



**Oficio 1810/08**

Ciudad de México, a 2 de octubre de 2018

Asunto: Envío de información

**Comité Contra las Desapariciones Forzadas  
c/o Oficina del Alto Comisionado de Derechos  
Humanos de la Organización de las Naciones Unidas  
Palacio Wilson  
Ginebra, Suiza**

Quienes suscribimos, integrantes del Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, nos dirigimos respetuosamente ante el Comité contra las Desapariciones Forzadas, en razón de que este Consejo Ciudadano tiene conocimiento de que durante el décimo quinto período de sesiones de ese Comité, a celebrarse entre el 5 y el 16 de noviembre del año 2018, se realizará la consideración del informe de seguimiento del Estado Mexicano derivado de las observaciones finales formuladas por ese Comité a dicho Estado en el mes de febrero de 2015; por lo cual, este Consejo Nacional Ciudadano desea someter a la consideración de ese Comité información relevante que confía puede ser de utilidad en la consideración del informe de seguimiento del Estado parte.

El Comité Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (en lo sucesivo el "Consejo Ciudadano") tiene su base legal en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, desaparición cometida por particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017, y que entró en vigor sesenta días después de su publicación, es decir el 16 de enero de 2018 (en lo sucesivo "Ley General").

La Ley General, en su título tercero, establece un Sistema Nacional que, de conformidad con el artículo 44 de la Ley General "tiene como objetivo diseñar y evaluar de manera eficiente y armónica los recursos del Estado Mexicano para establecer las bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la búsqueda, localización e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas, así como para la prevención, investigación y sanción de los delitos en materia de esta Ley."

Es importante destacar que el Sistema Nacional incluye tanto la prevención, investigación y sanción de los delitos materia de la Ley General, y no solamente la búsqueda y localización e identificación de personas desaparecidas.

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley General, este Consejo Ciudadano forma parte del Sistema Nacional, y es representado por tres personas de este Consejo. Específicamente, el capítulo tercero del título tercero de la Ley General establece la creación del Consejo Ciudadano como un órgano de consulta del Sistema Nacional “en materia de búsqueda de personas”.

No obstante que el Consejo Ciudadano se circunscribe en sus actividades a la materia de búsqueda de personas, es importante destacar que la función de investigación criminal a la que también está llamado todo el Sistema Nacional, guarda estrecha relación con la función de búsqueda del propio Sistema, en razón de lo cual el artículo 68 de la Ley General, referido a las Fiscalías Especializadas encargadas de la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, establece que dichas Fiscalías deben “dar impulso permanente a la búsqueda de personas desaparecidas”. Asimismo, el último párrafo del ya mencionado artículo 68, establece la obligación de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias de “colaborar de forma eficaz con las fiscalías especializadas para el cumplimiento de la ley”.

El Consejo Ciudadano está integrado por cinco personas familiares de personas desaparecidas, cuatro especialistas en la protección y defensa de derechos humanos, y cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil, todas ellas designadas por el Senado de la República. El 19 de abril de 2018, quienes formamos parte del Consejo Ciudadano rendimos protesta ante el Senado de la República.

El capítulo tercero del título tercero de la Ley General establece las reglas de integración y las funciones del Consejo Ciudadano, entre las que destacan hacer propuestas de diversa índole al Sistema Nacional y emitir recomendaciones sobre la operación de la Comisión Nacional de Búsqueda.

Con base en lo anterior, el 11 de julio del 2018 este Consejo Ciudadano emitió la Recomendación 01/2018. Se adjunta al presente documento el texto completo de dicha recomendación, que consideramos contiene información muy relevante, que confiamos será de gran utilidad en la consideración que ese Comité haga del informe de seguimiento presentado por el Estado Mexicano y de las observaciones y recomendaciones que ese Comité haya de formularle a dicho Estado.

En virtud de lo anterior, quisiéramos destacar algunos puntos específicos:

## **I. Antecedentes generales**

La recomendación destaca que el Estado Mexicano no ha adoptado las medidas necesarias para hacer que cesen las desapariciones en el país. Por el contrario, como lo señala la recomendación, la situación ha empeorado, destacándose que hasta el 30 de abril de 2018 existen casi 37,000 personas oficialmente reconocidas como desaparecidas, aunque se sabe que existe una considerable cifra negra, pues no todas las personas que en efecto se encuentran desaparecidas están registradas oficialmente.

La recomendación destaca también lo señalado por ese Comité en sus observaciones emitidas en febrero de 2015, en el sentido de que en el país existe un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio del Estado Mexicano, muchas de las cuales pueden considerarse desapariciones forzadas. Dicho contexto, desde el 2015, prevalece, incluso de manera más extendida, hasta la fecha.

La recomendación adjunta atribuye serias repercusiones en materia de derechos humanos, incluyendo esta situación, a la política de combate al narcotráfico puesta en marcha desde diciembre de 2006, e instrumentada a través de la militarización de las actividades de seguridad pública. Sobre el particular, es importante hacer del conocimiento de ese Comité que el Estado Mexicano no parece tener intenciones de revertir dicha política de militarización, sino acaso reforzarla; prueba de ello es la expedición de la Ley de Seguridad Interior, que entró en vigor el día 22 de diciembre de 2017, y que ha sido considerada por diversas instancias internacionales como un instrumento legal contrario a los principios de derecho internacional de los derechos humanos<sup>1</sup>.

Lo anterior está relacionado con las observaciones formuladas por ese Comité en sus párrafos 10, 26, y constituye una violación al artículo 1º de la Convención.

## **II. Investigación criminal y su conexión con la función de búsqueda.**

La recomendación adjunta hace reiterada referencia a los aspectos relativos a la investigación criminal de los delitos de desaparición forzada y cometidos por particulares, en razón de su estrecha vinculación con las labores de búsqueda.

Sin embargo, dicha recomendación no hace referencia a un primer obstáculo para la adecuada investigación y sanción de los responsables del delito de desaparición cometida por particulares, lo que constituye una violación al artículo 3º de la Convención. La razón por la que la recomendación adjunta no hace referencia a tal cuestión, se deriva del hecho de que las autoridades destinatarias de la recomendación no tienen facultades legislativas, pero es importante que ese Comité esté consiente de la deficiente tipificación del delito de desaparición cometida por particulares por los efectos negativos que ello generará en la investigación, de los hechos, lo que no solamente afecta los derechos de las víctimas a la justicia, sino también a la verdad y a la reparación integral. La tipificación del delito de desaparición cometida por particulares quedó contenida en el artículo 34 de la Ley General, que es del siguiente tenor:

Artículo 34. Incurre en el delito de desaparición cometida por particulares quien prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero. A quien cometa este delito se le impondrá pena de veinticinco a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa.

A diferencia de la adecuada tipificación del delito de desaparición forzada contenida en el artículo 27 de la Ley General, la tipificación del delito de desaparición cometida por

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, incluir cita de Oficina del Alto Comisionado, Comisión Interamericana, y Relatores

particulares se constituye en el primer obstáculo para el cumplimiento de lo previsto por el artículo 3o. de la Convención, que impone la obligación a los Estados partes de investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2 que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia de agentes del Estado, y para procesar a los responsables.

En efecto, el artículo 3º se refiere a “las conductas definidas en el artículo 2”. Es decir, la tipificación del delito de desaparición cometida por particulares tendría que ser idéntica, en cuanto a la conducta delictiva, a la de desaparición forzada, con la única diferencia del agente perpetrador, que no incluye a agentes del Estado. Sin embargo, el artículo 34 de la Ley General no definió la conducta como “la privación de la libertad cualquiera que fuese su forma seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento de la suerte o paradero de la persona desaparecida”, sino que la definió como la privación de la libertad a una persona “con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero”. Tal definición viola el artículo 3º de la Convención, pues la conducta delictiva definida por el artículo 34 no incluye los elementos esenciales siguientes: “seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento de la suerte o la persona desaparecida”, y en cambio, indica que la privación de la libertad es “con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero”, lo que de ningún modo se ajusta a los términos de la Convención, que en ningún momento exige que para la acreditación de la conducta de desaparición forzada, o cometida por particulares, sea necesario comprobar la finalidad que perseguía el perpetrador (*mens rea*).

La postura que ese Comité ha adoptado en relación con la tipificación de esos delitos es que debe evitarse toda referencia a la intención o finalidad perseguida por el perpetrador, por ejemplo, de dejar a la víctima fuera de la protección de la ley, como un elemento de la definición o tipificación. La anterior deficiente definición dificultará aún más la investigación y procesamiento de los responsables de desapariciones cometidas por particulares sin participación de agentes del Estado, lo que constituye un grave obstáculo al cumplimiento del artículo 3º de la Convención, y desde luego, a otros preceptos contenidos en la misma relativos al derecho a la verdad y a la justicia.

### **III. Registro de Personas Desaparecidas.**

En relación con lo anterior, la recomendación formulada por el Consejo Ciudadano hace referencia a diversas debilidades que el Consejo ha observado en la implementación de la Ley General, incluyendo lo relativo a la construcción de los diferentes registros que contempla la Ley General y a la confusión que prevalece entre las propias instituciones encargadas de la generación de dichos registros (incluyendo, desde luego, la diferenciación fundamental de aquellas desapariciones forzadas propiamente dichas, y aquellas cometidas por particulares sin participación de agentes del Estado) lo que demuestra que el Estado Mexicano no ha cumplido con las recomendaciones formuladas por ese Comité, contenidas en los párrafos 17 y 18 de las observaciones finales de febrero de 2015 sobre el informe presentado por México.

Es por ello que la recomendación formulada por el Consejo menciona con preocupación que el protocolo de investigación a que la recomendación se refiere, no deja en claro a las autoridades responsables de alimentar los datos forenses en la base de datos y registros a crear.

#### **IV. Búsqueda e Investigación criminal.**

En relación con las observaciones y recomendaciones planteadas por el Comité a México en febrero de 2015 relativas directamente a la búsqueda de personas desaparecidas, contenidas en los párrafos 40 a 43, y relacionadas con la función de investigación criminal contenidas en los párrafos 27 a 29 de las mismas observaciones finales, la recomendación adjunta se refiere a las debilidades orgánicas, presupuestales y administrativas del Sistema Nacional, así como a los diversos defectos que contiene el Protocolo de Investigación aprobado por la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia. En tal virtud, consideramos innecesario reiterar los puntos allí vertidos, y simplemente remitimos al texto de la recomendación adjunta para la consideración de ese Comité.

Sin más por el momento, aprovechamos para reiterar a las ilustrísimas personas integrantes de ese Comité nuestra más alta consideración y respeto.

**ATENTAMENTE,**

Ciudad de México, a 2 de octubre de 2018

#### **CONSEJO NACIONAL CIUDADANO DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, integrado por:**

**Familiares de personas desaparecidas:** Francisco Olvera Acevedo, Grace Mahogany Fernández Morán; Mirna Nereida Medina Quiñonez; Margarita Michelle Quevedo Orozco, Edna Dolores Rosas Huerta.

**Especialistas en la protección y defensa de los derechos humanos, búsqueda de personas y en materia forense:** Denise González Núñez, Santiago Corcuera Cabezut, Volga Pilar de Pina Ravest y Mercedes Celina Doretti.

**Representantes de organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos:** Humberto Francisco Guerrero Rosales, Juan Martín Pérez García, Consuelo Gloria Morales Elizondo y Norma Patricia Quintero Serrano.