

**México**

Informe de seguimiento presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre las medidas adoptadas con respecto a las observaciones finales de 2012



JULIO DE 2014

presentado por

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

**TRIAL (*Track Impunity Always*)**

## INDICE

<b>Contenido</b>	<b>Párrafos</b>
<b>I. Antecedentes y enfoque del informe</b>	<b>1-12</b>
<b>II. Ausencia de un registro unificado de personas desaparecidas</b>	<b>13-27</b>
<b>III. Definición y criminalización de las desapariciones forzadas</b>	<b>28-60</b>
<b>IV. Simplificación de los procedimientos para activar el Protocolo Alba y en la Alerta AMBER y ausencia de mecanismos de búsqueda adecuados</b>	<b>61-68</b>
<b>V. Otros temas de preocupación</b>	<b>69-104</b>
<b>VI. Asociaciones que presentan el informe de seguimiento</b>	
<b>VII. Anexo</b>	

## I. Antecedentes y enfoque del informe

1. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (en adelante también “Fundación para la Justicia” o “Fundación”) es una organización que trabaja con personas migrantes víctimas en México del delito y de violaciones de sus derechos humanos y sus familias. En el marco del Proyecto Red Regional Verdad y Justicia para personas migrantes (en adelante “Red Regional Verdad y Justicia”), del cual forma parte la Fundación,<sup>1</sup> se han documentado algunas graves vulneraciones a sus derechos sufridas por personas migrantes en tránsito, así como las principales dificultades que enfrentan sus familiares para ejercer sus derechos a la verdad y al acceso a la justicia. La organización no gubernamental TRIAL (*Track Impunity Always*) se suma a la Fundación en la presentación de este informe de seguimiento.
2. El 17 de mayo de 2011 el Estado de México entregó sus informes periódicos séptimo y octavo consolidados al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante, “el Comité”) en cumplimiento del Art. 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (en adelante, “la Convención”) y de la recomendación del párrafo 42 de las observaciones finales del Comité al Estado mexicano sobre su sexto informe periódico (CEDAW/C/MEX/CO/6).<sup>2</sup>
3. En sus **observaciones finales de julio de 2012** sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de México, el Comité solicitó al Estado que **proporcionara por escrito, en un plazo de dos años (es decir, el 27 de julio de 2014) “información sobre las medidas que haya adoptado en aplicación de las recomendaciones que figuran en los párrafos 19 b) y 33 a) y b)”**.<sup>3</sup>
4. En particular, en el párrafo 19 b) de las observaciones finales el Comité recomendaba a México **“desarrollar un registro oficial sistemático de las desapariciones forzosas a fin de poder evaluar la magnitud del fenómeno y adoptar políticas apropiadas; examinar los códigos penales locales para tipificar como delito las desapariciones forzosas; simplificar los procedimientos existentes para activar el Protocolo Alba y la Alerta AMBER, a fin de poner en marcha sin demora la búsqueda de las mujeres y muchachas desaparecidas; y normalizar los**

---

<sup>1</sup> 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/>.

<sup>2</sup> Informes periódicos séptimo y octavo presentados por México ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), doc. CEDAW/C/MEX/7-8 de 17 de mayo de 2011 (en adelante, “Informes séptimo y octavo de México”).

<sup>3</sup> CEDAW, *Observaciones finales sobre México*, doc. CEDAW/C/MEX/CO/7-8 de 27 de julio de 2012, párr. 41.

#### protocolos de búsqueda policial".<sup>4</sup>

5. Cabe recordar que, en sus informes séptimo y octavo consolidados, el Estado mexicano dio información sobre el trabajo de la Mesa Interinstitucional de Género y Migración, así como sobre la asistencia, atención y protección migratoria proporcionada por el Instituto Nacional de Migración (en adelante, "INM") y la Secretaría de Gobernación, incluidos el Proyecto Tecnologías de Información y Comunicaciones en Pro de las Mujeres Migrantes y el Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes. México informó asimismo sobre actividades de capacitación y difusión tendientes a fortalecer la promoción, protección, respeto y difusión de los derechos humanos de las mujeres nacionales y extranjeras.<sup>5</sup>
6. Naciones Unidas ha reconocido que las mujeres representan casi la mitad de todos los migrantes internacionales.<sup>6</sup> Entre estas mujeres, las que están en condición de tránsito hacia las fronteras de otros países conforman un porcentaje relevante. Si bien no es posible dar una cifra exacta del flujo migratorio en las fronteras de México, por la naturaleza misma de la migración irregular, una aproximación puede darse a partir del número de aprehensiones de migrantes irregulares que hacen las autoridades en Estados Unidos y México. En este sentido, de las 420.789 personas aprehendidas por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos en 2013 (octubre de 2012 - septiembre de 2013), 267.734 eran personas migrantes irregulares originarias de México.<sup>7</sup> Respecto al porcentaje de mujeres migrantes, de las 420.789 personas migrantes irregulares, 69.562 eran mujeres, es decir el 16.5%. Sin embargo, **el número total de mujeres migrantes mexicanas no es claro**. Haciendo una proyección del porcentaje de mujeres respecto al número de personas migrantes originarias de México, se podría inferir que aproximadamente 44.176 mujeres migrantes mexicanas fueron aprehendidas por la autoridad migratoria estadounidense durante 2013. En relación con la cifra de mujeres originarias de Centroamérica aprehendidas o deportadas por autoridades mexicanas, la última cifra oficial que se conoce refiere que de 33.155 personas centroamericanas (provenientes de El Salvador, Honduras y Guatemala) que cruzaron México con destino a Estados Unidos en 2011,

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, párr. 19 b).

<sup>5</sup> Informes séptimo y octavo de México, *supra* nota 2, párr. 62, 92 y 95 y XII (Generalidades. B. Transversalidad e incorporación de la perspectiva de género).

<sup>6</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Protección de los Migrantes*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2013, doc. A/RES/68/179 de 28 de enero de 2014, pág. 3.

<sup>7</sup> Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, *Perfil del sector, año fiscal 2013*, disponible en: <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/U.S.%20Border%20Patrol%20Fiscal%20Year%202013%20Profile.pdf>.

7.076 eran mujeres, es decir el 21.3%.<sup>8</sup>

7. Aun así, **México no consideró en sus informes séptimo y octavo consolidados la situación de especial vulnerabilidad de las mujeres migrantes en tránsito por su territorio con destino a Estados Unidos.** Este grupo de mujeres suelen ser víctimas, entre otras violaciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales, de violencia sexual, secuestro, desaparición - entendida en los términos de los Art. 2 y 3 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas<sup>9</sup> - trata, asesinatos y ejecuciones sumarias. **Como parte de las personas migrantes que cruzan el país, las mujeres constituyen una población especialmente vulnerable.**<sup>10</sup> Sin embargo, el Estado tiene la **obligación de adoptar medidas especiales de protección en virtud de la mencionada condición de especial vulnerabilidad.**
8. El presente informe de seguimiento, suscrito por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y TRIAL, tiene como objetivo principal comentar el estado de la ejecución por parte de México de las recomendaciones que figuran en el párrafo 19 b) de las observaciones finales del Comité a los informes séptimo y octavo consolidados, mostrando las serias **carencias que tiene el Estado mexicano en relación con el registro de las mujeres migrantes en tránsito desaparecidas y el impacto negativo que esa deficiencia tiene en los procedimientos y mecanismos formalmente adoptados por México para la búsqueda de personas desaparecidas.**
9. Con respecto al enfoque del presente informe de seguimiento, con el objetivo de que la información que se proporciona al Comité sea la más pertinente, adecuada y especializada, se decidió concentrarse en particular sobre las medidas adoptadas para dar seguimiento a las recomendaciones formuladas por el Comité en el párrafo 19 b) de sus observaciones finales de 2012. Asimismo, se pretende mantener un enfoque de género y centrar el análisis en la situación de las personas migrantes en tránsito por México y sus familias. Además, 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 las recomendaciones formuladas por el Comité en sus observaciones finales de julio de 2012 y con todas sus obligaciones de acuerdo con la Convención.

---

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Migración et al., *Encuesta sobre migración en la frontera sur de México, 2011 (EMIF SUR)*, disponible en: <http://www.colef.mx/emif/resultados/publicaciones/publicacionessur/pubsur/EMIF%20Sur%202011.pdf>.

<sup>9</sup> Ratificada por México el 18 de marzo de 2008.

<sup>10</sup> Al respecto, Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, *Informe sobre la misión a México*, doc. A/HRC/26/36/Add.1 de 28 de abril de 2014, párr. 9.

10. Asimismo, cabe señalar que 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”.<sup>11</sup> La información se refiere igualmente a la documentación de 344 casos de personas migrantes desaparecidas llevada a cabo, entre 2012 y 2013, por la Fundación para la Justicia en el marco del Proyecto Verdad y Justicia para las Personas Migrantes.
11. 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.<sup>12</sup> La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, “CNDH”) presentó distintos informes en los que se documentaron **cerca de 20.000 personas migrantes víctimas de secuestro en dos periodos diferentes de seis meses.**<sup>13</sup> De acuerdo con la CNDH, en lo que se refiere a **mujeres migrantes secuestradas, “132 migrantes mencionaron que en los lugares en los que los mantuvieron había mujeres, sin que pudieran precisar su número.** Por otra parte, sí fue posible registrar con precisión el caso de **157 mujeres secuestradas, cuatro de ellas en estado de embarazo: dos fueron asesinadas por los plagiarios, otras mujeres fueron violadas, y una fue obligada a permanecer con sus captores como “mujer” del cabecilla de la banda.**<sup>14</sup> Del total de testimonios recabados por la CNDH en sus informes, el 15.7% corresponde a experiencias narradas por mujeres migrantes.<sup>15</sup>
12. En relación específicamente con las personas migrantes, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha considerado que, según la información recibida por él en el marco de su visita a México, *“existe un vínculo directo entre la desaparición y el asesinato de*

---

<sup>11</sup> 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>).

<sup>12</sup> Los secuestros de personas migrantes en México han sido conocidos por procedimientos especiales de Naciones Unidas, entre ellos, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Véase, al respecto, Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, *Observations on communications transmitted to Governments and replies received*, doc. A/HRC/26/36/Add.2 de 2 de junio de 2014, párr. 67.

<sup>13</sup> Los informes, publicados respectivamente en junio de 2009 y febrero de 2011, están disponibles en [http://www.cndh.org.mx/Informes\\_Especiales](http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales).

<sup>14</sup> Véase, CNDH, *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes*, junio 2009, pág. 17, disponible en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2009\\_migra.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2009_migra.pdf).

<sup>15</sup> Véase, CNDH, *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México*, febrero 2011, pág. 27, disponible en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011\\_secigrantes\\_0.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secigrantes_0.pdf).

migrantes, la delincuencia organizada y la complicidad de las fuerzas del orden, los encargados de las investigaciones y otras autoridades”.<sup>16</sup> En el caso de las tres masacres señaladas, tanto la forma en que se produjeron y los hechos que las antecedieron como los secuestros masivos contra la población migrante permiten considerar que dichos actos consisten en hechos de desaparición forzada de acuerdo a lo establecido por la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. **Las víctimas de los tres eventos ascienden a 314 personas, de las cuales existen cerca de 200 restos mortales que permanecen sin identificar. En estos tres eventos, varios de los cuerpos corresponden a mujeres.** Así, de acuerdo con información pública, en la Masacre de 72 migrantes en San Fernando 58 víctimas eran hombres y 14 mujeres.<sup>17</sup> En la Masacre de 49 personas en Cadereyta, 43 víctimas eran hombres y 6 eran mujeres. En el otro evento, el número total de víctimas hombres y el número total de víctimas mujeres no es aún conocido. La plena y correcta identificación de todos los cuerpos es una de las tareas de la Comisión Forense creada el 22 de agosto de 2013 con la firma de un “Convenio de colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y Cadereyta, Nuevo León que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense” entre la Procuraduría General de la República (en adelante, “PGR”), las organizaciones de la sociedad civil en la región de Centro América y México y el Equipo Argentino de Antropología Forense (en adelante, “EAAF”).<sup>18</sup>

## II. Ausencia de un registro unificado de personas desaparecidas

13. A pesar de las recomendaciones formuladas en 2012 por el Comité, a la fecha de hoy se **desconoce el número exacto de las víctimas de desaparición forzada en México y no se cuenta con una base de datos que concentre en un único lugar todos los casos de personas desaparecidas.** Esta situación continúa ocasionando problemas y obstaculiza el funcionamiento de mecanismos eficaces de búsqueda e investigación.<sup>19</sup> 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 efectivas.
14. El 17 de abril de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Registro Nacional de

<sup>16</sup> Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, *Informe sobre la misión a México, supra* nota 10, párr. 74 (el resaltado es agregado).

<sup>17</sup> Véanse, entre otros, El País, “Las 72 personas asesinadas en México eran inmigrantes 'sin papeles'”, publicado el 20 de agosto de 2010, disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2010/08/25/actualidad/1282687205\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2010/08/25/actualidad/1282687205_850215.html)

<sup>18</sup> 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. El texto del Convenio está disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013).

<sup>19</sup> 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>.

Datos Personas Extraviadas o Desaparecidas, cuyas disposiciones son de observancia general en todo el territorio nacional.<sup>20</sup> Esta ley distingue entre personas extraviadas<sup>21</sup> y personas desaparecidas<sup>22</sup> y contempla una clasificación para integrar la información en el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (en adelante, “RENPED” o “Registro Nacional”) que incluye, entre otros elementos, el sexo. La ley prevé que la información de todas las bases de datos y registros oficiales que contengan información relacionada con personas extraviadas o desaparecidas migre al Centro Nacional de Información del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>23</sup>

15. A pesar de la existencia de la ley, **no se conocen aún los criterios definidos para recoger y procesar la información ni las acciones que las autoridades deben llevar a cabo para poner en marcha el Registro Nacional.** Este desconocimiento obedece, en parte, a la falta de reglamentación para la operación del Registro. A más de dos años de haberse publicado la ley en cuestión, la Presidencia de la República, autoridad facultada constitucionalmente para publicar los Reglamentos de las leyes aprobadas por el Congreso, aún no ha expedido el Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Datos Personas Extraviadas o Desaparecidas.<sup>24</sup> Asimismo, aún cuando en su informe de actividades de 2012, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública - órgano federal responsable de establecer y regular la operación, funcionamiento y administración del RENPED - publicó información sobre las actividades realizadas en relación con varios Registros a su cargo, no incluyó información respecto del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas.<sup>25</sup>
16. Adicionalmente, **no se ha establecido cómo se agregarán en el Registro Nacional los datos de personas migrantes desaparecidas** – con la posible colaboración de los Estados de Centro América, por ejemplo - no se señala cómo se cruzarán los datos con los propios recogidos por los ministerios públicos en las investigaciones penales, ni se toma en cuenta la necesidad de cruzar información con restos mortales que estén sin identificar.

---

<sup>20</sup> Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRNDPED.pdf>

<sup>21</sup> Art. 3, párr. III: “Persona Extraviada. La persona que por circunstancias ajenas a su voluntad, desconoce o no recuerda sus datos de filiación, identidad y domicilio.”

<sup>22</sup> Art. 3, párr. IV: “Persona Desaparecida. Toda persona que, con base en información fidedigna de familiares, personas cercanas o vinculadas a ella, la hayan dado por desaparecida de conformidad con el derecho interno, lo cual puede estar relacionado con un conflicto armado internacional o no internacional, una situación de violencia o disturbios de carácter interno, una catástrofe natural o cualquier situación que pudiera requerir la intervención de una autoridad pública competente.”

<sup>23</sup> Véase Art. 3 transitorio.

<sup>24</sup> En su Primer Informe de Gobierno, publicado en septiembre de 2013, la Presidencia reconoció que “la operación del Registro Nacional está sujeta, según lo establece el artículo segundo transitorio de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas y Desaparecidas, a la emisión del Reglamento de dicha ley, el cual se encuentra en revisión desde el pasado 4 de julio por las autoridades competentes”. Diez meses después de esta afirmación, aún no se ha publicado el Reglamento. Véase *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*, p. 778, disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/informe/>.

<sup>25</sup> Véase Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Informe de actividades 2012*, disponible en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/informeanualsesnsp> y en [file:///C:/Users/tatiu\\_000/Desktop/InfAnualAct2012\\_Act.pdf](file:///C:/Users/tatiu_000/Desktop/InfAnualAct2012_Act.pdf).

17. Lo que públicamente se conoce parece expresar falta de claridad en los criterios aplicados hasta ahora para registrar hechos como desapariciones y desapariciones forzadas. Así, 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 ascendía a 26.121 personas.<sup>26</sup> Los cálculos de la funcionaria señalaban que **en promedio doce personas desaparecieron en México cada día durante el gobierno de Felipe Calderón**. 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. Asimismo, 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, el presidente de la CNDH señaló que el número de personas desaparecidas, a esa fecha, era de 24.800.<sup>27</sup> Adicionalmente, el 23 de mayo de 2014 el Secretario de Gobernación afirmó públicamente que las personas no localizadas eran 8.000.<sup>28</sup> El mismo Secretario de Gobernación informó el 16 de junio de 2014 que la cifra de personas desaparecidas es de 16.000.<sup>29</sup> Por su parte, en la reunión de trabajo de las áreas de derechos humanos de la Secretaría de Gobernación y la PGR con representantes de organizaciones de la sociedad civil del día 8 de julio de 2014, en Ciudad de México, la Subsecretaria de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación indicó que el RENPED estaba en proceso de depuración y que (a esa fecha) no podían darse cifras.
18. En relación con los registros, de acuerdo con información publicada por la organización no gubernamental Propuesta Cívica, A.C., a través del Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica por la Justicia y Memoria de las personas desaparecidas en México (CIC-PC), la prensa ha filtrado al menos tres bases de datos de personas desaparecidas elaboradas por la PGR: la primera en el portal electrónico Impacto (con 16.000 casos registrados), la segunda en el periódico *The Washington Post* (más de 25.000 casos), y la tercera en el periódico *Los Angeles Times* (20.851 casos).<sup>30</sup> En el portal de la PGR *Programa de apoyo a familiares de personas extraviadas, sustraídas o ausentes: ¡AYÚDALES A REGRESAR A CASA!* aparecen, por su parte, 1.511 registros,

---

<sup>26</sup> 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>.

<sup>27</sup> Al respecto, se puede ver la intervención del Presidente de la CNDH ante el Senado en <https://www.youtube.com/watch?v=wW3y0VCnbQo>.

<sup>28</sup> Véase, entre otros, Huellas de México, “Polémica lista de desapariciones forzadas cifra 16 mil”, publicado el 17 de junio de 2014, disponible en <http://huellas.mx/derechoshumanos/2014/06/17/polemica-lista-de-desapariciones-forzadas-cifra-16-mil/>.

<sup>29</sup> Véase, entre otros, Huellas de México, “Polémica lista de desapariciones forzadas cifra 16 mil”, publicado el 17 de junio de 2014, disponible en <http://huellas.mx/derechoshumanos/2014/06/17/polemica-lista-de-desapariciones-forzadas-cifra-16-mil/>.

<sup>30</sup> Véase <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](https://www.dropbox.com/s/amiddfa6005jf2l/BASE_INTEGRADA_DE_PERSONAS_NO_LOCALIZADAS%20Versión%20pública%20PC%20.xlsx).

con fotografías de niñas, niños y jóvenes extraviados o desaparecidos hasta mayo del año 2014,<sup>31</sup> que incluyen, por ejemplo, en un mismo registro la información de 29 mujeres desaparecidas en 2007 en Chihuahua.<sup>32</sup>

19. **La falta de datos claros y fehacientes es particularmente evidente en lo que se refiere a las personas migrantes desaparecidas.**<sup>33</sup> 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 de datos, desconociendo, por ejemplo, el número de personas extranjeras o migrantes en la misma. Esto, aún cuando en los datos requeridos para migrar la información de las personas desaparecidas y de las personas extraviadas al Registro Nacional se incluye el de país de origen y el de nacionalidad.<sup>34</sup>
20. Para confirmar que **el gobierno federal mexicano aún desconoce cuántas personas migrantes son parte de los 26.121** 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 cifra.**<sup>35</sup> Posteriormente, se consultó al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En su respuesta, **el organismo declaró la inexistencia de la información**<sup>36</sup> y recomendó buscar en la plataforma en línea del Registro Nacional. Al hacerlo, se pusieron de manifiesto dos cuestiones: el gobierno federal distingue, conforme a la Ley del Registro Nacional de Datos Personas Extraviadas o Desaparecidas, entre la inscripción de personas extraviadas y la inscripción de personas desaparecidas,<sup>37</sup> y **una búsqueda en el portal web del Registro Nacional no arrojó ninguna información clara.**
21. **Una búsqueda en el 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<sup>38</sup> y no arroja ningún resultado para personas desaparecidas “de

31

Véase

[http://www.pgr.gob.mx/SPDA/search/opera\\_consulta.asp?pagina=1&TamPagina=18&sta=E&nombre=&paterno=&materno=&orden=NOMBRE&edad=M&sexo=A&tipo=IMG&entidad=0](http://www.pgr.gob.mx/SPDA/search/opera_consulta.asp?pagina=1&TamPagina=18&sta=E&nombre=&paterno=&materno=&orden=NOMBRE&edad=M&sexo=A&tipo=IMG&entidad=0) .

32

Véase <http://www.pgr.gob.mx/SPDA/images/MujeresdeJuarez.jpg>.

33

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.

34

Véase <http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/MigracionDatos>.

35

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

36

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

37

Véase, SEGOB, Secretariado Ejecutivo del sistema Nacional de Seguridad Pública, en

<http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Inscripcion>.

38

Según se lee en un aviso previo en el portal del Registro

[http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Sistema\\_RNPED](http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Sistema_RNPED)).

procedencia extranjera”. Sin embargo, cuando se modificaron los parámetros de búsqueda y se filtró la información según la nacionalidad de la persona, se obtuvo un resultado diferente: **en México hay sólo 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 arrojó en ese momento ningún resultado.**<sup>39</sup> Adicionalmente, en los informes del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre incidencia delictiva del fuero común y del fuero federal de enero a mayo de 2014 no se considera el delito de desaparición (el delito de privación de la libertad considerado es el de secuestro) y, por tanto, no contienen información sobre desaparición de personas de procedencia extranjera.<sup>40</sup>

22. Las dificultades encontradas al consultar el RENPED se presentan también cuando se consulta la información de la PGR. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho a través de solicitudes de información dirigidas a la PGR encontró que de **2000 a 2006 la Procuraduría no tiene registro de delitos relacionados con la privación de la libertad de migrantes** (secuestro, ausencia, desaparición forzada, etc.); y en 2007 hay un registro de una averiguación previa relacionada con la desaparición forzada de una mujer hondureña, desaparecida en Reynosa, Tamaulipas. A partir de 2008 hay más registro pero la información sigue siendo poco clara y fidedigna debido a los criterios que utiliza la PGR para hacer sus registros.<sup>41</sup> Es conveniente señalar que en ocasión de la reunión de trabajo de las áreas de derechos humanos de la Secretaría de Gobernación y la PGR con representantes de organizaciones de la sociedad civil del día 8 de julio de 2014, en Ciudad de México, **el gobierno de México expresó que no se contaba aún con un registro de personas migrantes desaparecidas.**
23. Esta falta de claridad en el RENPED y en los registros de la PGR contrasta con la información pública de otras autoridades: como se señaló con anterioridad,<sup>42</sup> el presidente de la CNDH, por ejemplo, en la reunión de trabajo del 20 de mayo de 2014 en la Comisión de Derechos Humanos del Senado, informó que del total de 24.800 personas desaparecidas 308 casos correspondían a personas migrantes.<sup>43</sup> El INM, por otra parte, comunicó que de 2010 al 28 de febrero de 2014 acumuló 3.177 “reportes” de migrantes desaparecidos.<sup>44</sup> Es importante señalar que **las cifras del INM no están**

<sup>39</sup> A la fecha de elaboración de este documento (entre 20 de junio y 9 de julio de 2014) **no era posible consultar la información, a través de consulta pública, sobre personas extraviadas y desaparecidas.** En el sitio respectivo aparecía este mensaje: “Estimado Usuario. Le informamos que en este momento se están actualizando los resultados; en breve se restablecerá el servicio para su consulta”.

<sup>40</sup> Véase, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva nacional y por entidad federativa 2014, disponible en [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia\\_Delictiva\\_Nacional\\_fuero\\_comun](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun)

<sup>41</sup> Se anexa al final del presente documento la lista de registros a partir del 2008 de acuerdo a la información proporcionada por la PGR, derivada de la solicitud de información 0001700094513 de fecha 20 de marzo de 2013.

<sup>42</sup> *Supra* párr. 17.

<sup>43</sup> Al respecto, se puede ver la intervención del Presidente de la CNDH ante el Senado en <https://www.youtube.com/watch?v=wW3y0VCnbQo>

<sup>44</sup> En respuesta a una solicitud de información pública. Véase *Proceso*, “Van 3 mil 177 migrantes desaparecidos en los últimos 38 meses”, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=371841>.

**desagregadas por hombres y mujeres, y, por tanto, no es posible identificar cuántas de las personas migrantes registradas por el INM como desaparecidas son mujeres.**<sup>45</sup>

24. El contraste es mayor cuando estas cifras se examinan frente a las cifras dadas, entre otros, por países centroamericanos. De acuerdo con el Comité de Familiares de Migrantes de El Salvador (COFAMIDE), en 2012 desaparecieron en México 350 salvadoreños, el Foro Nacional para las Migraciones de Honduras (FONAMIH) reportó 600 casos y organizaciones de Guatemala registran un número mínimo de 150 casos.<sup>46</sup> Por su parte, el gobierno hondureño, mediante una solicitud de información pública realizada por la Red Regional Verdad y Justicia, afirmó que de 2010 a junio de 2013 existen 541 migrantes no localizados. El gobierno de El Salvador indicó, a su vez, que desde 2005 sabe de 1.584 casos de personas migrantes salvadoreñas desaparecidas.
25. La ausencia de información clara en el RENPED y en los registros de la PGR sobre personas migrantes desaparecidas tiene un reflejo directo en la **ausencia de información sobre mujeres migrantes desaparecidas. Como se ha señalado, de acuerdo con el portal del RENPED en México hay una sólo mujer de procedencia extranjera (guatemalteca) registrada como desaparecida.** Una situación similar se da con la PGR. En el Cuarto Informe de Labores, de 2010, la PGR registró el número de mujeres reportadas como desaparecidas en los años 2007 (47 mujeres), 2008 (143 mujeres), 2009 (140 mujeres) y 2010 (126 mujeres).<sup>47</sup> Sin embargo, como se indicó antes, **la PGR registra como desaparecida sólo una mujer de nacionalidad extranjera, en este caso, de nacionalidad hondureña.** Adicionalmente, en su Sexto Informe de Labores, de 2013, la PGR no registró información sobre el número de mujeres denunciadas como desaparecidas.<sup>48</sup> No obstante, en la base de datos "Dar Contigo", administrada por la Secretaría de Gobernación y creada "de conformidad con el Art. 44 Fracción XI de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y en cumplimiento al resolutivo 21 de la sentencia '*González y otras (Campo Algodonero) v. México*'",<sup>49</sup> se obtuvo que de 2007 a abril de 2013 se han registrado cuando menos 10 casos de mujeres migrantes desaparecidas, que corresponden a dos guatemaltecas y ocho hondureñas.<sup>50</sup>
26. Las cifras de los 344 casos de personas migrantes desaparecidas en su tránsito por México,

<sup>45</sup> Véase, [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Proteccion\\_a\\_Migrantes\\_2013](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Proteccion_a_Migrantes_2013) y [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Grupos\\_de\\_Proteccion\\_a\\_Migrantes](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Grupos_de_Proteccion_a_Migrantes).

<sup>46</sup> Véase, La Jornada, "Urge estrategia regional de protección: Raúl Vera", publicado el 21 de octubre de 2012, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2012/10/21/politica/003n1pol>.

<sup>47</sup> Véase, PGR. Cuarto Informe de Labores, México 2010, pág. 223, disponible en <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/4o%20Informe%20PGR%20completo.pdf>.

<sup>48</sup> Véase, PGR. Sexto Informe de Labores, México 2013: <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/2012/Sexto%20Informe%20de%20Labores%20de%20la%20PGR.pdf>.

<sup>49</sup> Como se lee en <http://www.ssp.gob.mx/extraviadosWeb/portals/extraviados.portal>, consultada el 15 de julio de 2014.

<sup>50</sup> Solicitud de acceso a información pública de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho con número de folio 0002200032713, ingresada el 1° de abril de 2013.

documentados por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho a lo largo de 2012 y 2013 en el marco del Proyecto Verdad y Justicia para las Personas Migrantes, arrojan un resultado diferente. Si bien en los 344 casos se registraron más hombres migrantes desaparecidos que mujeres (en una proporción de 3.3 hombres por 1 mujer), **una porción significativa son casos de mujeres migrantes desaparecidas, 80 casos que suman el 23% del total.**

27. En consecuencia, aún cuando la Ley del Registro Nacional de Datos Personas Extraviadas o Desaparecidas de 2012 creó un Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas a la fecha **no hay claridad ni en la forma de funcionamiento del Registro Nacional ni en los criterios definidos para registrar las desapariciones de personas ni en el número de personas desaparecidas.** Esto se refleja con mayor evidencia en el caso de las mujeres desaparecidas. El RENPED no ofrece, hasta ahora, información clara al respecto. Esta ausencia de información es, además, expresamente notoria en el caso de las mujeres migrantes desaparecidas. **La ausencia de un registro riguroso de mujeres desaparecidas y, en particular, de mujeres migrantes desaparecidas afecta – como ha señalado el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias – la eficiencia de los protocolos de búsqueda e impide que se puedan aplicar debidamente.**<sup>51</sup>

#### Recomendación

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. Asimismo, asegurar que **al establecer y mantener dicho registro se tome en cuenta un enfoque de género, evidenciando con claridad el número de las mujeres desaparecidas.**

### III. Definición y criminalización de las desapariciones forzadas

28. La desaparición forzada de personas se encuentra tipificada en el Art. 215-A del Código Penal Federal y en 19 entidades federativas. Sin embargo, a pesar que **en 2009 la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó a México enmendar el Art. 215-A del Código Penal Federal,**<sup>52</sup> **hasta la fecha no se ha operado ninguna reforma de esta disposición.**
29. 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,

<sup>51</sup> Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, *Informe sobre la misión a México*, supra nota 10, párr. 46.

<sup>52</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco v. México*, sentencia del 23 de noviembre de 2009, Ser. C No. 209, párr. 320-324 y 344.

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.<sup>53</sup>

30. 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”.<sup>54</sup> 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”.<sup>55</sup>

31. Como señalado, a la fecha de hoy, **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, incluso del Comité, **no todos los Estados de la Federación tipifican el delito de desaparición forzada y,**

---

<sup>53</sup> Según lo requerido por los Art. 2 y 4 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas de la desaparición forzada y el Art. II de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas (ratificada por México el 28 de febrero de 2002).

<sup>54</sup> Comité contra la Tortura (CAT), *Observaciones finales sobre México*, doc. CAT/C/MEX/CO/5-6 de 23 de noviembre de 2012, párr. 12.

<sup>55</sup> 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.

**entre los que lo hacen, no todos cumplen con los estándares internacionales.**<sup>56</sup> Finalmente, México no ha tipificado ni a nivel federal ni a nivel estatal los crímenes de lesa humanidad, incluso la desaparición forzada.<sup>57</sup>

32. Más allá de la tipificación del delito contenida en el Código Penal Federal, en 19 de los 32 Estados de la Federación (31 Estados más el Distrito Federal), y, como se muestra en los párrafos siguientes, **las definiciones existentes en varios de los códigos aún son insuficientes, restrictivas y contradictorias respecto de los estándares internacionales en la materia.** Además, cabe resaltar que **el Código de Justicia Militar no penaliza las desapariciones forzadas.**<sup>58</sup>

33. 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”.

34. 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

---

<sup>56</sup> En particular con los Art. 2, 4, 5 y 6 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

<sup>57</sup> México es un Estado parte al Estatuto de Roma desde el 28 de octubre de 2005.

<sup>58</sup> 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”.

misma. Finalmente, la legislación penal de Aguascalientes no tipifica los crímenes de lesa humanidad; no prevé expresamente que ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, pueda ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada; ni reconoce la naturaleza continuada del delito de desaparición forzada de personas y su imprescriptibilidad.

35. En el caso de **Baja California**, el Art. 167-bis del Código Penal 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”.
36. La disposición del Código Penal de Baja California no es conforme con los estándares internacionales. En primer lugar, la privación de libertad de la víctima y la negación de información o el ocultamiento del paradero son dos elementos concurrentes del delito y no alternativos. Asimismo, no parece que la expresión “detenga y mantenga oculta” la víctima sea suficientemente amplia para cubrir el “arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad”. Además, la formulación “al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos”, no parece suficientemente articulada para permitir sancionar a todas las personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado que cometan, ordenen, induzcan a la comisión de una desaparición forzada o intenten cometerla, o sean cómplices o partícipes en la misma. Además, el Código Penal de Baja California no prevé expresamente la imprescriptibilidad de la desaparición forzada ni que ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, pueda ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada. Finalmente, el Código Penal de Baja California tampoco tipifica los crímenes de lesa humanidad.
37. 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 que las definiciones dadas en el derecho internacional al agregar 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 que la fórmula “arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad” contenida en los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos en la materia. Además, la legislación penal de Campeche no tipifica los crímenes de lesa humanidad; no prevé expresamente que ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, pueda ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada; ni reconoce la naturaleza continuada del delito de desaparición forzada de personas y su imprescriptibilidad.

38. 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.
39. 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”.
40. 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.

41. En el Estado de **Coahuila**, se aprobó la tipificación del delito de desaparición forzada, siendo publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado en noviembre de 2013.<sup>59</sup> 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 [...]”.<sup>60</sup>
42. La definición del tipo penal de desaparición forzada proporcionada por el Art. 212-bis del Código Penal de Coahuila no parece conforme a los estándares internacionales. No parece que la expresión “detenga y mantenga oculta” la víctima sea suficientemente amplia para cubrir el “arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad”. La redacción es confusa e integra elementos que dificultan su acreditación, como que la conducta se debe cometer “en abuso” de sus funciones. A saber, no especifica claramente las conductas delictivas que pueden configurar el tipo penal. Omite señalar la negativa de reconocer la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de las personas. No establece que el delito es imprescriptible ni que ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, pueda ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada. No reconoce la naturaleza continuada del delito de desaparición forzada. Pasa por alto el elemento de la aquiescencia, con lo cual se impide una investigación y sanción penal de los servidores públicos cuando toleran o permiten que ocurran las desapariciones. El tipo penal aprobado establece una penalidad más baja que la del secuestro,

<sup>59</sup> Véase, [http://www.congresocoahuila.gob.mx/modulos/transparencia/articulo21/iniciativas2012-2014/20130607%20076%20Ejec%20Ref%20Código%20Penal%20del%20Estado\\_Desapación%20Forzada.pdf](http://www.congresocoahuila.gob.mx/modulos/transparencia/articulo21/iniciativas2012-2014/20130607%20076%20Ejec%20Ref%20Código%20Penal%20del%20Estado_Desapación%20Forzada.pdf).

<sup>60</sup> 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”.

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.

43. En el caso del **Distrito Federal**, el Art. 168 del Código Penal establece que “al servidor público del Distrito Federal que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días multa, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años. Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días multa. Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita 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”.
44. 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”.
45. 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.

46. 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 no buscar a las personas desaparecidas. Asimismo, la legislación penal de Guanajuato 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. 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.
47. 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”.

48. 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.
49. 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 conozcan, así como el paradero de la víctima; se establece también un beneficio consistente en disminuir hasta en una tercera parte la pena prevista, cuando suministre información que aclare los hechos o contribuya a lograr la ubicación de la víctima.
50. 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”.

51. 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 que participe en la comisión de dicho delito, al tener conocimiento y no ejercer 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 la desaparición forzada.
52. 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”.

53. 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.
54. 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; y el Art. 434 establece que se sancionará con 10 a 20 años de prisión y multa, además de la inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos de 5 a 10 años, al servidor público que teniendo conocimiento de la comisión del delito de desaparición forzada de personas por algún subordinado, no adoptare las medidas necesarias y razonables para evitar su consumación. El Art. 435 prevé circunstancias agravantes para el delito de desaparición forzada (si la víctima es una persona con discapacidad, migrante, menor de 18 años, mayor de 70 años, indígena o mujer embarazada; o si un superior jerárquico de un servidor público que haya tenido conocimiento de la comisión de una desaparición forzada por parte de un subordinado no haya ejercido su autoridad para evitarlo; o si se cometa una desaparición forzada con el propósito de ocultar o asegurar la impunidad de otro delito, o si se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con el conocimiento de dicho ataque), mientras el Art. 436 establece circunstancias atenuantes y beneficios para quien proporcione al ministerio público datos relevantes para dar con el paradero de la víctima. El Art. 437 prevé que “quien cometa el delito de desaparición forzada de persona no tendrá derecho a gozar del perdón judicial, conmutación de sanciones, remisión parcial de la pena, tratamiento preliberacional, libertad preparatoria, amnistía, indulto o cualquier otro beneficio que la ley respectiva establezca, [...] tampoco se le considerará de carácter político para los efectos de la extradición”. El Art. 438 sanciona a 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”.

55. 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”.
56. 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.

57. 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.
58. 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.

59. 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.
60. **Los 13 Estados en donde aún no se tipifica la desaparición forzada son los Estados de Baja California Sur, Colima, Estado de México, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. La 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 otros delitos 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. En el caso de las mujeres migrantes desaparecidas, la ausencia de tipificación de la

desaparición forzada en Estados que forman parte de la ruta migratoria – entre ellos, los Estados de Tabasco, Tamaulipas y Veracruz – contribuye a su indefensión, a la imposibilidad de registrar las desapariciones de las que son víctimas y a la impunidad de estos hechos.

### **Recomendaciones**

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 mortales no identificados, en cuya construcción y supervisión también participen las organizaciones de la sociedad civil. El registro de restos mortales 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.

#### IV. Simplificación de procedimientos para activar el Protocolo Alba y en la Alerta AMBER y ausencia de mecanismos de búsqueda adecuados

61. Como se recordaba con anterioridad, el Comité recomendó igualmente al Estado de México, “simplificar los procedimientos existentes para activar el Protocolo Alba y la Alerta AMBER, a fin de poner en marcha sin demora la búsqueda de las mujeres y muchachas desaparecidas”.
62. A pesar del Protocolo Alba y de la Alerta AMBER, **en México no existen aún mecanismos eficientes de búsqueda de mujeres migrantes desaparecidas.**
63. 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 en 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.
64. 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.** Esto reduce e incluso nulifica toda posibilidad de que **las autoridades inicien acciones o activen los protocolos necesarios para buscar a las mujeres migrantes en vida.** En muchos de los casos, los primeros que se enteran de la desaparición de una persona migrante son sus propios familiares que se encuentran en su país de origen. Lo que la Fundación para la Justicia ha documentado al menos en Honduras, El Salvador y Guatemala, es que ante un caso de desaparición, los familiares son remitidos ante los consulados de su propio país para que ahí hagan la denuncia. Los consulados envían la solicitud de apoyo a México, y México contesta, generalmente señalando que no tiene noticias respecto de la persona migrante desaparecida. Sin embargo, **estas denuncias se mantienen en un ámbito consular o diplomático entre los países y no logran llegar a las instancias de administración de justicia competentes para investigar.** Esto no lo saben los familiares, es decir, ellos denuncian en la instancia que son aconsejados a hacerlo, pero formalmente no significa que se inicie una averiguación previa que dé lugar a la búsqueda y a la investigación.
65. La **inexistencia de mecanismos y procedimientos que permitan y faciliten a los familiares de**

las mujeres migrantes desaparecidas solicitar desde sus países de origen el inicio de una investigación penal en México y la activación del Protocolo Alba y de la Alerta AMBER agrava esta situación. Al respecto, es importante recordar que el Protocolo Alba y la Aleta AMBER sólo se aplican, por el momento, en el Municipio de Ciudad Juárez, en Chihuahua y no a nivel de todo el territorio mexicano.<sup>61</sup> Adicionalmente, en la práctica, resulta imposible para las familias de migrantes de otros países acceder a las autoridades mexicanas responsables de poner en marcha, en un caso concreto, el Protocolo Alba y de activar la Alerta AMBER. Aun cuando la información pública de la PGR sobre la aplicación del Protocolo Alba y de la alerta AMBER reporta que de marzo de 2012 a marzo de 2013 se han presentado 1.114 reportes de mujeres, niñas o adolescentes desaparecidas de las cuales 1.054 han sido localizadas con vida, 12 sin vida y 79 seguían bajo investigación a la fecha, sin embargo, no es preciso si existen o no casos de niñas o mujeres migrantes reportadas como desaparecidas.<sup>62</sup> Hasta el momento, el Estado mexicano no ha informado debidamente sobre estos mecanismos – Protocolo Alba y Alerta AMBER – en sus sedes consulares y diplomáticas en otros países, a fin de que su activación pueda ser solicitada por familiares de mujeres y jóvenes migrantes en tránsito desaparecidas.

66. Las asociaciones que suscriben el presente informe consideran fundamental que ante el tema de la movilidad humana y dado el flujo de personas que transitan anualmente por México hacia Estados Unidos de América, se adopten mecanismos ágiles y eficaces de búsqueda e investigación, que puedan ser accionados por las familias desde su país de origen y que les permitan dar seguimiento al caso. Como se indicó antes, de las 420.789 personas aprehendidas por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos en 2013, 267.734 eran personas migrantes irregulares originarias de México. A su vez, durante 2013, el gobierno mexicano aprehendió a 14.610 nacionales de El Salvador, 31.188 de Guatemala y 34.110 de Honduras.<sup>63</sup> Es decir, un total de 79.908 personas fueron devueltas por México hacia Centroamérica. Si se suman los números reportados por la Patrulla Fronteriza y el INM, se obtendría que en 2013 las autoridades migratorias de Estados Unidos y México aprehendieron un total de 347.602 personas migrantes en tránsito. En este sentido, junto con los comités de familiares de personas migrantes desaparecidas, se está tratando de impulsar la creación de mecanismos con una visión transnacional donde las propias familias puedan promover la búsqueda de sus seres queridos y puedan participar del proceso de búsqueda.

---

<sup>61</sup> Respuesta de PGR, Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales. Dirección General de Asuntos Jurídicos. Oficio: SJA/DGAJ/06559/2014, México, DF, 8 de julio de 2014. En respuesta a solicitud de transparencia hecha por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. Solicitud de acceso a información pública con número de folio 0001700180214, ingresada el 2 de julio de 2014.

<sup>62</sup> Véanse, en este sentido [http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/intro/?page\\_id=6003#info](http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/intro/?page_id=6003#info) y <http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/pdf/reporte/rutacritica.pdf>. Las dos páginas fueron indicadas por la PGR en su respuesta a solicitud de transparencia hecha por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. Respuesta de PGR, Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales. Dirección General de Asuntos Jurídicos. Oficio: SJA/DGAJ/06559/2014, México, DF., 8 de julio de 2014.

<sup>63</sup> Secretaría de Gobernación de México, Unidad de Política Migratoria, *Boletines estadísticos de 2013*, disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Extranjeros\\_alojados\\_y\\_devueltos\\_2013](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2013).

67. Si bien en México ha sido establecida una **Unidad Especializada de Búsqueda de Personas**, este mecanismo 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**.<sup>64</sup> Doce meses después de su establecimiento, **aún carece de estructura operativa y organizacional**.<sup>65</sup> 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.
68. 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.

### Recomendaciones

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 y de activar mecanismos tales como el Protocolo Alba y la Alerta AMBER.**

Garantizar el **funcionamiento efectivo de la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas de la PGR**, asegurando la adopción de protocolos de **búsqueda urgente, con miras a encontrar con vida a las personas desaparecidas, y la adopción de un enfoque sistemático** y no centrado sólo en casos específicos y puntuales. Asegurar que la Unidad Especializada cuente con **adecuados recursos humanos y financieros** para llevar a cabo eficazmente su labor. **Garantizar que esta Unidad o la que designe la PGR incluya un área específica para personas migrantes desaparecidas, que trabaje tomando en cuenta un enfoque de género y la dimensión transnacional de la desaparición forzada de migrantes.**

### V. Otros temas de preocupación

69. Además de los temas de preocupación mencionados en los párrafos precedentes y sobre los cuales el Comité pidió expresamente a México que facilitara información sobre el seguimiento dado a las

<sup>64</sup> 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>

<sup>65</sup> 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>.

recomendaciones, existen otros asuntos que las asociaciones que suscriben el presente informe quisieran llevar a la atención del Comité.

**a) Reconocimiento de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada**

70. La ya mencionada Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas fue adoptada el 20 de diciembre de 2006 mediante la resolución 61/177 de la Asamblea General de Naciones Unidas y se abrió a la firma el 6 de febrero de 2007 en París. La Convención entró en vigor el 23 de diciembre de 2010 y en la actualidad cuenta con 93 Estados signatarios y 42 Estados partes. México ratificó la Convención el 18 de marzo de 2008. Sin embargo, a pesar de reiteradas recomendaciones en este sentido, **México todavía no ha reconocido la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar comunicaciones individuales e inter-estatales de acuerdo con los Art. 31 y 32 de dicha Convención.** El reconocimiento de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada resulta de crucial importancia para la prevención y erradicación de esta práctica y de otras graves violaciones de los derechos humanos relacionadas, entre los cuales la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes y por lo tanto, debe considerarse una prioridad.

**b) 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**

71. 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. Las familias de las personas migrantes, en muchos casos constituidas por una mayoría de mujeres, 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.**

72. 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.**

73. **En casi la 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.
74. 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 y el caso termina siendo un tema consular en vez de un tema penal o de graves violaciones de los 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.
75. 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.
76. 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.

77. En los casos específicos de las masacres arriba mencionadas,<sup>66</sup> 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 PGR fue **negar todas las pretensiones de dicho escrito, debido a que no se encontraba dentro del expediente los nombres de los 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 encontrar en México para poder tener acceso a las instituciones del Estado.
78. 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.
79. 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**

---

<sup>66</sup> *Supra* párr. 10 y 12.

**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.**

80. 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 partir 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.
81. 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.<sup>67</sup>

### ***c) Dilación en la procuración e impartición de justicia***

82. 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.**

---

<sup>67</sup> 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).

83. 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).
84. 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 aun investigan hechos que podrían ser violaciones graves de derechos humanos o crímenes cometidos por la delincuencia organizada.
85. 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 caso<sup>68</sup> 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.
86. 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

---

<sup>68</sup> Juicio de amparo1371/2013 radicado en el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito.  
Informe de seguimiento al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer – julio de 2014

basado en fuentes “oscuras” e “inexactas” y en opiniones. Actualmente, el caso se encuentra ante la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en espera de ser asignado a uno de los Ministros de la Sala, a fin de que se pronuncie sobre la solicitud de atracción hecha por la PGR y también por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.

87. 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.

***d. 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***

88. 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*<sup>69</sup> 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, 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.

89. El Estado mexicano **no cuenta con un mecanismo de protección a los denunciantes de desapariciones que se encuentran en otros países**. 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.

90. En general, se han registrado varios episodios de **amenazas y hostigamiento a familiares y representantes de víctimas de desaparición forzada, en su gran mayoría mujeres**, así como numerosas falencias en la protección ofrecida por el Estado mexicano, y esto debe leerse en el marco

---

<sup>69</sup> “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.

general de ataques contra defensores de los derechos humanos existente en el país.<sup>70</sup> 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”.<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup> 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 impunes. Todo lo anterior apunta a la necesidad de la adopción de medidas más eficaces por parte de México.

**e) Ausencia de mecanismos eficaces para la exhumación, identificación y restitución de los restos mortales**

91. **México tampoco cuenta con mecanismos eficaces de identificación de restos mortales.** A pesar de que México tenga la obligación internacional de tomar todas las medidas necesarias para la búsqueda, el respeto y la restitución de restos de las personas desaparecidas que hayan fallecido, el Estado **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.**
92. 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, ni existió una restitución de**

---

<sup>70</sup> Human Rights Watch, *Los desaparecidos de México, El persistente costo de una crisis ignorada*, 2013, pp. 87-92, disponible en [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0213sp\\_ForUpload\\_0\\_0.pdf](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.

<sup>71</sup> CAT, *Observaciones finales sobre México*, supra nota 54, párr. 14.

<sup>72</sup> 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](http://hchr.org.mx/files/doctos/Informe_defensoresDH_2013_web.pdf).

**restos mortales 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 mortales, **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 de 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 desaparecida”.<sup>73</sup>

93. A continuación y de forma muy breve se resumen la generalidad de hechos de dichos casos. A finales de octubre de 2012, se les informó a ocho familias, a través de llamadas telefónicas realizadas por un servidor público de Cancillería del país de origen, que los restos mortales 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.
94. 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.
95. 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.

---

<sup>73</sup> GTDFI, *Comentario general sobre la desaparición forzada como delito continuado*, doc. A/HRC/16/48 de 26 de enero de 2011, párr. 1.

96. 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 haremos a la brevedad posible.”*
97. A principios de diciembre de 2012 recibieron a través de una 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 de las personas migrantes localizadas en este evento son hermanos) los restos mortales 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.
98. 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, pero nunca la incineración de los mismos.**
99. 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.
100. 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.
101. 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”.<sup>74</sup>

102. Como se indicó con anterioridad, 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 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 EAAF.<sup>75</sup>
103. Mediante dicho acuerdo se pretende realizar la identificación de restos mortales 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 Forenses<sup>76</sup> 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.
104. El trabajo de la Comisión Forense ya arrojó los primeros resultados, 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.

---

<sup>74</sup> Solicitud de información pública 0001700102713, ingresada el 1 de abril de 2013.

<sup>75</sup> *Supra* párr. 12.

<sup>76</sup> 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.

## Recomendaciones

**Aceptar** sin demora la **competencia del Comité contra la Desaparición Forzada** de acuerdo con los Art. 31 y 32 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas relativos a **comunicaciones individuales e inter-estatales**.

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**.

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.

En nombre de:

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

TRIAL (*Track Impunity Always*)

Philip Grant

Director de TRIAL

## VI. 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](mailto: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 (*Gonzáles 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](mailto:philip.grant@trial-ch.org)

**Website:** [www.trial-ch.org/](http://www.trial-ch.org/)

## VII. ANEXO

### 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 Medias Aguas, Veracruz, México.</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> <p>6. Desechada por incompetencia.</p> <p>7. Consignada.</p>

<p>2012</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Secuestro de dos hondureños en Hidalgo, México. (dos averiguaciones previas)</li> <li>2. Secuestro de seis mexicanos en Tamaulipas, México.</li> <li>3. Privación ilegal de la libertad de un hondureño en Monterrey, Nuevo León, México.</li> <li>4. Privación ilegal de la libertad de una hondureña en Nogales, Sonora.</li> <li>5. Desaparición forzada de dos mexicanas y un mexicano en Nuevo Laredo, Tamaulipas, México.</li> <li>6. Privación ilegal de la libertad de tres mexicanos y una mexicana en Nuevo Laredo, Tamaulipas, México.</li> <li>7. Secuestro de nueve guatemaltecos en Tampico, Tamaulipas, México.</li> <li>8. Secuestro de ocho guatemaltecos, dos hondureños y once salvadoreños en Reynosa, Tamaulipas, México.</li> <li>9. Privación ilegal de la libertad de tres hondureños en Reynosa, Tamaulipas, México.</li> <li>10. Privación ilegal de la libertad de tres hondureños en Reynosa, Tamaulipas, México.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desechadas por incompetencia.</li> <li>2. No especifica.</li> <li>3. Desechada por incompetencia.</li> <li>4. En proceso.</li> <li>5. Desechada por incompetencia.</li> <li>6. Acta circunstanciada</li> <li>7. Consignada.</li> <li>8. Consignada.</li> <li>9. Bajo reserva.</li> <li>10. Desechada por incompetencia.</li> </ol>
-------------	--	--

<p>2013</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Secuestro de un salvadoreño en Estado de México, México.</li> <li>2. Secuestro de un guatemalteco y un hondureño en Hidalgo, México.</li> <li>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).</li> <li>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).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consignada (quedó en libertad)</li> <li>2. En proceso.</li> </ol>
-------------	--	---