuentra tipificado el delito de desaparición forzada”.³² A pesar que en 2009 la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó a México enmendar el Art. 215-A del Código Penal Federal,³³ **hasta la fecha no se ha operado ninguna reforma de esta disposición**, aunque el Estado señala que “el 22 de octubre de 2013, el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión la iniciativa de Decreto por el que se reforman las fracciones A, B y C del artículo 215 del código penal federal y se adiciona el artículo 215 E”.³⁴
31. De acuerdo con lo observado por la Corte Interamericana, el Art. 215-A restringe la autoría del delito a “servidores públicos”, representando así un obstáculo para asegurar la sanción de todos los autores, cómplices y encubridores del delito. En particular, en su redacción actual, el Art. 215-A no se refiere a “personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado” y no menciona como elemento constitutivo del delito la negativa de reconocer la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de las víctimas.
32. Asimismo, en su informe de marzo de 2014, el Estado reconoce que “uno de los desafíos pendientes en México es armonizar la legislación penal nacional con los crímenes internacionales contenidos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y otros instrumentos de derechos internacional humanitario”³⁵ y señala que durante los años pasados se han producido diversas iniciativas que

³¹ Informe de México de marzo de 2014, párr. 88.

³² *Ibidem*, párr. 75.

³³ Corte IDH, Caso *Radilla Pacheco v. México*, sentencia del 23 de noviembre de 2009, Ser. C No. 209, párr. 320-324 y 344.

³⁴ Informe de México de marzo de 2014, párr. 105.

³⁵ *Ibidem*, párr. 114.

proponen la tipificación de los crímenes internacionales en la legislación penal nacional, entre las cuales destaca un anteproyecto de 2011.³⁶

33. Por su parte, en las observaciones finales sobre México de noviembre de 2012, el Comité contra la Tortura instó a México “a) Aprobar una ley general sobre las desapariciones forzadas; b) Velar por que las entidades federativas tipifiquen y sancionen el delito de desaparición forzada de conformidad con lo establecido por la normativa internacional en la materia”.³⁷ Así, tras haber llevado a cabo una visita al país, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (en adelante, “GTDFI”) recomendó a México “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”.³⁸
34. Sin embargo, a la fecha, **México no ha cumplido con lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo sobre el caso *Radilla Pacheco v. México* y no se ha emendado el Art. 215 A del Código Penal Federal.** Asimismo, a pesar de las recomendaciones de mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, **no todos los Estados de la Federación tipifican el delito de desaparición forzada y, entre los que lo hacen, no todos cumplen con lo requerido por la Convención.** Finalmente, **México no ha tipificado ni a nivel federal ni a nivel estatal los crímenes de lesa humanidad, incluso la desaparición forzada.**
35. Con respecto al tipo penal de desaparición forzada de personas tal y como tipificado en los 19 Estados de la Federación, cabe resaltar que las definiciones existentes resultan contradictorias. La

³⁶ *Ibidem*, párr. 115-116.

³⁷ Comité contra la Tortura (CAT), *Observaciones finales sobre México*, doc. CAT/C/MEX/CO/5-6 de 23 de noviembre de 2012, párr. 12.

³⁸ Grupo de Trabajo contra Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI), *Informe sobre la Misión a México*, doc. A/HRC/19/58/Add..2 de 20 de diciembre de 2011, párr. 86-87.

consecuencia que tiene que el tipo penal no exista en 13 de los Estados es que no puede abrirse una Averiguación Previa o iniciarse una investigación por el delito de desaparición forzada, lo que obliga a las autoridades a hacerlo por delitos diversos como lo son el secuestro, la privación ilegal de la libertad, o peor aún, abuso de autoridad. En otras ocasiones ni siquiera se abre una investigación penal, sino que se abre un mero trámite administrativo por persona “ausente” o “extraviada”. Lo anterior resta seriedad a la investigación de este delito provocando una mayor impunidad y deja a las víctimas en un mayor grado de indefensión. Además, **es de resaltar que el Código de Justicia Militar no penaliza las desapariciones forzadas.**³⁹

36. 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”.
37. 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

³⁹ En principio sin embargo, no sería necesario que el Código de Justicia Militar tipificara el delito ya que los militares que cometan el delito de desaparición forzada de personas entran en el supuesto de autoridades sujetas por el Código Penal Federal por tratarse de autoridades federales. Esto es, como los militares son autoridades federales entran en el supuesto del Art. 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que establece que “serán delitos federales: los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas”.

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.

38. 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 escalear los hechos, y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima”.
39. 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.
40. 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 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 formula “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.

41. 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.
42. 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”.
43. 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.

44. 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 [...]”.⁴⁰
45. La definición del tipo penal de desaparición forzada proporcionada por el Art. 212-bis del Código Penal de Coahuila no parece conforme a los estándares internacionales. No parece que la expresión “detenga y mantenga oculta” la víctima sea suficientemente amplia para cubrir el “arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad”. La redacción es confusa e integra elementos que dificultan su acreditación, como que la conducta se debe cometer “en abuso” de sus funciones. A saber, no especifica claramente las conductas delictivas que pueden configurar el tipo penal. Omite señalar la negativa de reconocer la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de las personas. No establece que el delito es imprescriptible ni que ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, pueda ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada. No reconoce la naturaleza continuada del delito de desaparición forzada. Pasa por alto el elemento de la aquiescencia, con lo cual se impide una

⁴⁰ 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”.

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.⁴¹

46. 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 Convención. 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.
47. En el caso del **Distrito Federal**, el Art. 168 del Código Penal establece que “al servidor público del Distrito Federal que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos

⁴¹ 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.

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”.

48. 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”.
49. 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.

50. 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.
51. 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”.

52. 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.
53. 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.
54. 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 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”.

55. 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.

56. 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”.
57. 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.
58. 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;⁴² y el Art. 434 establece que se sancionará con 10 a 20 años de prisión y multa,⁴³ 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

⁴² De cuatro a ocho mil cuotas.

⁴³ De mil a cuatro mil cuotas.

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 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”.

59. 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”.

60. 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.
61. 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 formula “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.

62. El Art. 136-quinque 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. 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

la definición contenida en el Art. 2 de la Convención. 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.

Sugerencias para la listas de cuestiones sobre el informe de México

- Sírvanse aclarar **en qué etapa se encuentra el decreto de 22 de octubre de 2013** por el que se reforman las fracciones A, B, y C del Art. 215 del Código Penal federal y se adiciona el Art. 215 E.
- Por favor informar sobre **el avance de la tipificación de los crímenes de lesa humanidad en la legislación federal.**
- Proporcionar información sobre las **iniciativas pendientes o futuras para asegurar que todos los Estados de la Federación tipifiquen el delito de desaparición forzada** de personas de acuerdo con los estándares internacionales.

Art. 6 - Responsabilidad penal

64. El Estado señala en su informe de marzo de 2014 que “la iniciativa de reforma al artículo 215 del Código Penal Federal, presentada al Congreso el pasado 22 de octubre, establece una propuesta para tipificar la responsabilidad penal del superior jerárquico en caso de que no haga uso de su autoridad para evitar la comisión del delito. Lo anterior permitirá sancionar funcionarios que, independientemente de su participación en la comisión del delito, tengan conocimiento de actos de desaparición forzada cometidos por sus subordinados”⁴⁴ y que “de igual forma, contempla responsabilidad penal para el particular que participe en la desaparición forzada de personas, con el consentimiento o respaldo de un servidor público o en su apoyo”.⁴⁵ Finalmente, el Estado señala que “la legislación penal mexicana no establece la obediencia debida como una eximente de responsabilidad penal del subordinado que recibe una orden de un superior y considera criminalmente responsables de los delitos los autores y cómplices”.⁴⁶
65. En primer lugar, cabe destacar que el Art. 6, párr. 1 (a), de la Convención requiere a los Estados partes que consideren penalmente responsable por lo menos “toda persona que *cometa, ordene, o induzca a la comisión de una desaparición forzada, intente cometerla, sea cómplice o participe*

⁴⁴ Informe de México de marzo de 2014, párr. 118.

⁴⁵ *Ibidem*, párr. 119.

⁴⁶ *Ibidem*, párr. 120.

en la misma”. El hecho que el proyecto de ley relativo a la reforma de la tipificación de la desaparición forzada de personas “contempla la responsabilidad penal para el particular que participe”⁴⁷ en la comisión del delito no parece abarcar todas las instancias señaladas por la Convención, dejando así margen para la impunidad.

66. Asimismo, tal y como lo reconoce el propio Estado en su informe, **en la actualidad México no cuenta con disposiciones que permitan considerar penalmente responsable y sancionar de manera adecuada al superior jerárquico como lo requieren el Art. 6, párr. 1 (b), de la Convención**, y en sus términos, **el Art. 28 del Estatuto de Roma**. Si bien México señala que con la reforma del Art. 215 del Código Penal propuesta en el mes de octubre de 2013 se sancionaría el superior jerárquico en caso de que no haga uso de su autoridad para evitar la comisión del delito, el Art. 6, párr. 1 (b), de la Convención establece claramente que se deberá sancionar al superior que “i) haya tenido conocimiento de que los subordinados bajo su autoridad y control efectivos estaban cometiendo o se proponían cometer un delito de desaparición forzada, o haya conscientemente hecho caso omiso de información que lo indicase claramente; ii) Haya ejercido su responsabilidad y control efectivos sobre las actividades con las que el delito de desaparición forzada guardaba relación; y iii) No haya adoptado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir que se cometiese una desaparición forzada, o para poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación y enjuiciamiento”.
67. Además, si bien es importante que la legislación mexicana no considere la obediencia debida como un eximente de responsabilidad penal del subordinado, **México no prohíbe de manera expresa las órdenes o instrucciones que dispongan, autoricen o alienten las desapariciones forzadas (Art. 23, párr. 2, de la Convención)**, 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.⁴⁸

Sugerencias para la listas de cuestiones sobre el informe de México

- Proporcionar información sobre **cómo se sancionaría en la actualidad, tanto a nivel federal como a nivel estatal, a toda persona que ordene, induzca a la comisión de una desaparición forzada, intente cometerla, sea cómplice o participe en la misma**. Sírvanse señalar si el **decreto de 22 de octubre de 2013** por el que se reforman las fracciones A, B, y C del Art. 215 del Código Penal Federal y se adiciona el Art. 215 E modificaría la situación y, si sí, ¿cómo?

⁴⁷ *Ibidem*, párr. 119.

⁴⁸ Art. 6, párr. 1 y 2, de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas (“Declaración de 1992”).

- Sírvanse indicar si **existen iniciativas para reglamentar la responsabilidad del superior por desaparición forzada de personas de acuerdo con lo establecido por el Art. 6, párr. 1 (b), de la Convención y con el Art. 28 del Estatuto de Roma.**
- Sírvanse indicar si **existen iniciativas para adoptar disposiciones que prohíban de manera expresa las órdenes o instrucciones que dispongan, autoricen o alienten las desapariciones forzadas**, y para establecer 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.**

III. Responsabilidad penal y cooperación judicial en materia de desaparición forzada (Art. 8-16)

Art. 8 - Prescripción del delito

68. En su informe al Comité, México señala que “en cumplimiento con lo establecido en el artículo 8, inciso 1 b) de la Convención, el régimen de prescripción aplicable a la desaparición forzada en la legislación nacional, opera a partir de que la conducta típica cesa o se agota. Así lo determinó la SCJN al establecer que el delito de desaparición forzada tiene naturaleza permanente o continuada, dado que se consume momento a momento y no concluye en tanto no se conozca el paradero de la víctima”.⁴⁹ Además el Estado indica que “en algunas entidades federativas se establece, de manera expresa, la imprescriptibilidad del delito”.⁵⁰
69. Sin embargo, cabe recordar que el Art. 8 de la Convención hace un re-envío expreso al Art. 5, que concierne a la desaparición forzada como crimen de lesa humanidad. Como se ha detallado con anterioridad,⁵¹ **México no ha tipificado los crímenes de lesa humanidad, incluso la desaparición forzada de personas, y por ello tampoco dispone la imprescriptibilidad de los mismos.** Esto no cumple con lo requerido por la Convención y puede facilitar casos de impunidad.

Sugerencias para la listas de cuestiones sobre el informe de México

- Sírvanse aclarar **cuál es el régimen de prescripción aplicable en casos de crímenes de lesa humanidad, incluso la práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada.** Por favor especificar si esto cambiaría a raíz de las reformas presentadas por el Ejecutivo Federal al Congreso el 22 de octubre de 2013 y, si sí, ¿de qué manera?

⁴⁹ Informe de México de marzo de 2014, párr. 129.

⁵⁰ *Ibidem*, párr. 130.

⁵¹ *Supra* párr. 34.

Arts. 9, 10 y 11 – El ejercicio de la jurisdicción universal y el principio *aut dedere aut judicare*

70. De acuerdo con los Arts. 9, párr. 2, y 11 de la Convención, los Estados partes tienen la obligación de extraditar o juzgar (*aut dedere aut judicare*) en virtud del principio de jurisdicción universal, a los presuntos autores de desapariciones forzadas que se hallen en cualquier territorio bajo su jurisdicción. Lo anterior aplica a todas desapariciones forzadas, que se definan o no como crímenes de lesa humanidad.
71. En este sentido, el GTDFI ha declarado que “como garantía fundamental contra la impunidad, las legislaciones internas deben contemplar la aplicación, en los casos de desaparición forzada, del principio de jurisdicción universal, además del de *aut dedere aut judicare*, o en combinación con él. Ello permite a los Estados llevar ante la justicia a todas las personas presuntamente responsables de desapariciones forzadas que se encuentren en su territorio”.⁵²
72. En su informe al Comité México ha indicado que “en los artículos 2 a 6 del Código Penal Federal se determina la competencia de los tribunales nacionales. Este ordenamiento establece que los tribunales mexicanos ejercerán su jurisdicción para conocer del delito de desaparición forzada en los siguientes supuestos: a) cuando el delito se cometa en territorio nacional; b) cuando el delito sea cometido en territorio extranjero por un mexicano o por un extranjero contra mexicanos, siempre que el acusado se encuentre en la República mexicana o que no haya sido juzgado en el país en que delinquiró y que la *desaparición forzada tenga en carácter de delito en el país en que se ejecutó*; c) cuando el delito se inicie, prepare, cometa en el extranjero, cuando produzca o se pretenda que tenga efecto en el territorio de la República”.⁵³
73. Cabe recordar que los Arts. 5, 6, 7 y 8 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes establecen una disciplina de la jurisdicción universal comparable a la requerida por los Arts. 9, 10 y 11 de la Convención en materia de desaparición forzada de personas. Por ello es de resaltar que en Comité contra la Tortura, en sus observaciones finales de noviembre de 2012 ha expresado lo siguiente “Si bien toma nota del contenido del artículo 6 del Código Penal Federal, *el Comité observa que no existen disposiciones en el ordenamiento interno del Estado parte que reconozcan expresamente la jurisdicción universal sobre actos de tortura*. El Estado parte debería *revisar su legislación penal a fin de introducir disposiciones que permitan establecer jurisdicción sobre actos de tortura de conformidad con el artículo 5 de la Convención, incluidas disposiciones para proceder al enjuiciamiento, conforme al artículo 7, de personas no nacionales de México que hayan cometido*

⁵² GTDFI, *Mejores prácticas de la legislación penal nacional en materia de desapariciones forzadas*, doc. A/HRC/16/48/Add.3 de 28 de diciembre de 2010, párr. 59. Ver también párr. 62 (m).

⁵³ Informe de México de marzo de 2014, párr. 134-140.

actos de tortura fuera del territorio del Estado parte y que estén presentes en su territorio y no hayan sido extraditadas”.⁵⁴ Es opinión de las asociaciones que suscriben el presente informe que el **Comité deba aplicar este razonamiento *mutatis mutandis***.

74. En particular, cabe mencionar que el punto de partida necesario para que un Estado instituya su jurisdicción sobre el delito de desaparición forzada es que dicho delito esté adecuadamente tipificado en el sistema penal interno,⁵⁵ y no esté sujeto a prescripción.⁵⁶ Por lo que concierne a la legislación penal en materia de desaparición forzada de personas, ya se analizó arriba y se señaló que en la actualidad, tanto a nivel federal como a nivel estatal, dicha legislación incumple con los estándares internacionales.⁵⁷
75. El Art. 9, párr. 2, de la Convención requiere que los Estados partes tomen todas las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre los delitos de desaparición forzada en los casos en que el presunto autor se halle en cualquier territorio bajo su jurisdicción, salvo que dicho Estado lo extradite o entregue a otro Estado conforme a sus obligaciones internacionales, o lo transfiera a una jurisdicción penal internacional cuya competencia haya reconocido. Se puede decir que esta disposición de la Convención requiere que el Estado establezca la jurisdicción universal, en particular en la forma de *forum deprehensionis* (también conocida como “jurisdicción universal condicional”), lo cual implica que los Estados deben establecer su jurisdicción cuando un presunto responsable de desaparición forzada se encuentre bajo su jurisdicción, sin importar la nacionalidad del acusado o de la víctima, ni el lugar donde presuntamente se cometió el delito. Sin embargo, el Art. 9, párr. 2, de la Convención contextualiza esta obligación en el marco del principio conocido como “*aut dedere aut judicare*”, a saber el juzgamiento y la sanción de una persona acusada de desaparición forzada por parte de las autoridades del Estado concernido se pueden y deben ejercer en el caso de que el acusado se halle en cualquier territorio bajo la jurisdicción del Estado interesado y no haya sido formulado un pedido de extradición.
76. Sobre este tema, el Comité contra la Tortura ha reiteradamente indicado que los Estados partes

⁵⁴ CAT, *Observaciones Finales sobre México*, *supra* nota 37, párr. 23 (el resaltado es agregado).

⁵⁵ Véanse, entre otros, Rodley, Pollard, *Criminalisation of Torture: State Obligations under the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, en *European Human Rights Law Review*, 2006, pp. 115-141; y Burgers, Danelius, *The United Nations Convention against Torture. A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Dordrecht, 1988, pp. 129-130. Véanse también, CAT, *Conclusiones y recomendaciones sobre Turkmenistán*, doc. CAT/C/TKM/CO/1 de 15 de junio de 2011, párr. 8; *Conclusiones y recomendaciones sobre Kuwait*, doc. CAT/C/KWT/CO/2 de 28 de junio de 2011, párr. 7; y *Conclusiones y recomendaciones sobre Etiopía*, doc. CAT/C/ETH/CO/1 de 20 de enero de 2011, párr. 9.

⁵⁶ Véanse, entre otros, CAT, *Conclusiones y recomendaciones sobre Suecia*, doc. CAT/C/SWE/CO/5 de 4 de junio de 2008, párr. 10; *Conclusiones y recomendaciones sobre Dinamarca*, doc. CAT/C/DNK/CO/5 de 16 de Julio de 2007, párr.11; y *Conclusiones y recomendaciones sobre Jordania*, doc. CAT/C/JOR/CO/2 de 25 de mayo de 2010, párr. 9.

⁵⁷ *Supra* párr.30-63.

deben asegurar que su legislación permita establecer la jurisdicción sobre actos de tortura de acuerdo con lo requerido por el Art. 5, incluyendo disposiciones que permitan procesar a no nacionales del Estado interesado que hayan cometido actos de tortura en otro Estado, siempre que se hallen en el territorio del Estado interesado y no hayan sido extraditados.⁵⁸ El Comité consideró una violación del Art. 5 el hecho de que un Estado no cuente con disposiciones que permitan establecer la jurisdicción universal.⁵⁹ Por ejemplo, en sus conclusiones sobre Nepal, expresó su preocupación por la “ausencia en la legislación nacional de la jurisdicción universal para delitos de tortura”.⁶⁰ Asimismo, el Comité aclaró que la jurisdicción universal no debe ser indebidamente limitada, por ejemplo agregando requisitos como el hecho que el acusado sea regularmente residente sobre el territorio de un Estado,⁶¹ o por la falta de independencia de las autoridades nacionales encargadas de ejercer la jurisdicción universal.⁶²

77. Además, el Comité contra la Tortura **ha expresamente criticado el requisito de la doble incriminación**, considerándolo **indebidamente restrictivo y posible fuente de impunidad** en los casos en los que el país en el que se cometan el delito, este último no esté tipificado en la legislación nacional.⁶³ **Esta es la situación existente en la legislación mexicana y los criterios enunciados deberían aplicarse *mutatis mutandis* en el caso de la desaparición forzada.**
78. Como recordado, los Arts. de 2 a 6 del Código Penal Federal establecen los diferentes requerimientos para que las autoridades judiciales mexicanas ejerzan su jurisdicción. Los Arts. 1, 2, 3 y 5 conciernen al supuesto de que los actos de desaparición forzada hayan sido perpetrados en el territorio mexicano, o cometidos por mexicanos o por extranjeros en alta mar, a bordo de buques nacionales, a bordo de aeronaves nacionales o extranjeras que se encuentren en territorio mexicano, o cometidos en las embajadas y legaciones mexicanas. Es de resaltar que el Art. 6 del Código Penal Federal reza “cuando se cometa un delito no previsto en este código, pero sí en una ley especial o *en un tratado internacional de observancia obligatoria en México*,

⁵⁸ CAT, *Conclusiones y recomendaciones sobre Sri Lanka*, doc. CAT/C/LKA/CO/2 de 15 de diciembre de 2005, párr. 10.

⁵⁹ CAT, *Caso Suleyman Guengueng y otros v. Senegal*, dictamen de 17 de mayo de 2006, párr. 3.2-3.7.

⁶⁰ CAT, *Conclusiones y recomendaciones sobre Nepal*, doc. CAT/C/NPL/CO/2 de 13 de abril del 2007, párr. 18. En el mismo sentido véanse *Conclusiones y recomendaciones sobre Uganda*, doc. CAT/C/CR/34/UGA de 21 de junio de 2005, párr. 5(c); *Conclusiones y recomendaciones sobre República Democrática del Congo*, doc. CAT/C/DRC/CO/1 de 1 de abril de 2006, párr. 5(b); *Conclusiones y recomendaciones sobre África del Sur*, doc. CAT/C/ZAF/CO/1 de 7 de diciembre de 2006, párr. 17; *Conclusiones y recomendaciones sobre Benín*, doc. CAT/C/BEN/CO/2 de 19 de febrero de 2008, párr. 15; y *Conclusiones y recomendaciones sobre Indonesia*, doc. CAT/C/IDN/CO/2 de 2 de julio de 2008, párr. 29.

⁶¹ CAT, *Conclusiones y recomendaciones sobre Francia*, doc. CAT/C/FRA/CO/4-6 de 20 de mayo de 2010, párr. 19.

⁶² CAT, *Conclusiones y recomendaciones sobre Portugal*, doc. CAT/C/PRT/CO/4 de 19 de febrero de 2008, párr. 10; y *Conclusiones y recomendaciones sobre Kazakstán*, doc. CAT/C/KAZ/CO/2 de 12 de diciembre de 2008, párr. 19.

⁶³ CAT, *Conclusiones y recomendaciones sobre Ex República Yugoslava de Macedonia*, doc. CAT/C/MKD/CO/2 de 21 de mayo de 2008, párr. 11; y *Conclusiones y recomendaciones sobre Kazakstán*, *supra* note 62, párr. 19.

se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del libro primero del presente código y, en su caso, las conducentes del libro segundo”.

79. Si bien el Art. 6 del Código Penal Federal permite a México aplicar directamente las disposiciones de la Convención en materia de jurisdicción universal, hasta la fecha no parece existir una práctica consistente en este sentido y el sólo re-envío a disposiciones de un tratado internacional podría haber dificultado el ejercicio de la jurisdicción de tribunales mexicanos. Cabe destacar que de la experiencia de otros países resulta que el enjuiciamiento de responsables de desaparición forzada que se hallen en el territorio del Estado interesado acontece con más frecuencia cuando dicho Estado cuente con una legislación detallada y específica en materia de jurisdicción universal, que indique directamente al juez nacional los criterios a seguir.⁶⁴
80. A la luz de lo anterior, se puede argumentar que México reforzaría su legislación penal de acuerdo con sus obligaciones internacionales si introdujera una disposición específica que estableciera la competencia de los tribunales mexicanos por delitos de desaparición forzada y otros crímenes internacionales cometidos en territorio extranjero, en todos los casos en que el acusado se encuentre en la República y no se proceda a su extradición. Sin embargo, es importante que la disposición aclare que el juzgamiento del presunto responsable no depende de que exista un pedido de extradición previo; y no es necesario que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República.

Sugerencias para la listas de cuestiones sobre el informe de México

- Sírvase indicar **cómo se trataría un caso donde una persona que se encuentra en territorio mexicano es acusada de haber cometido una desaparición forzada en el extranjero, pero la desaparición forzada no tiene carácter de delito en el país en que se ejecutó.**
- Por favor proporcionar información sobre **disposiciones que dispongan explícitamente la jurisdicción universal sobre casos de desaparición forzada o si existen iniciativas legislativas en este sentido.**

Art. 12 – Obligación de investigar

A. Falta de acceso a las familias de personas migrantes desaparecidas cuyos restos fueron identificados en México a las instituciones de procuración e impartición de justicia mexicana

81. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda persona tiene derecho a que se preste justicia pronta y accesible, así como seguridad jurídica y pública para ejercer sus derechos de manera plena. El Estado mexicano en su informe al Comité mencionó que el acceso a la

⁶⁴ Es el caso, por ejemplo, del Reino Unido, de los Países Bajos, de Francia y de Suiza.

justicia se ejerce en un primer momento mediante el sistema de procuración de justicia y en última instancia, mediante el sistema de impartición de justicia.⁶⁵

82. Las familias de las personas migrantes en su tránsito por México son las primeras en tener conocimiento de un delito o violación grave de derechos humanos en contra de su familiar en territorio mexicano, así como son fuente de información que resulta relevante para los casos de personas migrantes desaparecidas en territorio mexicano. A pesar de que las familias son una fuente de información que debe ser considerada para dar con el paradero de la persona desaparecida, **en el caso de las personas migrantes desaparecidas la información con la que cuenta la familia nunca llega a la investigación oficial del Estado mexicano, principalmente por la falta de mecanismos eficaces de intercambio de información, así como el poco interés de las autoridades mexicanas para realizar un acercamiento directo con las familias en los países de origen.**
83. El acceso a las instituciones de procuración de justicia y al sistema de impartición de justicia tiene como **presupuesto necesario el hecho de que las personas que quieran hacer uso de dichas instituciones se encuentren en el mismo territorio mexicano.** Sin embargo, las familias de las personas migrantes desaparecidas se encuentran generalmente en un país distinto a México, ya sea el país de origen o el país de destino. **La interposición de una denuncia por parte de los familiares sin trasladarse a territorio mexicano resulta prácticamente imposible.**
84. **En la casi totalidad de los casos, las familias de las personas migrantes desaparecidas en su tránsito por México no pueden ingresar al territorio mexicano,** principalmente por cuestiones económicas, como también por no cumplir con requisitos migratorios que México exige a las personas centro y sudamericanas para entrar al país. Las familias en el país de origen deben conformarse con realizar acciones dentro de su mismo país, las cuales consisten en: solicitud consular en el ministerio de relaciones exteriores del país de origen, denuncia ante la autoridad ministerial del país de origen y denuncia en materia de derechos humanos en el país de origen. Ninguna de estas vías asegura acceso a las instituciones de procuración de justicia mexicanas, así como tampoco permite que se realice una investigación penal sobre la desaparición de la persona migrante.
85. La familia que acude ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de su país de origen, de acuerdo a los casos documentados por la Red Regional Verdad y Justicia, menciona que los procedimientos son extremadamente lentos, no permiten a la persona o familia contar con mayor información respecto a la desaparición, termina siendo un tema consular, no así un tema penal o de graves violaciones de los

⁶⁵ Informe de México de marzo de 2014, párr. 143.

derechos humanos. Las familias terminan abandonando esta solicitud debido a la demora de la misma. Por otro lado, existe una debilidad evidente de los consulados centroamericanos para proteger y exigir el reconocimiento de los derechos de sus connacionales y sus familias en México.

86. En cuanto a las personas que acuden ante la Fiscalía General de la República o de la Institución Ministerial de su país de origen a denunciar la desaparición de su familia en México, dicha denuncia termina siendo infructuosa debido a la negativa del Ministerio Público de comenzar una investigación penal bajo el argumento de que los hechos ocurrieron en México. En general, se asesora a la familia para que acuda primero al Ministerio de Relaciones Exteriores y en los pocos casos en los que se abre una investigación penal, el Ministerio Público de los países de origen no tiene forma de hacer valer los mecanismos de colaboración de asistencia mutua en materia penal con México, o bien, desconoce su existencia.
87. Por último, los familiares acuden ante los organismos de protección de derechos humanos a denunciar la desaparición de su familiar. Cabe manifestar que dichos organismos se limitan a solicitar información al Ministerio de Relaciones Exteriores del mismo país de origen o, en el mejor de los casos, dan un seguimiento de atención a las víctimas, pero no cuentan con la estructura o mecanismos necesarios para solicitar directamente la investigación de una desaparición en territorio mexicano. Los organismos de protección de los derechos humanos, en algunos países centroamericanos como Guatemala y El Salvador, han sido un enlace con las familias de personas migrantes desaparecidas pero por su naturaleza y falta de recursos personales y materiales no logran asegurar la correcta investigación en materia penal de la desaparición, el acceso de las familias a las instituciones de procuración de justicia mexicanas y si fuera el caso, el reconocimiento de la calidad de víctima de los familiares en las investigaciones previamente iniciadas en México.
88. En los casos específicos de las masacres arriba mencionadas,⁶⁶ algunas familias de personas migrantes identificadas en dichos eventos presentaron a través de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho escritos en los que solicitaban que **se les reconociera la calidad de víctima dentro de las investigaciones correspondientes, nombramiento de representantes legales, copia del expediente, se informara la forma en la que se había realizado la identificación de su familiar, así como copia de los dictámenes que acreditaran dicha identificación.** La respuesta de la Procuraduría General de la República (PGR) fue **negar todas las pretensiones de dicho escrito, debido a que no se encontraba dentro del expediente los nombres de los**

⁶⁶ *Supra* párr. 6-8.

familiares que promovían dicho escrito. Las instituciones de procuración de justicia cierran la posibilidad de acceso a la justicia a los familiares de personas migrantes desaparecidas, debido a que siguen la lógica, el presupuesto y condición necesaria de que las familias se deben encontrarse en México para poder tener acceso a las instituciones del Estado.

89. Tanto el Ministerio Público como instancias de impartición de justicia, en algunos casos, solicitan la ratificación de los escritos suscritos por las familias de personas migrantes desaparecidas o cuyos restos fueron identificados en eventos ocurridos en México, dicha solicitud de ratificación se debe cumplir en el domicilio de las autoridades que emiten el acuerdo, es decir, en territorio mexicano. La falta de utilización de mecanismos de cooperación con otros Estados, así como de los consulados mexicanos en los países de origen de las víctimas, anulan la posibilidad de que las mismas accedan a la justicia mexicana.
90. La negativa del Ministerio Público a reconocer la calidad de víctima y en general las pretensiones de la víctima dentro de las investigaciones correspondientes, o bien, para iniciar una investigación sobre la desaparición de una persona migrante en su tránsito por México, podría ser recurrida por la vía del juicio de amparo. Sin embargo, **al igual que la denuncia de la desaparición, este juicio sigue el presupuesto de que las familias o las personas que promueven el escrito se encuentren en territorio mexicano, o bien, aplican criterios formales que sólo pueden cumplirse cuando la familia (la persona que debe ejercer el derecho) se encuentra en México.**
91. En un caso documentado y litigado por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, ante la negativa a las pretensiones realizadas por la familia por parte de la PGR, se intentaron interponer demandas de amparo. Cabe mencionar que para interponer la demanda de amparo se tiene una limitante de tiempo (plazo de 15 días hábiles contados a parte del día siguiente que surta efecto la notificación del acuerdo). Ante la imposibilidad de conseguir la firma de los familiares que se encontraban en Guatemala, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho decidió interponer las demandas de amparo como representantes de las familias, lo cual se acreditaba con el escrito que las mismas habían firmado, que se dirigía en un principio a PGR y que había sido el generador de las negativas de dicha institución.
92. Ante dicha demanda de amparo el juez mexicano manifestó que “Si bien una persona extraña puede promover el juicio de amparo, esto es, únicamente en los casos en los que la propia ley lo permita. Por lo que al no ubicarse el acto reclamado en algunas de las hipótesis previstas en la ley... es necesario prevenir para que el promovente acredite su personalidad de manera fehaciente”. En este sentido se

pedía que las familias de personas migrantes acreditaran su personalidad ante el juicio de amparo, pero como se mencionó previamente existe una imposibilidad física y material para que las familias logren acreditar su personalidad a través de los métodos tradicionales de acceso a la justicia. La mencionada demanda de garantías fue desechada por no cumplir con la prevención realizada por el juez correspondiente.⁶⁷

B. Dilación en la procuración e impartición de justicia

93. Derivado de diversas negativas por parte de las instituciones de justicia para reconocer la calidad de víctima de las familias de personas migrantes desaparecidas en su tránsito por México, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho en conjunto con las mismas familias ha iniciado la presentación de demandas de amparo en contra de dichas negativas. **Las demandas de amparo fueron interpuestas en febrero de 2013 y hasta mayo de este año no se cuenta con una respuesta definitiva para las familias sobre su calidad dentro de las investigaciones relacionadas con la desaparición o muerte de sus familiares en México.**
94. Con el ánimo de documentar las presuntas violaciones de los derechos humanos cometidas en contra de población migrante e iniciar un proceso de construcción de la verdad histórica de lo ocurrido en los casos de las tres masacres con víctimas migrantes, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho solicitó a través del mecanismo de transparencia la versión pública de los expedientes que integra la PGR a partir de sus investigaciones, fundamentado en el ordenamiento legal vigente en la materia (en particular, el Art. 14 último párrafo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley General de Víctimas y algunas tesis de jurisprudencia elaboradas por la Suprema Corte de Justicia en relación con la información pública en casos de violaciones graves de derechos humanos).
95. La **Procuraduría, sin embargo, negó el acceso a los expedientes, alegando que se trataba de información reservada a raíz de estar contenida en averiguación previa.** Para fundamentar su decisión, recurrió al Art. 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, que restringe en términos absolutos la publicidad de las averiguaciones previas. Esta decisión, en una etapa posterior, fue confirmada por el Instituto Federal de Acceso a la Información, que declaró no tener facultades para analizar ni pronunciarse sobre la excepción de la reserva por tratarse de averiguaciones previas que

⁶⁷ Juicios de amparo 184/2013 y 185/2013 radicados en el Juzgado Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal (acuerdos de fecha 22 de febrero de 2013 y 7 de marzo de 2013).

aun investigan hechos que podrían ser violaciones graves de derechos humanos o crímenes cometidos por la delincuencia organizada.

96. En este caso, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho decidió recurrir al Poder Judicial de la Federación para que el mismo amparara sus derechos a la información pública, así como el derecho a la verdad en relación con las violaciones de derechos humanos que afectan a la sociedad en su conjunto. El juez de distrito que conoció el caso⁶⁸ después de ponderar la publicidad de la información frente al procedimiento penal en curso, reconoció que procedía la elaboración de una versión pública, pues los eventos sobre los cuales se requirió información sí constituyen violaciones graves de los derechos humanos (por lo menos *prima facie*, para efectos del acceso a la información y sin prejuzgar lo que autoridades competentes puedan concluir). Asimismo, el juez recordó a la Procuraduría y al Instituto que los artículos alegados en favor de la secrecía habían sido declarados por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como “transgresores” y “desproporcionados” respecto al derecho de acceso a la información.
97. En contra de lo argumentado por el juez, las autoridades solicitaron la revisión de la sentencia en una segunda instancia, pues encontraban lo fallado por el juzgador como extralimitado, infundado y basado en fuentes “oscuras”, “inexactas” y en opiniones. Actualmente, el caso sigue en juicio de segunda instancia, a la espera de una determinación por parte del tribunal colegiado correspondiente.
98. A pesar de que en el presente caso el amparo resultó un recurso eficaz para la defensa del derecho a la verdad de la sociedad, la respuesta de las autoridades involucradas mostró con elocuencia la renuencia de las mismas a garantizar el ejercicio de este derecho, así como la publicidad de los casos que por su gravedad, afectan a la sociedad en su conjunto.

C. Mecanismos inexistentes para proteger a los denunciantes en sus países de origen y falta de medidas eficaces para proteger en general al denunciante, a los testigos y a todos aquellos que participen en la investigación

99. Por otro lado, resulta necesario señalar que las desapariciones de personas migrantes en su tránsito por México suelen ocurrir en un contexto de delincuencia organizada y de redes de *coyotes*⁶⁹ quienes forman parte o tienen vínculos con la delincuencia organizada y, que, en varios casos, tal y como ha sido documentado por la CNDH y señalado por organismos internacionales de derechos humanos,

⁶⁸ Juicio de amparo 1371/2013 radicado en el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito.

⁶⁹ “Coyote” es el término que se le da a una persona que se dedica a cruzar a las personas migrantes indocumentadas por las fronteras para llegar a su destino a cambio de un beneficio económico.

cuentan con el apoyo, participación, tolerancia o aquiescencia de agentes del Estado. Gran cantidad de las familias mencionó que no ha denunciado ante ninguna autoridad por miedo a represalias por parte del coyote. Las familias manifiestan que las denuncias que se realizan a nivel local suelen únicamente tener consecuencias respecto del coyote que vive cerca de la comunidad pero en absoluto para concretar la búsqueda y conocimiento del paradero de la persona migrante desaparecida en México.

100. El Estado mexicano **no cuenta con un mecanismo de protección a los denunciantes de desapariciones que se encuentran en otros países**. Nuevamente no se hace uso de cooperación internacional o de los acuerdos de asistencia penal mutua con los países de origen. Las familias al denunciar deben considerar no sólo la falta de seguridad sino también la poca eficiencia de la denuncia que presenten en su país de origen con las investigaciones que se realizan en México.
101. En general, se han registrado varios episodios de **amenazas y hostigamiento a familiares y representantes de víctimas de desaparición forzada**, así como numerosas falencias en la protección ofrecida por el Estado mexicano, y esto debe leerse en el marco general de ataques contra defensores de los derechos humanos existente en el país.⁷⁰ Así, en sus observaciones finales de 2012, el Comité contra la Tortura expresó su honda preocupación por “[...] el elevado número de asesinatos, desapariciones y actos de intimidación y hostigamiento registrados contra estos colectivos. También preocupan los informes sobre la extendida impunidad en relación con estos crímenes, en su mayoría atribuidos a organizaciones criminales aunque en ciertos casos se observan indicios de una posible implicación de miembros de las fuerzas de seguridad”.⁷¹ Lamentablemente, a pesar de la adopción de una Ley para la protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas y del establecimiento de un Mecanismo de Protección, la situación no ha mejorado de manera significativa. En este sentido, en el mes de junio de 2013 la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México ha publicado un informe sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en el país que indica el nivel preocupante de casos de asesinatos, desapariciones y secuestros de defensores de los derechos humanos.⁷² En dicho informe se pone de manifiesto que en un 23% de los casos registrados es posible determinar una responsabilidad – ya sea directa o por omisión – del Estado. En la casi totalidad de los casos no se han sancionado los responsables de los crímenes en cuestión que, por lo tanto, permanecen en la impunidad. Todo lo anterior apunta a la necesidad de la adopción de medidas más eficaces por parte de México.

⁷⁰ Human Rights Watch, *Los desaparecidos de México, El persistente costo de una crisis ignorada*, supra nota 15, pp. 87-92.

⁷¹ CAT, *Observaciones finales sobre México*, supra nota 37, párr. 14.

⁷² Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos – México, *Informe sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, 2013, http://hchr.org.mx/files/doctos/Informe_defensoresDH_2013_web.pdf.

D. Ineficacia de la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas

102. En su informe el Estado señala que la autoridad competente para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones para la búsqueda y localización de personas desaparecidas, y en su caso, si investigación forense, es la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas.⁷³
103. Sin embargo, esta Unidad no cuenta con suficientes recursos humanos ni materiales para llevar a cabo su labor, fue presentada con **sólo 12 fiscales, sin rubros presupuestales ni recursos materiales para su operación.**⁷⁴ Doce meses después, **aún carece de estructura operativa y organizacional.**⁷⁵ En la actualidad, esta Unidad **no cuenta con un mecanismo nacional articulado y más bien atiende de manera individualizada los casos que van llegando a sus oficinas en el Distrito Federal, sin una estrategia unificada** y sin un enfoque que tome en cuenta la naturaleza específica del fenómeno de la desaparición forzada en el país. Se desconoce cómo esta Unidad pretende organizar su labor en el futuro, situación que ha generado un sentimiento de desconfianza por parte de las asociaciones de familiares de personas desaparecidas y de las organizaciones de la sociedad civil, que en ningún momento han sido consultadas o informadas al respecto.
104. Asimismo, 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 consultar las organizaciones de víctimas y la sociedad civil, lo cual es de primordial importancia para que el mecanismo que se establezca sea realmente eficaz.

E. Escasez de datos relativos a las investigaciones sobre casos de desaparición forzada

105. En su informe México señala que “en el ámbito federal se tiene registro de *seis sentencias condenatorias por la comisión del delito de desaparición forzada*”.⁷⁶ Cabe destacar que **México no proporciona datos relativos a las investigaciones abiertas en casos de desaparición forzada.** Aún así, **seis sentencias condenatorias frente a más de 26000 casos de desaparición forzada reconocidos por el propio Estado representan un resultado preocupante, que sugiere la existencia de un estado de impunidad generalizada.**

⁷³ Informe de México de marzo de 2014, párr. 153.

⁷⁴ CNN México, “La PGR presenta una inconclusa unidad para la búsqueda de desaparecidos”, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/05/27/la-pgr-presenta-su-unidad-para-la-busqueda-de-desaparecidos-inconclusa>

⁷⁵ La Jornada, “Carece de estructura la unidad de búsqueda de desaparecidos de PGR”, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/03/21/politica/008n3pol>.

⁷⁶ *Ibidem*, párr. 164.

106. De acuerdo con datos recogidos por las asociaciones que suscriben el presente informe, la Procuraduría sólo ha iniciado 144 averiguaciones previas por el delito de desaparición forzada, de las cuales ha consignado seis y 138 continúan abiertas.⁷⁷ **En lo que respecta a migrantes, no se cuenta con información sobre el número de investigaciones por migrantes víctimas de desaparición forzada;** aun así, a partir de las tasas de impunidad respecto a otros delitos conexos con la desaparición, es posible suponer que existe un problema en términos similares: de 2000 a 2013, sólo dos personas han sido sancionadas por secuestro o privación ilegal de libertad de personas migrantes.⁷⁸
107. El Estado mexicano debe prestar apoyo a las iniciativas de la sociedad civil a favor de las familias de los desaparecidos y los estados deberían facilitar los contactos, incluidos los transfronterizos, entre las familias de los desaparecidos.⁷⁹ En este sentido se propone la implementación de un mecanismo regional de búsqueda de personas migrantes desaparecidas y de acceso a las instancias de procuración de justicia. El mecanismo regional debería permitir la coordinación e intercambio de información entre las autoridades competentes de los países de origen, tránsito y destino; así como permitir que las familias en los países de origen interpongan denuncias sobre personas migrantes desaparecidas en su tránsito por México, y puedan hacer valer tanto su derechos como sus pretensiones en las investigaciones que se deriven de dichas denuncias y en los juicios, tanto de amparo como penales y administrativos, relacionados con la búsqueda de la persona desaparecida, identificación de los restos y medidas de reparación integral del daño.

Sugerencias para la listas de cuestiones sobre el informe de México

- Por favor sírvase aclarar **qué medidas se han puesto a disposición para asegurar que personas que no residen en México** que aleguen sus parientes han sido sometidos a desaparición forzada tengan **derecho a denunciar los hechos** ante las autoridades competentes.
- Proporcionar información sobre las **medidas existentes para asegurar acceso a la información relativa a investigaciones** sobre casos de desaparición forzada de personas, sobre todo en el caso que los familiares no residan en México.
- Sírvase informar de las **medidas existentes para proteger familiares de personas migrantes desaparecidas en México que denuncien**, sobre todo cuando viven en el extranjero. En general, indicar las **medidas existentes para asegurar la protección adecuada del denunciante, de los testigos, de los familiares de la persona desaparecida y sus defensores, y de todos aquellos**

⁷⁷ Información obtenida de la solicitud de información 0001700222713 de fecha 24 de agosto de 2013.

⁷⁸ Información obtenida de la solicitud de información 0001700102013 de fecha 1 de marzo de 2013.

⁷⁹ Informe sobre la marcha de los trabajos del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las mejores prácticas en relación con la cuestión de las personas desaparecidas, adoptado por la asamblea general de la ONU el 20 de marzo de 2010.

que participen en la investigación.

- Por favor aclarar los **recursos humanos y financieros con los cuales cuenta la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas** y **qué estrategia** se ha planteado para atender de manera organizada a los casos que se presenten. Asimismo, explicar **si la Unidad está equipada para poder tomar en cuenta y adoptar las medidas necesarias a frente de la dimensión transnacional del fenómeno de desaparición forzada de migrantes en tránsito.**
- Aclarar el **número de investigaciones abiertas sobre desaparición forzada**, en particular en casos de migrantes.

Arts. 13 y 16 – Extradición y *Non refoulement*

108. El Art. 13 de la Convención indica que a los efectos de extradición entre Estados partes, el delito de desaparición forzada no será considerado delito político, delito conexo a un delito político ni delito inspirado en motivos políticos.
109. En primer lugar, como ya se ha señalado más arriba,⁸⁰ **la legislación mexicana sobre extradición pasiva requiere en efecto la doble incriminación y la falta de una tipificación adecuada del delito de desaparición forzada en el ordenamiento interno representa un obstáculo adicional.**
110. Además, cabe señalar que si bien el Art. 13, párr. 3, de la Convención establece que los Estados partes se comprometen a “incluir el delito de desaparición forzada entre los delitos susceptibles de extradición en todo tratado que celebren entre sí con posterioridad”, México **no ha incluido esta mención explícita en tratados bilaterales celebrados después de la entrada en vigor de la Convención.**
111. Por su parte, el Art. 16, párr. 1, de la Convención establece que “ningún Estado parte procederá a la expulsión, devolución, entrega o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a una desaparición forzada”. De los 34 tratados internacionales en materia de extradición firmados por México y actualmente en vigor⁸¹ solamente el “Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Portuguesa”, contiene causales bajo las cuales es inadmisibles la extradición⁸² y se

⁸⁰ *Supra* párr. 77.

⁸¹ México ha firmado tratados de extradición bilaterales con los siguientes países: Gran Bretaña e Irlanda; Gran Bretaña e Irlanda (Bahamas); Italia, Países Bajos, Cuba, Colombia; Brasil, Bélgica, Estados Unidos de América; España, Belice, Costa Rica, Canadá; Australia, Chile, Nicaragua; Francia; Uruguay; Corea; Guatemala; El Salvador, Venezuela; Portugal; Grecia; Perú; Panamá; Paraguay; Ecuador; e India, así como un tratado de extradición multilateral con: Honduras; Estados Unidos de América; El Salvador; República Dominicana; Haití; Argentina; Venezuela; Uruguay; Paraguay; Panamá; Bolivia; Guatemala; Brasil; Ecuador; Nicaragua; Colombia; Chile; Perú; y Cuba.

⁸² Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Portuguesa, adoptado en Lisboa, Portugal el 20 de octubre de 1998. Entrada en vigor: 1 de enero de 2000, disponible en: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/PORTUGAL-EXTRADICION.pdf> “Artículo 4. Inadmisibilidad de extradición. 1. No habrá extradición en los siguientes casos: [...] j) Por tratarse de delitos considerados de naturaleza política o delitos conexos a delitos políticos según la concepción del derecho de la Parte requerida; [...] 3. Para efectos de lo dispuesto por el inciso j) del numeral 1 del presente artículo no se considerarán delitos de

refiere a la tortura. Ninguno de estos tratados menciona explícitamente la prohibición de *refoulement* hacia un Estado cuando haya razones fundadas para creer que la persona estaría en peligro de ser sometida a una desaparición forzada.

Sugerencias para la listas de cuestiones sobre el informe de México

- Sírvase indicar **qué medidas se han tomado para incluir el delito de desaparición forzada entre los delitos susceptibles de extradición** en todo tratado de extradición que se celebre a partir del 23 de diciembre de 2011⁸⁰.
- Sírvanse proporcionar **información acerca de los mecanismos y criterios que se aplican en el marco de los procedimientos de expulsión, devolución, entrega o extradición** para evaluar y verificar el riesgo de que una persona pueda ser sometida a una desaparición forzada u otros perjuicios graves para su vida o integridad.
- Sírvanse informar si existen **acuerdos bilaterales de extradición en los que México sea parte que no incluyan expresamente la posibilidad de denegar la extradición de una persona cuando haya razones para creer que podría ser sometida a una desaparición forzada** u otros perjuicios graves para su vida o integridad. De ser el caso, sírvanse informar qué medidas han de implementarse para garantizar la compatibilidad de la implementación de esos acuerdos con el principio de no devolución.
- Sírvanse informar si **se puede recurrir a las garantías diplomáticas para proceder a una expulsión, devolución, entrega o extradición**. De ser el caso, sírvanse proporcionar información detallada sobre las condiciones bajo las cuales se puede recurrir a las garantías diplomáticas cuando haya razones para creer que una persona podría ser sometida a una desaparición forzada.

Arts. 14 y 15 – Auxilio judicial y cooperación jurídica entre los Estados

112. En su informe México señala que “ha ratificado 28 tratados internacionales de asistencia jurídica mutua en materia penal, en los que se establecen mecanismos de cooperación judicial en materia de extradiciones, para dar cumplimiento a órdenes de aprehensión, así como para trasladar indiciados, a efecto de ser condenados por el delito que corresponda”.⁸³ Por lo que concierne al **mutuo auxilio entre Estados para asistir a las víctimas de las desapariciones forzadas, en la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en el caso de fallecimiento, en la exhumación, la identificación de las personas y la restitución de sus restos – requerido por el Art. 15 de la Convención – México se limita a copiar el texto de la disposición sin proporcionar información alguna al Comité sobre las medidas que pueda haber adoptado.**
113. En materia de investigación de delitos a nivel regional resulta importante mencionar que México ha suscrito convenios sobre asistencia jurídica mutua en materia penal con países centroamericanos

naturaleza política los siguientes delitos: [...] d) El genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de la guerra y delitos graves de acuerdo con las Convenciones de Ginebra de 1949; e) Los actos referidos en la Convención contra la Tortura y otras Penas o Tratamientos Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1984”.

⁸³ Informe de México de marzo de 2014, párr. 171.

cuyos connacionales son víctimas de violaciones de derechos humanos en su tránsito por México.⁸⁴ En este sentido, el gobierno mexicano cuenta con el marco legal para trabajar en conjunto con los gobiernos centroamericanos en la investigación de dichos delitos. Sin embargo, **la utilización de dichos convenios debe realizarse de forma coordinada y eficiente.**

114. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha documentado ciertos casos en los que se han realizado solicitudes en materia penal requeridas por México a algún país centroamericano y que han resultado ser perjudiciales en vez de benéficas para las familias por problemas en la coordinación y comunicación. En este sentido, familias de El Salvador fueron notificadas por la Fiscalía General de El Salvador sobre la identificación de su familiar en fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas. Dicha notificación se realizó derivado de solicitudes en materia penal requeridas por la República de México y con base en el tratado de cooperación y asistencia jurídica mutua en materia penal.
115. Las familias salvadoreñas fueron notificadas de la identificación de su familiar pero no se les proporcionó mayor información sobre la forma en la que se había realizado la identificación, no se proporcionó documento alguno que acreditara dicha identificación ni tampoco se les informó sobre las circunstancias de la muerte.⁸⁵ Las familias ante la duda y por conducto de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, solicitaron mayor información a la PGR, quien respondió que dichos restos no se encuentran dentro de los 120 restos encontrados en San Fernando, Tamaulipas.⁸⁶ Ante dicha respuesta, se solicitó información a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas, quien mencionó que tenían restos relacionados con las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas que eran de nacionalidad salvadoreña pero que no contaban con los nombres de familiares ni con la identificación de dichos restos debido a que dicha información no había sido

⁸⁴ **México y El Salvador:** Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de El Salvador sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1998. **México y Guatemala:** Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala sobre la Asistencia Jurídica Mutua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 1998. **México y Honduras:** Tratado de Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Honduras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2006.

⁸⁵ Expediente AJI/SAL/131/04-2011-A a través de los oficios DGEAJ/1642/2012 y DGPI/0778/2011 de la PGR.

⁸⁶ Oficio PGR/SEIDO/494/2013 suscrito por el Encargado de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de la PGR.

proporcionada por la PGR,⁸⁷ quien es la encargada de hacer efectivos los tratados de asistencia mutua en materia penal con otros países.

116. Por otro lado, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho consultó a la PGR información sobre el mecanismo institucional acordado por el Estado mexicano para la búsqueda en vida de personas migrantes desaparecidas en coordinación con representaciones diplomáticas. Asimismo, se solicitaron documentos con información sobre la manera bajo la cual interviene la dependencia para la denuncia y búsqueda de un migrante desaparecido o privado de su libertad.⁸⁸ Las respuestas de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales fue que **“no se contaba con instrumento alguno suscrito por el Estado mexicano en materia de búsqueda de migrantes”**, y que la autoridad **“no posee documento alguno que describa un procedimiento para búsqueda en vida de migrantes desaparecidos”**.⁸⁹
117. En cuanto a los mecanismos de cooperación entre los Estados partes para casos de fallecimiento, exhumación e identificación de las personas desaparecidas,⁹⁰ así como restitución de restos, es relevante hacer mención de la **creación de una Comisión Forense para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y Cadereyta, Nuevo León**.⁹¹ La creación de dicha Comisión se realizó a iniciativa de las organizaciones de la sociedad civil con la PGR. Sin embargo, debido a que existen restos identificados provenientes de países centroamericanos, ha sido importante la inclusión de instituciones gubernamentales de dichos países en materia de notificación de identificaciones positivas y restitución de los restos. En ese sentido, la Comisión Forense tiene como intención la creación de buenas prácticas en exhumación, identificación, notificación de identificación y restitución de restos. Sin embargo, como se mencionó anteriormente este esfuerzo ha resultado de la iniciativa de la sociedad civil y sólo obliga la actuación de la PGR, por lo que en cuanto a su funcionamiento con los gobiernos centroamericanos queda a voluntad de los mismos.
118. Finalmente, es de resaltar que las asociaciones que suscriben el presente informe **desconocen la existencia de programas estatales para brindar asistencia en el marco transnacional a familiares de migrantes desaparecidos en tránsito en la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas**.

⁸⁷ Oficio DGAP/1231/2013 suscrito por Director General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas.

⁸⁸ Solicitud de información pública 0001700102413, con fecha de 1 de abril de 2013.

⁸⁹ Oficio SJA/DGAJ/11653/2013, con fecha de 10 de septiembre de 2013.

⁹⁰ Véase también *infra* párr. 158-176.

⁹¹ *Infra* párr. 174-176.

Sugerencias para la listas de cuestiones sobre el informe de México

- Sírvase señalar los **obstáculos encontrados en la implementación de los acuerdos de auxilio judicial sobre todo entre Estados de Centroamérica, en casos que vean involucrados a migrantes** desaparecidos en tránsito.
- Proporcionar información sobre **qué medidas se han adoptado, en particular con los Estados de Centroamérica, para garantizar el auxilio y asistir a las víctimas de las desapariciones forzadas** y propiciar la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, en la **exhumación, la identificación de las personas desaparecidas y la restitución de sus restos.**
- Proporcionar **ejemplos de auxilio judicial o cooperación** en relación con casos de desaparición forzada.

IV. Medidas para prevenir las desapariciones forzadas (Art. 17-23)

Arts. 17, 18, 20, y 21 – Prevención de la desaparición forzada y personas privadas de libertad, derecho de acceso a la información sobre personas privadas de libertad, y puesta en libertad

119. El Art. 17, párr. 1, de la Convención establece que “nadie será detenido en secreto”. Dicha disposición se incluyó en el tratado para aclarar que no basta con que los Estados tipifiquen y sancionen el delito de desaparición forzada, sino que deben establecer en su legislación una prohibición explícita y más general de la detención secreta.
120. De la descripción proporcionada por México del marco legal existente en materia de privación de libertad resulta manifiesto que **el ordenamiento jurídico vigente no cuenta con una prohibición expresa de detención secreta que tipifique esta conducta de acuerdo con el derecho internacional aplicable.**
121. Por otro lado, tanto el Art. 17, párr. 2 (d), como el Art. 18 de la Convención disponen unas garantías esenciales para permitir a las personas privadas de libertad comunicarse con su familia, un abogado o cualquier otra persona de su elección y a recibir su visita; y a la vez permitir a toda persona con un interés legítimo (familiares, representantes, abogados de la persona privada de libertad) tener acceso a un mínimo de información. El Art. 20 de la Convención establece la posibilidad de limitar el acceso a dicha información, sólo a título excepcional.
122. tras su visita a México, el GTDFI ha señalado que “apartados de la reforma constitucional de 2008 destinada, entre otros, a combatir el crimen organizado socavan la protección en contra de las desapariciones forzadas. La reforma consagró la figura del arraigo cuando una persona es investigada por delitos graves o por crimen organizado. Una persona puede ser detenida bajo arraigo por 40 días en casas de seguridad, período que puede ser extendido hasta por 80 días como máximo, sin cargos y con un contacto muy limitado con abogados y familiares. Su paradero es frecuentemente desconocido.

El Grupo de Trabajo recibió información de casos en los que una persona que era objeto de una desaparición transitoria después era presentada a las autoridades locales o federales y puesta bajo arraigo”.⁹² En este sentido, el GTDFI recomendó a México que se elimine la detención mediante arraigo de la legislación y de la práctica, tanto a nivel federal como estatal para prevenir casos de desaparición forzada.⁹³ 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.

123. A pesar de las reiteradas recomendaciones emitidas por distintos organismos internacionales de protección de los derechos humanos, **resulta del informe de México que no se ha eliminado la figura del arraigo de la legislación nacional ni de la práctica.**
124. Por lo que concierne a los registros oficiales de personas privadas de libertad, el Estado menciona la creación del Sistema de Registro de Detenidos Relacionados con Delitos de competencia de la PGR (SIREDD) a partir del 24 de mayo de 2010.⁹⁴
125. Después de haber llevado a cabo una visita al país, el GTDFI recomendó a México 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”.⁹⁵ Sin embargo, **las asociaciones que suscriben el presente informe consideran que el sistema de registro de detenidos permanece inadecuado y no cumple con los estándares internacionales.**
126. 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

⁹² GTDFI, *Informe sobre misión a México*, supra nota 38, párr. 30.

⁹³ *Ibidem*, párr. 88.

⁹⁴ Informe de México de marzo de 2014, párr. 198.

⁹⁵ GTDFI, *Informe sobre la visita a México*, supra nota 38, párr. 94.

Detenciones⁹⁶ y el otro es el Sistema de Registro de Detenidos⁹⁷. En cuanto a las disposiciones relacionadas con el registro de la detención y las cuales están contenidas en otras leyes,⁹⁸ 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.

127. Ante estas limitaciones institucionales, los familiares de personas desaparecidas se ven sometidos a peregrinar por diferentes centros de reclusión, servicios médicos forenses (SEMEFO), centros psiquiátricos, entre otras dependencias, para solicitar se les permita revisar sus archivos con la esperanza de localizar a sus seres queridos. En la mayoría de los Estados, las familias logran tener acceso sólo a los registros de los SEMEFOS.
128. 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**. En este sentido, varios organismos internacionales⁹⁹ han señalado la **especial gravedad de la situación de las personas detenidas en Estaciones Migratorias**,¹⁰⁰ 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”.¹⁰¹ 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

⁹⁶ Regulado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁹⁷ 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).

⁹⁸ Como las contenidas en el Código de Procedimientos Penales Federales, en el Código Penal Federal, en la Ley de la Policía Federal, entre otras.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ GTDFI, *Informe sobre la visita a México*, *supra* nota 38, párr. 69 (el resaltado es agregado).

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 la trata que pudieran encontrarse detenidas en esos centros. [...]”¹⁰² 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 [...]”.¹⁰³

129. En general, con respecto a la detención en Estaciones Migratorias de las personas migrantes, cabe señalar que organizaciones de la sociedad civil han venido denunciando la **irregularidad y arbitrariedad de dicha práctica**.¹⁰⁴ 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”.
130. 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

¹⁰² CAT, *Observaciones finales sobre México*, supra nota 37, párr. 21.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Véase *Informe sobre la situación general de los derechos de los migrantes y sus familias*, supra nota 100.

expresado, en general, no haber sido informadas sobre sus derechos y obligaciones”.¹⁰⁵

131. 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.**
132. 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.
133. 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 (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.
134. **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 (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.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 35.

135. 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. En fecha reciente, 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 (DIF) 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.
136. 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.
137. 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.
138. **COFAMIPRO¹⁰⁶ 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.
139. 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

¹⁰⁶ Organización no gubernamental que suscribe el presente informe.

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.

140. 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.
141. 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.
142. 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 Saltillo, detectar casos de víctimas de trata.
143. 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.
144. 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.

145. 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.
146. Finalmente, en su informe México indica que “todas las personas privadas de libertad poseen interés legítimo para acceder a la información que soliciten sobre el proceso que se lleva a cabo en su contra. En ese sentido, con el objeto de garantizar dicho derecho, en caso de que la autoridad niegue el acceso al expediente, el imputado puede interponer juicio de amparo indirecto, de conformidad con el artículo 107 de la Ley de Amparo”.¹⁰⁷
147. La **ineficacia del sistema de amparo ha sido declarada, entre otros, por distintos mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos**.¹⁰⁸ En particular, el recurso que tutela la libertad e integridad personal en México es una modalidad del amparo que tiene como fin resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales, al no existir un procedimiento específico como el *habeas corpus*. El recurso judicial en mención está

¹⁰⁷ Informe de México de marzo de 2014, párr. 220.

¹⁰⁸ CAT, *Observaciones finales sobre México*, supra nota 37, párr. 11; y GTDFI, *Informe sobre misión a México*, supra nota 38, párr. 36 y 95.

regulado por la Ley de Amparo.¹⁰⁹ Sin embargo, este que podría ser el medio jurisdiccional más efectivo al alcance de las personas en casos de desaparición forzada ha resultado inefectivo dados los requisitos de interposición y de ratificación que exigía la demanda de amparo. La Ley de Amparo ha sido reformada el 2 de abril de 2013.

148. Antes de la reforma de 2013, la interposición de demandas de amparo estaba dificultada por dos requisitos que volvían inefectivo este recurso judicial en casos de desaparición forzada. Estos requisitos se desprendían del Art. 117 de la Ley de Amparo, conforme al cual en la demanda deben precisarse: 1) el lugar en el que se encuentre el agraviado, y 2) la autoridad o agente que ejecute o trate de ejecutar el acto.¹¹⁰ Sin embargo, el Art. 109 de la nueva versión de la Ley de Amparo sigue pidiendo que se indique “el lugar donde se encuentra el quejoso”
149. El Art. 15 de la Ley de amparo reformada establece: “Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad persona fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, *desaparición forzada de personas* o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [...] y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, *podrá hacerlo cualquier otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad*. En estos casos, el órgano jurisdiccional de amparo decretará la suspensión de los actos reclamados, y dictará todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del agraviado [...] Cuando, por las circunstancias del caso o lo manifieste la persona que presenta la demanda en lugar del quejoso, se trate de una posible comisión del delito de desaparición forzada de personas, el juez tendrá un término no mayor de 24 horas para darle trámite al amparo, dictar la suspensión de los actos reclamados, y requerir a las autoridades correspondientes toda la información que pueda resultar conducente para la localización y liberación de la probable víctima. Bajo este supuesto, ninguna autoridad podrá determinar que transcurra un plazo determinado para que comparezca el agraviado, ni podrán las autoridades negarse a practicar las diligencias que de ellas se soliciten o sean ordenadas bajo el argumento de que existen plazos legales para considerar la desaparición de una persona”.
150. Cabe señalar que permanecen obstáculos prácticos a la interposición de amparos. Las familias con escaso conocimiento del sistema judicial, particularmente aquellas que pertenecen a sectores

¹⁰⁹ Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la CPEUM (Ley de Amparo), última reforma publicada el 24 de junio de 2011 en, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/20.pdf>.

¹¹⁰ Ley de Amparo (antigua versión), Art. 117. “Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, bastará, para la admisión de la demanda, que se exprese en ella el acto reclamado; *la autoridad que lo hubiese ordenado*, si fuere posible al promovente; *el lugar en que se encuentre el agraviado, y la autoridad o agente que ejecute o trate de ejecutar el acto*. En estos casos la demanda podrá formularse por comparecencia, levantándose al efecto acta ante el juez.” El resaltado es agregado.

marginados de la población, no conocen su derecho a presentar un amparo, ni tampoco reciben información, por parte de las autoridades, acerca de la existencia de este recurso. El costo de contratar un abogado particular para presentar un amparo también puede resultar excesivo para las familias que cuentan con escasos medios.

Sugerencias para la listas de cuestiones sobre el informe de México

- Por favor indicar **qué medidas se han tomado para eliminar la figura del arraigo de la legislación nacional.**
- Sírvase indicar qué medidas se han tomado para **garantizar la existencia de un único registro de detención y custodia, que reconstruya la cadena de custodia del detenido y que sea fácilmente accesible** a los familiares de las personas privadas de libertad o sus representantes.
- **Explicar qué medidas se han adoptado para asegurar el acceso a asistencia legal y comunicación con la familia de las personas que se encuentran detenidas en Estaciones Migratorias en México.** Detallar qué medidas se han adoptado para asegurar que esta población especialmente vulnerable disfrute de las garantías establecidas por los Arts. 17, 18, 20 y 21 de la Convención.
- Sírvase proporcionar información sobre **qué medidas se han adoptado para promover el conocimiento de la existencia del recurso de amparo, sus requisitos y facilitar su utilización,** sobre todo por parte de familiares de personas desaparecidas.

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

Art. 24 – Víctimas de desaparición forzada y sus derechos

a) La noción de víctima de desaparición forzada

151. El Art. 24, párr. 1, de la Convención indica que a los efectos de la misma, se entiende por víctima la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada.¹¹¹
152. En su informe México ha señalado que el 8 de febrero de 2013 entró en vigor la Ley General de Víctimas.¹¹² 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

¹¹¹ Sobre la definición de víctima de desaparición forzada, véase: GTDFI, *Informe Anual 2012*, doc. A/HRC/22/45 del 28 de enero de 2013, párr. 52: “el término víctima también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización”.

¹¹² Informe de México de marzo de 2014, párr. 245.

ella.¹¹³ En este sentido la definición de víctima en el sistema normativo mexicano se encuentra conforme a lo establecido en la Convención.

153. 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.
154. 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 Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas. En todas las ocasiones existió una **negativa para reconocer la calidad de víctima, a pesar que al momento de la contestación de dichos acuerdo ya había entrado en vigor la Ley General de Víctimas.**
155. 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 las demandas de amparo no han sido un mecanismo eficaz para lograr el reconocimiento jurídico de las familias como víctimas dentro de las investigaciones ministeriales correspondientes.**
156. 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.

¹¹³ Art. 4 de la Ley General de Víctimas.

157. Las consecuencias psicológicas en las familias comienzan desde el momento de la desaparición pero se intensifican ante la negativa de acceso a la justicia y a la verdad. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho en conjunto con COFAMIDE han documentado un caso en el que se practicó un examen psicológico, basado en el protocolo de Estambul,¹¹⁴ a una **madre a la que no se le reconoció la calidad de víctima y no se le dio mayor información sobre la identificación de su familiar. El resultado reflejado en el dictamen psicológico menciona que dicha madre presenta un trauma psíquico permanente**, tristeza, llanto fácil, desesperanza, así como constantes y persistentes ideas de muerte, depresión grave. Se concluyó que el estrés postraumático no tendría remisión (recuperación) con base en algunos criterios y el mismo fue clasificado como malos tratos infligidos a la madre.¹¹⁵

b) Búsqueda, exhumación, respeto y restitución de los restos mortales

158. El Art. 24, párr. 3, de la Convención establece que los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de los restos.

159. En México **no existen mecanismos eficientes de búsqueda de personas desaparecidas, ni tampoco para la identificación de restos**. Dicha realidad se complica aún más cuando quienes se encuentran desaparecidos son personas migrantes.

160. En las investigaciones penales la búsqueda de la persona desaparecida pasa a segundo término debido a que el principal enfoque de la autoridad ministerial es acreditar la probable responsabilidad del imputado y comprobar el cuerpo del delito. En expedientes de investigación a los que ha tenido acceso la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, la búsqueda de la persona desaparecida dentro de la investigación penal se centra a enviar un mismo oficio a distintas entidades federativas solicitando la colaboración de búsqueda. Dicha solicitud puede o no traer aparejada una respuesta por parte de las autoridades locales que la reciben. En el caso de personas migrantes cuyo país de origen es distinto a México, no se llega ni siquiera a una búsqueda dentro de la investigación penal sino simplemente se toma en cuenta para posibles identificaciones de restos.

161. Como se ha mencionado anteriormente, en México existen diversas bases de datos de personas extraviadas o desaparecidas pero ninguna unificada que concentre la información y permita una mejor utilización de la misma, en este sentido no se puede conocer cuántos de los registros con los que

¹¹⁴ Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Protocolo de Estambul. Agosto de 1999, Ginebra, Suiza. Alta Comisionada de las Naciones Unidas en Derechos Humanos.

¹¹⁵ Dictamen Psicológico de fecha 1º de junio de 2013, suscrito por la Licenciada en Psicología Silvia Saravia de Iraheta en la ciudad de San Salvador, El Salvador.

cuentan dichas bases pertenecen a personas migrantes desaparecidas. La primera visitaduría de la CNDH tiene bajo su dirección el Programa Especial de Presuntos Desaparecidos (PREDES) el cual se alimenta de información de procuradurías, SEMEFO's. Cabe manifestar que no se cuenta con información de qué tan amplia es dicha base de datos, así como el hecho de que la 5ta visitaduría de la misma CNDH tiene el Programa de Atención a Migrantes pero no existe coordinación con la información contenida en PREDES¹¹⁶.

162. Por otro lado, la PGR cuenta con el Programa de apoyo a familiares de personas extraviadas, sustraídas o ausentes, el cual es un registro que se distribuye a las delegaciones estatales con fotografía y en algunos casos datos de contacto de la familia. Estos criterios son poco claros para saber cuándo una persona es extraviada y no sustraída o ausente. Dicha clasificación puede llegar a interferir con casos de desaparición, en los términos de los Arts. 2 y 3 de la Convención, por ser clasificados previamente bajo alguno de estos criterios y consecuentemente no ser investigados por el Ministerio Público al no ser considerados delitos. El Estado mexicano y en específico las instituciones de procuración de justicia se niegan a realizar una investigación para descartar la desaparición de personas por lo que la investigación ministerial sólo comienza cuando dicha violación es inminente.
163. A pesar de que la Convención requiera expresamente que los Estados partes tomen todas las medidas necesarias para la búsqueda, el respeto y la restitución de restos de las personas desaparecidas que hayan fallecido, **México no ha cumplido con dicha obligación por lo que concierne a la restitución de los restos de personas migrantes identificadas en las masacres referidas, violando su derecho a la verdad, así como sus costumbres y religión.**
164. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha documentado al menos ocho casos de personas migrantes centroamericanas identificadas en las fosas de San Fernando, Tamaulipas, **en los que no se respetó el derecho a la verdad de los familiares, así como no existió una restitución de restos conforme a las costumbres, religión y deseo de las familias.** A ello se suma que, debido a la manera en que se han realizado varias de las identificaciones y entrega de restos, **en algunas de las familias permanece la duda sobre la identidad real de los restos recibidos.** Esto es particularmente relevante si se tiene en cuenta el carácter continuado que tiene la desaparición forzada, conforme al cual “el acto comienza en el momento del secuestro y se prolonga durante todo el período de tiempo en que el delito no haya cesado, es decir, hasta que el Estado reconozca la detención o proporcione información sobre la suerte o el paradero de la persona

¹¹⁶ Audiencia temática “Sobre la situación de las personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México” ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington, D.C., 23 de marzo de 2012.

desaparecida”.¹¹⁷

165. A continuación y de forma muy breve se resumen la generalidad de hechos de dichos casos. A finales de octubre de 2012, se le informó a ocho familias, a través de llamadas telefónicas realizadas por un servidor público de Cancillería del país de origen, que los restos de su respectivo familiar migrante habían sido localizados en las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas, México. De igual forma, se les manifestó que los restos **serían entregados en cenizas**. Algunas de las familias manifestaron que no tenían certeza de que los restos que iban a recibir fueran los de su familiar, por lo que **no autorizaban la cremación de los restos y mostraron intención de tener conocimiento sobre las circunstancias de muerte de su familiar**. En el caso específico de Guatemala se avisó a Cancillería de dicho país y a la Procuraduría de Derechos Humanos y se solicitó la colaboración para impedir la incineración de dichos restos.
166. Ante la falta de respuesta por parte de las autoridades guatemaltecas se promovió, a petición de las familias, en principios de noviembre de 2012 una solicitud de medidas cautelares para evitar la cremación de restos ante la CNDH de México, argumentando que ninguno de los restos relacionados con las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas podrían ser incinerados debido a que estaban sujetos a una investigación y proceso penal en el que obran como evidencia y cuerpo del delito. Al igual que se mencionaba que las familias no contaban con información certera sobre la identificación ni con documentación alguna que acreditara la misma, por otro lado las familias no están de acuerdo con la incineración de los restos.
167. La CNDH nunca dio respuesta a la solicitud de medidas cautelares referida y sólo comunicó que había abierto una queja. Ante la falta de respuesta para frenar la cremación de los restos de personas migrantes guatemaltecas por parte de la CNDH y ante una noticia de que los restos posiblemente serían incinerados el 30 de noviembre, se envió un correo electrónico tanto a la CNDH reiterando la urgencia de actuar, así como a la Ex Procuradora General de la República, en el que se le solicitó interviniera para frenar la cremación de restos.
168. El 1º de diciembre de 2012, una alta funcionaria de la PGR señaló a través de correo electrónico de 30 de noviembre lo siguiente: *“fue entregado el cuerpo a la representación del Gobierno de Guatemala, llevándose a cabo la cremación del mismo a las 15:40 horas, por parte de Funerales Basurto por lo que la petición realizada a esta Procuraduría, en el sentido de intervenir para frenar la cremación del mencionado LM resulta de imposible realización, tomando en consideración lo antes descrito. Por último quiero expresar a usted nuestro deseo de dar respuesta a todos sus cuestionamientos, lo cual*

¹¹⁷ GTDFI, *Comentario general sobre la desaparición forzada como delito continuado*, doc. A/HRC/16/48 de 26 de enero de 2011, párr. 1.

haremos a la brevedad posible.”

169. A principios de diciembre de 2012 recibieron a través de llamada telefónica la noticia de estar presentes el día posterior en el domicilio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala para recibir las cenizas de los restos de su familiar. En dicha fecha fueron entregados al menos a ocho familias (debido a que dos personas migrantes localizadas en este evento son hermanos) los restos de su respectivo familiar, sin dar a las familias mayor información ni documentación sobre la forma de identificación, las circunstancias de la muerte, ni las razones por las que se habían incinerado los restos sin su consentimiento.
170. Ante dichos eventos se iniciaron acciones de litigio enfocadas al reconocimiento de la calidad de víctima de los familiares, a conseguir información y documentación fidedigna que acredite la identificación de los restos. Es relevante mencionar que en este caso en específico **una gran cantidad de las familias pertenecen a pueblos indígenas y tienen como costumbre el entierro de sus cuerpos más nunca la incineración de los mismos.**
171. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho tuvo conocimiento de casos similares en El Salvador, en los que ante la ineficacia de los recursos previamente utilizados se procedió a la presentación de una demanda de amparo, la cual logró a través de una suspensión de plano frenar la orden de cremación de los restos, aunque sólo temporalmente.
172. El argumento del gobierno mexicano para estos casos suele ser por **razones de salud pública**. Sin embargo, la única autoridad competente para realizar dicha determinación es la autoridad sanitaria y no así el Ministerio Público. Es importante hacer diversas consideraciones para estos casos, como el hecho de que son casos novedosos para el sistema de impartición de justicia mexicano, debido a que los promoventes se encuentran en otro país y porque no se tiene registro sobre la solicitud de detener incineración de restos a través de un proceso judicial.
173. Como se ha señalado anteriormente, con el objetivo de documentar la actuación de la Procuraduría en casos de migrantes desaparecidos presuntamente hallados entre restos sin identificar, se preguntó a la PGR cuál era el mecanismo para la identificación de restos de personas migrantes desaparecidas. Las diferentes dependencias de la PGR (Análisis Legislativo, Asuntos Internacionales, Servicios Periciales y la SEIDO) afirmaron respectivamente **“no encontrar la información solicitada”, “NO contar con información relacionada”, “no contar con documentos” y “no poseer textos que describan un mecanismo para la identificación de restos de migrantes desaparecidos”**.¹¹⁸
174. Para tratar de superar esta situación, gracias a la iniciativa de organizaciones de la sociedad civil, el 22 de agosto de 2013 con la firma de un “Convenio de colaboración para la identificación de restos

¹¹⁸ Solicitud de información pública 0001700102713, ingresada el 1 de abril de 2013.

localizados en San Fernando, Tamaulipas y Cadereyta, Nuevo León que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense” entre la fiscalía federal, las organizaciones de la sociedad civil en la región y el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF).¹¹⁹

175. Mediante dicho acuerdo se pretende realizar la identificación de restos de personas migrantes que pudieran estar relacionadas con los episodios de la masacre de los 72 y las fosas clandestinas encontradas en San Fernando, Tamaulipas; así como los 49 torsos encontrados en la carretera de Cadereyta, Nuevo León. El mencionado convenio permite que la información forense que se ha almacenado en Bancos Forenses¹²⁰ conformados tanto por el EAAF, como por los Comités de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Centroamérica y órganos gubernamental de Centroamérica, sea comparada con los perfiles genéticos y demás información forense obtenida de los cuerpos localizados en relación con los eventos mencionados, así como realizar dictámenes multidisciplinarios que permitan la identificación de los cadáveres.
176. El trabajo de la Comisión Forense ya arrojó los primeros resultados,¹²¹ y si bien dentro de la PGR se ubican ciertos servidores públicos que apoyan este esfuerzo, es necesaria una voluntad institucional por parte de la misma Procuraduría para combatir las deficiencias que se presentan desde el momento de la identificación, la forma de notificación a los familiares y la información que se les proporciona. En múltiples informes y foros, la sociedad civil ha demandado la creación de protocolos (de búsqueda de personas, investigación, identificación de restos, entre otros). Sin embargo, esto no será suficiente si no hay una voluntad institucional para erradicar ciertas prácticas que impiden que estos protocolos se pongan en práctica o funcionen. Por otra parte, aunado a los protocolos, es preciso que existan mecanismos para documentar de manera adecuada y para dar seguimiento a lo documentado, así como mecanismos de control que permitan tener espacios de revisión de los avances o rezagos que se van teniendo en la búsqueda de personas desaparecidas.

c) El derecho a una indemnización y a una reparación integral

177. Los párr. 4 y 5 del Art. 24 de la Convención establecen el derecho de las víctimas de desaparición forzada a una reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada. Asimismo, se aclara que la reparación debe cubrir tanto los daños materiales como los morales y comprender otras modalidades de reparación como la restitución; la readaptación; la satisfacción, incluido el restablecimiento de la

¹¹⁹ El Diario Oficial de la Federación de 4 de septiembre de 2013 publicó 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. Está disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013.

¹²⁰ Los Bancos Forenses liderados por el EAAF existen en Honduras, El Salvador y Chiapas. Un ejercicio inicial se realizó en Guatemala donde no se logró materializar un banco pero se inició trabajo de documentación de cerca de 80 casos que serán integrados a la Comisión Forense.

¹²¹ Ver supra, sorbe la identificación positiva de 8 hondureños víctimas de la masacre de Cadereyta.

dignidad y la reputación; y las garantías de no repetición.

178. 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.¹²² 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.¹²³
179. 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, como la Convención.
180. En específico, respecto a la desaparición de personas migrantes en términos de los Arts. 2 y 3 de la Convención se encuentra la masacre de 72 persona migrantes en San Fernando, Tamaulipas, México. 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 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.
181. 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.¹²⁴
182. 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,¹²⁵ 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

¹²² Arts. 26 y 27 de la Ley General de Víctimas.

¹²³ Arts. 65 y 69 de la Ley General de Víctimas

¹²⁴ 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.

¹²⁵ 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".

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.

183. 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*¹²⁶ 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 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 pronunciar cuando 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

¹²⁶ Principio consagrado en el Art. 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Informe Alternativo al Comité contra Desaparición Forzada– mayo de 2014

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.

184. En este sentido resulta menester mencionar que ambas demandas de amparo fueron admitidas por Juez competente, y dichas admisiones fueron recurridas por la CNDH. Actualmente, se encuentra en curso la discusión jurídica respecto si se deben admitir o no las demandas de amparo en contra de la recomendación. Resulta relevante manifestar que la CNDH en vez de reconocer su falta de actuación para con las víctimas en la suscripción de la mencionada recomendación ha optado por llevar un proceso en contra de las mismas e incluso argumentar de forma discriminatoria que se debe rechazar las demandas de amparo en los casos en que los familiares sólo estampen su huella digital, debido a que no es un elemento que individualice su voluntad.
185. En general, arriba se ha explicado que los **familiares de personas migrantes desaparecidas en tránsito por México no son reconocidas en su calidad de víctimas**. Así, tampoco pueden acceder a las medidas de reparación establecidas por la Ley de Víctimas y realizar su derecho a una reparación integral. Así, cabe señalar que la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha solicitado información a Províctima con respecto a los procedimientos para reparar el daño para los casos de delitos contra migrantes, particularmente en los casos arriba mencionados de las tres masacres.¹²⁷ El sujeto obligado afirmó que si bien “una de [sus] atribuciones es acompañar a la víctima y ofendido cuando se requiera”, esto no implica que “se cuente con un documento [...] que explique los procedimientos para reparación del daño para los casos de delitos contra migrantes”.¹²⁸ Esta respuesta sugiere la inexistencia de un protocolo para garantizar la reparación del daño en casos de graves violaciones de derechos humanos que involucran a migrantes.¹²⁹

d) **Medidas para reglamentar la situación legal de las personas desaparecidas**

186. El Art. 24, párr. 6, de la Convención requiere que *“sin perjuicio de la obligación de continuar con la investigación hasta establecer la suerte de la persona desaparecida, cada Estado parte adoptará las disposiciones apropiadas en relación con la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte*

¹²⁷ Solicitud de información pública con número de folio 0063300005013, ingresada el 1° de abril de 2013.

¹²⁸ Oficio PV/UE/120/2013 del 29 de abril de 2013.

¹²⁹ Vale la pena recordar que, entre las varias medidas de reparación previstas por la Ley General de Víctimas de 2013, el Art. 73 establece la “búsqueda de las personas desaparecidas y de los cuerpos u osamentas de las personas asesinadas, así como la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad”. Esta medida es de capital importancia en los casos de graves violaciones de los derechos humanos de personas migrantes aquí relatados.

no haya sido esclarecida y de sus allegados, en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad”.

187. De lo que se desprende también del informe presentado por México, **el Estado en la actualidad no cuenta con la figura de la “declaración de ausencia por desaparición forzada”**, sino que los familiares deben firmar una declaración de presunción de muerte, **con un claro efecto re-victimizante**. La carencia de una figura en el ordenamiento jurídico mexicano de **declaración de ausencia** refleja una falta de apego a la realidad del país y a las necesidades de las víctimas.¹³⁰
188. Existe un procedimiento en los códigos civiles de las entidades federativas para declarar la ausencia. Sin embargo, los procedimientos son largos (hasta dos años para la declaración de ausencia y seis para la declaración de muerte) y se requiere que quien lo vaya a solicitar, cuente con el servicio de un abogado. Por otra parte, para el ejercicio de ciertos derechos –como los hipotecarios- requieren que incluso los familiares tramiten la declaración de muerte. Esto último, evidentemente causa un efecto psicológico grave en las familias, por lo que se requiere un procedimiento acorde a la situación de victimización que viven las familias.

Sugerencias para la listas de cuestiones sobre el informe de México

- Sírvase indicar las **medidas tomadas para reconocer la calidad de “víctimas” a los familiares de las personas migrantes desaparecidas en tránsito por México.**
- Por favor proporcionar información sobre **qué medidas se han adoptado para la búsqueda, el respeto y la restitución de los restos de las personas desaparecidas que hayan fallecido**, sobre todo en casos de migrantes en tránsito.
- Por favor indicar qué medidas se han tomado para **garantizar el respeto de los restos mortales de las personas desaparecidas y evitar su incineración**, sobre todo cuando esta sea contraria a las creencias religiosas de las familias y a su voluntad.
- Aclarar **qué medidas tienen a su alcance aquellos que quieran recurrir contra una resolución de la CNDH.**
- Explicar **cómo pueden acceder en concreto a las medidas de reparación** previstas por la Ley General de Víctimas **los familiares de personas migrantes desaparecidas en tránsito por México.**
- Proporcionar información sobre las medidas adoptadas para indemnizar o resarcir y rehabilitar a las víctimas de desaparición forzada, e **incluir información actualizada sobre qué tipo de programas de atención y apoyo integral a las víctimas se han preparado y puesto en práctica hasta la fecha y cuántas víctimas se han beneficiado de estos programas.**
- Sírvase especificar **si en México existe la “declaración de ausencia por desaparición forzada” o, en el caso contrario, como se regula la situación legal de las personas desaparecidas.**

¹³⁰ GTDFI, *Comentario General sobre el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica en el contexto de las desapariciones forzadas*, 2012 <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/GCRecognition.pdf>, párr. 8.

Art. 25 – Protección especial de niños y niñas víctimas de desaparición forzada

189. El Art. 25 de la Convención requiere que los Estados partes adopten medidas adecuadas para prevenir y sancionar penalmente la apropiación de niños sometidos a desaparición forzada, o de niños cuyo padre, madre o representante legal son sometidos a una desaparición forzada, o de niños nacidos durante el cautiverio de su madre sometida a una desaparición forzada. Asimismo, requiere que se prevengan y sancione penalmente la falsificación, el ocultamiento o la destrucción de documentos que prueben la identidad de los niños mencionados. **En su informe México no hace ninguna referencia a la tipificación de las conductas mencionadas por el Art. 25.**
190. Asimismo, el Art. 25, párr. 4, requiere que los Estados cuenten con procedimientos legales encaminados a revisar el procedimiento de adopción o de colocación o guarda de los niños sometidos a desaparición forzada y, si procede, a anular toda adopción o colocación o guarda cuyo origen sea una desaparición forzada. Sin embargo, **en su informe México tampoco informa si cuenta con procedimientos que permitirían anular una adopción, colocación o guarda cuyo origen fuera una desaparición forzada.**

Sugerencias para la listas de cuestiones sobre el informe de México

- Sírvase comunicar **qué medidas se han adoptado para tipificar penalmente, a nivel federal y estatal, las siguientes conductas: apropiación de niños** sometidos a desaparición forzada, o de niños cuyo padre, madre o representante legal son sometidos a una desaparición forzada, o de niños nacidos durante el cautiverio de su madre sometida a una desaparición forzada; **la falsificación, el ocultamiento o la destrucción de documentos que prueben la identidad de los niños** mencionados.
- Por favor **aclara si México cuenta con un procedimiento que permita anular una adopción, colocación o guarda cuyo origen sea una desaparición forzada.** Explicar cómo funcionaría dicho procedimiento en un caso concreto.

VI. Recomendaciones

191. A la luz de todo lo anterior, las asociaciones que suscriben el presente informe alternativo piden al Comité contra la Desaparición Forzada 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 **enmendar 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.
- Asegurar que todas **las legislaciones estatales tipifiquen el delito de desaparición forzada de personas conforme a los estándares internacionales**, incluyendo la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
- Asegurar que la legislación penal federal, las legislaciones estatales y la legislación militar **tipifiquen la desaparición forzada como delito continuado** y garanticen que la acción penal derivada de la desaparición forzada y la pena que se imponga judicialmente al responsable de la misma **no estén sujetas a prescripción**.
- Asegurar que la legislación penal federal, las legislaciones estatales y la legislación militar establezcan que **ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, puede ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada; y que ordenes de esta naturaleza están prohibidas**. Asimismo, garantizar que la **persona que rehúse obedecer una orden de esta naturaleza no sea sancionada**.
- Asegurar que la legislación penal federal, las legislaciones estatales y la legislación militar **tipifiquen los crímenes de lesa humanidad, incluida la desaparición forzada de personas**, de acuerdo con los estándares internacionales, y aseguren su **imprescriptibilidad**.
- Adoptar una **Ley general sobre las desapariciones forzadas**, que establezca una instancia única de investigación, donde se coordinen los esfuerzos federales y estatales, un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas, un registro nacional de personas desaparecidas y un registro nacional de restos no identificados, en cuya construcción y supervisión también participen las organizaciones de la sociedad civil. El registro de restos no identificados deberá estar a cargo de un órgano independiente e imparcial que permita resguardar y proteger muestras de ADN de aquellos familiares que otorguen su consentimiento al respecto, a fin de crear un banco de ADN que sea útil para la búsqueda y registro de los casos de desaparición forzada. Los familiares de las víctimas, sus abogados o representantes y toda persona

con interés legítimo en esta información deberá tener acceso a dichos registros. Asimismo, la Ley general debería garantizar la plena protección y apoyo a los familiares de las personas desaparecidas, de sus representantes y de los testigos, así como para garantizar el derecho a la reparación integral. Esta ley deberá prever los mecanismos para que se pueda ingresar también información forense de migrantes centroamericanos que han desaparecido en el territorio mexicano, tomando como referencia los esfuerzos ya realizados por los Bancos de Información Forense liderados por el EAAF.

- Introducir una **disposición específica que establezca la competencia de los tribunales mexicanos por delitos de desaparición forzada y otros crímenes internacionales cometidos en territorio extranjero**, en todos los casos en que el acusado se encuentre en la República y no se proceda a su extradición. Sin embargo, es importante que la disposición aclare que **el juzgamiento del presunto responsable no depende de que exista un pedido de extradición previo; y no es necesario que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República.**

- Adoptar medidas eficaces para **permitir que toda persona, aunque resida fuera de México, que alegue que alguien ha sido sometido a desaparición forzada tenga forma de hacer valer su derecho a denunciar los hechos ante las autoridades competentes.**

- 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.**

- Adoptar sin demora todas **las medidas que resulten necesarias para brindar protección a los familiares de las personas desaparecidas, a sus asesores y representantes**, sobre todo cuando los familiares que quieren interponer denuncia residen en el extranjero.

- **Investigar exhaustivamente y de modo eficaz todos los actos de intimidación y violencia contra defensores de derechos humanos y en particular contra familiares de personas desaparecidas y sus representantes y asesores, así como enjuiciar y castigar a los responsables con sanciones acordes con la gravedad de sus actos.**

- Crear un **mecanismo transnacional 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.

- Incluir la desaparición forzada **entre los delitos susceptibles de extradición en todo tratado de extradición que celebre con posterioridad a diciembre de 2010.**

- Asegurar que todo nuevo tratado de extradición concluido por **México incluya expresamente la posibilidad de denegar la extradición de una persona cuando haya razones para creer que podría ser sometida a una desaparición forzada.**
- Asegurar que **bajo ninguna circunstancia se recurra a las garantías diplomáticas como salvaguardia contra la desaparición forzada** cuando haya razones fundadas para creer que una persona estaría en peligro de ser sometida a desaparición forzada a su regreso tras su expulsión, devolución, entrega o extradición.
- **Eliminar la figura del arraigo penal** de la legislación mexicana y 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.
- En general, asegurar el **cabal respeto de los límites establecidos por la Constitución mexicana por la duración del arresto** de personas migrantes; **considerar y adoptar sin demora alternativas a la detención de las personas migrantes.**
- Garantizar que se **reconozca de manera concreta y efectiva la calidad de víctima, de acuerdo con lo establecido por el Art. 24, párr. 1, de la Convención a las personas migrantes desaparecidas en tránsito por México.**

- Asegurar todos los **recursos humanos y financieros, así como las condiciones necesarias para que la Comisión Forense establecida por el Convenio entre PGR, EAAF y asociaciones de la sociedad civil pueda llevar a cabo su labor de manera eficaz.**
- Tomar todas las medidas necesarias para que **no se incineren los restos mortales exhumados que podrían pertenecer a personas desaparecidas sin haberlos antes identificado de manera científica y de acuerdo con los estándares internacionales, y si no se cuenta con el consentimiento de la familia.**
- 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.
- 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 a partir de experiencias ya probadas como las implementadas por el EAAF.
- 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.
- Revisar su legislación 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.
- **Tipificar penalmente, a nivel federal y estatal**, de acuerdo con los estándares internacionales la **apropiación de niños** sometidos a desaparición forzada, o de niños cuyo padre, madre o representante legal son sometidos a una desaparición forzada, o de niños nacidos durante el cautiverio de su madre sometida a una desaparición forzada; y **la falsificación, el ocultamiento o la**

destrucción de documentos que prueben la identidad de los niños mencionados. Asegurarse que dichas conductas sean sancionadas con penas commensuradas a su gravedad.

192. Finalmente, las asociaciones que suscriben el presente informe solicitan al Comité que:

- Recomiende a México **reconocer la competencia del propio Comité, de acuerdo con los Arts. 31 y 32 de la Convención, para recibir y examinar comunicaciones individuales e inter-estatales; y**

- En virtud de lo establecido por el **Art. 33 de la Convención, considere la oportunidad de solicitar a uno o varios de los miembros del Comité que efectúen una visita a México** y le informen sin demora sobre la existencia de violaciones graves de las disposiciones de la Convención.

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

VII. Asociaciones que presentan el informe

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 crímenes de derecho internacional (genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, tortura y desaparición forzada). TRIAL lucha contra la impunidad de los responsables y de los autores intelectuales de los crímenes de derecho internacional y de sus cómplices. La organización defiende los derechos de las víctimas ante tribunales suizos y varios mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. Asimismo, TRIAL sensibiliza las autoridades y el público general sobre la necesidad de establecer, tanto a nivel nacional como internacional, un sistema de justicia que permita el juzgamiento de los responsables de crímenes internacionales. En los últimos 12 años, TRIAL ha defendido más de 350 víctimas en 143 procedimientos (ganando los primeros 25 casos), presentado 40 informes alternativos ante Naciones Unidas y 15 denuncias penales en Suiza.

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

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

Contacto: Dr. iur. Philip Grant (Director)

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

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

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

Website: www.trial-ch.org/

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: cddhsalttillo@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 fenómenos 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 Díez, 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

VIII. ANEXOS

Registro de personas migrantes víctimas de delito a partir del año 2008.

AÑO	DELITO	ESTADO DE LA AVERIGUACIÓN
2008	<p>1. Secuestro de una salvadoreña en Hidalgo, México.</p> <p>2. Secuestro de 21 personas (16 hondureños, una hondureña, dos guatemaltecos y dos salvadoreños) en Puebla, México.</p> <p>3. Privación ilegal de la libertad de dos guatemaltecos y cuatro hondureños en Balacán, Tabasco, México. (tres averiguaciones previas distintas)</p>	<p>1. No se ejercitó acción penal.</p> <p>2. Sentencia condenatoria.</p> <p>3. En proceso.</p>
2009	<p>1. Desaparición de un mexicano en Baja California, México.</p> <p>2. Secuestro de una hondureña en Hidalgo, México.</p> <p>3. Privación ilegal de la libertad de un hondureño (no especifica el lugar)</p> <p>4. Secuestro de 15 cubanos en Quintana Roo, México.</p> <p>5. Privación de la libertad de un salvadoreño y dos hondureños en Tenosique, Tabasco, México,</p>	<p>1. Bajo reserva (la autoridad no proporciona información sobre el estado e la investigación)</p> <p>2. Desechada por incompetencia.</p> <p>3. Desechada por incompetencia.</p> <p>4. En proceso</p> <p>5. En proceso.</p>
2010	<p>1. Secuestro de tres hondureños en Saltillo, Coahuila.</p>	<p>1. Consignada con detenido.</p>

	<p>2. Secuestro de un hondureño y tres salvadoreños en Hidalgo, México. (tres averiguaciones previas)</p> <p>3. Privación ilegal de la libertad de un salvadoreño en Reynosa, Tamaulipas, México.</p>	<p>2. Desechadas por incompetencia.</p> <p>3. Bajo reserva.</p>
2011	<p>1. Desaparición de 62 mexicanos en San Fernando, Tamaulipas, México.</p> <p>2. Secuestro de un guatemalteco en Hidalgo, México.</p> <p>3. Privación ilegal de la libertad de 21 personas (20 hombres y una mujer) salvadoreños y hondureños en San Fernando, Tamaulipas.</p> <p>4. Privación ilegal de la libertad de 18 personas (14 hondureños y cuatro guatemaltecos, 16 hombres y dos mujeres) en Huimanguillo, Tabasco, México.</p> <p>5. Desaparición Forzada de un mexicano en Nuevo Laredo, Tamaulipas, México.</p> <p>6. Privación ilegal de la libertad de una hondureña en Reynosa, Tamaulipas, México.</p> <p>7. Privación ilegal de tres personas guatemaltecas y salvadoreñas en</p>	<p>1. Acta circunstanciada.</p> <p>2. Bajo reserva.</p> <p>3. No se especifica.</p> <p>4. En proceso.</p> <p>5. Desechada por incompetencia.</p>

	Medias Aguas, Veracruz, México.	6. Desechada por incompetencia. 7. Consignada.
2012	<p>1. Secuestro de dos hondureños en Hidalgo, México. (dos averiguaciones previas)</p> <p>2. Secuestro de seis mexicanos en Tamaulipas, México.</p> <p>3. Privación ilegal de la libertad de un hondureño en Monterrey, Nuevo León, México.</p> <p>4. Privación ilegal de la libertad de una hondureña en Nogales, Sonora.</p> <p>5. Desaparición forzada de dos mexicanas y un mexicano en Nuevo Laredo, Tamaulipas, México.</p> <p>6. Privación ilegal de la libertad de tres mexicanos y una mexicana en Nuevo Laredo, Tamaulipas, México.</p> <p>7. Secuestro de nueve guatemaltecos en Tampico, Tamaulipas, México.</p> <p>8. Secuestro de ocho guatemaltecos, dos hondureños y once salvadoreños</p>	<p>1. Desechadas por incompetencia.</p> <p>2. No especifica.</p> <p>3. Desechada por incompetencia.</p> <p>4. En proceso.</p> <p>5. Desechada por incompetencia.</p> <p>6. Acta circunstanciada</p> <p>7. Consignada.</p> <p>8. Consignada.</p>

	<p>en Reynosa, Tamaulipas, México.</p> <p>9. Privación ilegal de la libertad de tres hondureños en Reynosa, Tamaulipas, México.</p> <p>10. Privación ilegal de la libertad de tres hondureños en Reynosa, Tamaulipas, México.</p>	<p>9. Bajo reserva.</p> <p>10. Desechada por incompetencia.</p>
2013	<p>1. Secuestro de un salvadoreño en Estado de México, México.</p> <p>2. Secuestro de un guatemalteco y un hondureño en Hidalgo, México.</p> <p>3. Tres averiguaciones previas en trámite, un acta circunstanciada en trámite y un acta circunstanciada de baja por no delito por la desaparición, secuestro y privación ilegal de libertad de dos peruanos, un salvadoreño, 34 hondureños y 64 guatemaltecos en Tamaulipas (la información proporcionada no especifica lo anterior).</p> <p>4. Una averiguación previa en investigación y una averiguación previa consignada por la privación ilegal de la libertad de tres hondureñas y dos hondureños en Tamaulipas (sin que se especifiquen o se aclare más al respecto).</p>	<p>1. Consignada (quedó en libertad)</p> <p>2. En proceso.</p>