

**CONSIDERACIONES DE LA
COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS ANTE EL
COMITÉ CONTRA LA
DESAPARICIÓN FORZADA
DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS
NACIONES UNIDAS**

CONTENIDO

	Párrafos	Página
I. Nota preliminar.....	1-2	3
II. Presentación.....	3-5	3-5
III. Algunas acciones emprendidas por la CNDH en materia de desapariciones forzadas	6-8	5-7
A. Desaparición Forzada en la llamada “Guerra Sucia”.....	9-13	7-8
B. Recomendaciones emitidas en materia de desaparición forzada.....	14-15	8-11
C. Lamentables hechos de desaparición forzada registrados los días 26 y 27 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero.....	16-19	11-14
IV. Algunas acciones de la CNDH en materia de desaparición de personas o de quienes se desconoce su paradero.....	20-26	14-16
V. Medidas que se deben adoptar para la atención integral en materia de desaparición de personas.....	27	16
A. Existencia de un eficaz y exhaustivo Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas y necesaria expedición del Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas.....	28-33	17-19
B. Necesaria búsqueda y registro de fosas clandestinas.....	34-36	19
C. Creación de un Sistema Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas o No Localizadas y de Protocolos de Búsqueda.....	37-41	20-23
D. Creación de un Sistema Nacional de Información Genética.....	42-43	23-24
E. Fortalecer y unificar la información del Registro Administrativo de Detención.....	44	24
F. Necesario cumplimiento de sentencias internacionales.....	45-48	24-25
G. Expedición de una Ley General en Materia de Desaparición Forzada.....	49-52	25-26

H. Tipificación del delito de desaparición por particulares y la declaración general de ausencia por desaparición.....	53-54	27
I. Empleo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad.....	55-57	27-28
J. Necesaria adopción de buenas prácticas internacionales en materia de derechos humanos.....	58-63	28-30
K. Desaparición Forzada y grupos vulnerables.....	64-65	30
VI. Reflexiones finales.....	66-71	31-34

CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS ANTE EL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

I. NOTA PRELIMINAR

1. El pasado 13 de noviembre de 2014, el Senado de la República designó al licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cargo que desempeñará durante el periodo 2014-2019. Dicho funcionario asumió el cargo el 16 de noviembre posterior.¹

2. En el plan de trabajo presentado al Senado de la República y del conocimiento público, se destacó como uno de los temas prioritarios a atender el relativo a las desapariciones forzadas o involuntarias mediante el impulso de una metodología adecuada, el esfuerzo articulado con los familiares de las víctimas y las organizaciones civiles, así como requerir investigaciones profesionales y transparentes sujetas a los principios del debido proceso y ajenas a cualquier asomo de impunidad, sin soslayar la importancia que reviste la atención de la desaparición de personas atribuida a particulares o miembros de la delincuencia organizada y las personas cuyo paradero se desconoce por encontrarse extraviadas o no localizadas. En este sentido, con base en la información recabada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y en atención a la interrelación con las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos contenida en el programa del Comité contra la Desaparición Forzada, se presentan las consideraciones sobre el tema en el presente documento.

II. PRESENTACIÓN

3. Los derechos humanos enfrentan actualmente en México una de sus etapas más críticas y desafiantes. Si bien es cierto que a nivel formal los

¹ Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los párrafos sexto, séptimo y octavo, apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con los artículos 9, 10 y 11 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

derechos humanos nunca habían alcanzado el grado de reconocimiento que desde la reforma constitucional de junio de 2011 tienen en nuestro país, los hechos que cotidianamente se presentan ponen en evidencia una desvinculación o falta de conformidad entre lo que disponen las normas y nuestra realidad. La impunidad que la sociedad advierte y los altos niveles de violencia e inseguridad que se viven, ocasionan que los derechos humanos sean vistos más como una situación meramente discursiva o teórica que como un aspecto práctico y real, cuestionando la validez y vigencia de las instituciones, así como de los innegables avances que en materia de derechos humanos se han presentado en las últimas décadas.

4. La CNDH como organismo constitucional autónomo del Estado mexicano e independiente del gobierno, **reconoce públicamente que en nuestro país existe un serio problema en materia de desapariciones**, y tiene facultades para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, como lo son los casos de desaparición forzada.²

5. La desaparición forzada, la desaparición de personas y el conocer la suerte de todas aquéllas de quienes se desconoce su paradero en México, representa una problemática que ha impactado en el ámbito nacional e internacional, sobre todo por el incremento de los casos en los últimos años. **Sin embargo, no existe certeza al momento de intentar proporcionar cifras claras y una estadística confiable, toda vez que en el análisis no existe una clasificación adecuada y acorde a los estándares internacionales sobre los distintos casos que pueden presentarse.** Por tanto, es necesario realizar una labor de sistematización, compulsas y depuración de las distintas bases de datos existentes, a través de una metodología adecuada y criterios claros que permitan establecer en qué casos existen señalamientos de desaparición forzada de personas imputada a agentes del Estado o a particulares que actúan con el apoyo, tolerancia o la aquiescencia

² Dichas facultades derivan de lo dispuesto en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero; 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, 6°, fracciones I, II, III, VII, VIII y XV; 15, fracción VIII; 24, fracción IV de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

de agentes del Estado, en cuáles la responsabilidad se imputa a integrantes de la delincuencia organizada, y aquéllos otros que correspondan a personas que fueron reportadas como no localizadas, sin que en algunos de esos casos se pueda descartar, a priori, los supuestos antes señalados. De ahí la importancia de una base de datos con información precisa.

III. ALGUNAS ACCIONES EMPRENDIDAS POR LA CNDH EN MATERIA DE DESAPARICIONES FORZADAS

6. Muchas y diversas son las condiciones que han dado pauta a la comisión de este delito considerado de la mayor gravedad en el derecho internacional de los derechos humanos, en el derecho internacional humanitario y en el derecho internacional penal, entre otras razones, por lo siguiente:

- a) Es un delito pluriofensivo que lacera y atenta tanto a la víctima directa como a sus familiares y a la sociedad en su conjunto;
- b) La existencia de una serie de inconsistencias en su definición jurídica en relación con los principales instrumentos internacionales en la materia;
- c) El hecho de que diversos estados de la República no lo hayan tipificado como un delito autónomo;
- d) La falta de una ley general que regule todos los aspectos de la desaparición forzada;
- e) La ausencia de una coordinación vertical y horizontal entre las autoridades federales, estatales y municipales para perseguirlo y sancionarlo;
- f) La falta de un marco regulatorio y de protocolos sobre el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad;

- g)** La puesta a disposición de las personas detenidas con dilación ante las autoridades correspondientes;
- h)** La persistencia de la figura del “arraigo” cuando una persona es investigada por delitos graves o bajo la sospecha de estar vinculada al crimen organizado;
- i)** Las insuficiencias en la integración y empleo del registro de detención de personas;
- j)** La falta de equipos profesionales encargados de la búsqueda de personas desaparecidas;
- k)** La falta de identificación de restos humanos encontrados en fosas comunes y clandestinas;
- l)** La ausencia de una base de datos centralizada sobre personas desaparecidas, y la falta de acceso a la información adecuada relacionada con esos casos.

7. Lo anterior ha generado condiciones que no favorecen la protección de la integridad, la libertad y la seguridad de las personas que viven en nuestro país. Sobre todo si se considera que en los últimos cuarenta años de nuestra historia se han documentado diversos casos en México de desaparición forzada.

8. En consecuencia, con el propósito de cumplimentar lo dispuesto por los artículos 1° y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en correlación con el 3° de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (Convención), la CNDH cuenta - desde su creación en junio de 1990- con un Programa de Presuntos Desaparecidos (PREDES) como área encargada de investigar los casos de personas en los que

existen indicios de desaparición forzada, y ha realizado, entre otras acciones, las siguientes:

A. DESAPARICIÓN FORZADA EN LA LLAMADA “GUERRA SUCIA”

9. El 27 de noviembre de 2001, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación 26/2001³, dirigida al entonces Presidente de la República, y que guarda relación con los 532 expedientes recibidos por presuntas desapariciones ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80, de los cuales, en 275 casos se pudo demostrar la existencia de desaparición forzada que fue ejecutada o tolerada por servidores públicos del Estado mexicano.⁴

10. En esa Recomendación se concluyó que servidores públicos de diversas dependencias del Estado mexicano, en particular miembros de la llamada “Brigada Especial o Brigada Blanca”, conformada predominantemente por elementos de la Dirección Federal de Seguridad, de la Procuraduría General de la República, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Dirección General de Policía y Tránsito del Departamento del Distrito Federal, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México y del Ejército Mexicano, intervinieron en la desaparición forzada de los agraviados.⁵ También menciona que la detención ilegal utilizada para la práctica de la desaparición forzada fue sólo el principio de la serie de violaciones a los derechos humanos ocurridas en los casos materia de esa Recomendación, ya que, una vez detenidos, los agraviados por lo general fueron retenidos, en ocasiones por lapsos prolongados y, finalmente, desaparecidos.⁶

11. En las recomendaciones específicas se pidió al Presidente de la República, entre otras cosas, que asumiera el compromiso ético y político de orientar el desempeño institucional en el marco del respeto de los derechos humanos, con el objetivo de evitar por todos los medios legales que sucesos como los ocurridos en

³ Véase el texto de la Recomendación 26/2001:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2001/REC_2001_026.pdf

⁴ Recomendación 26/2001, p. 24.

⁵ Recomendación 26/2001, p. 30.

⁶ Recomendación 26/2001, p. 31.

la década de los 70 y principios de los 80 se repitieran, y que girara instrucciones al Procurador General de la República a efecto de designar un fiscal especial, con el fin de que se hiciera cargo de la investigación y persecución, en su caso, de los delitos que puedan desprenderse de los hechos contenidos en la Recomendación.⁷

12. Como resultado de esa Recomendación se creó la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), que después de algunos años de investigaciones dejó de operar en 2006, sin que se obtuvieran las sentencias esperadas contra todos los responsables.

13. El antecedente de las desapariciones forzadas durante la década de los 70 y principios de los 80 acreditadas por esta Comisión Nacional en la Recomendación 26/2001, demuestran que **la impunidad en esos casos ha generado condiciones para que delitos tan graves como la desaparición forzada se sigan cometiendo y que no haya operado la garantía de no repetición, como se demuestra en el caso de los lamentables hechos acontecidos los días 26 y 27 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero, que visibilizaron cómo se ha agudizado en los últimos años esta práctica.**

B. RECOMENDACIONES EMITIDAS EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA

14. La CNDH ha emitido 13 recomendaciones⁸ por desaparición forzada que involucran a 37 víctimas, dirigidas a diversas autoridades federales, estatales y municipales, de conformidad con lo siguiente:

- a) La Recomendación 9/2005, de fecha 19 de mayo del 2005, dirigida al Gobernador Constitucional del Estado de Colima y al Procurador General de la República, relacionada con tres víctimas;

⁷ Recomendación 26/2001, p. 45.

⁸ Las recomendaciones pueden consultarse en:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2001/REC_2001_026.pdf

- b)** La Recomendación 15/2005, de fecha 20 de junio de 2005, dirigida al Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, relacionada con una víctima;
- c)** La Recomendación 7/2009, de fecha 13 de febrero de 2009, dirigida al Secretario de Gobernación en representación del Gobierno Federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 5°, fracción VIII del Reglamento Interior de dicha dependencia federal, al Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca y al Presidente Municipal Constitucional de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, relacionada con dos víctimas.
- d)** La Recomendación 44/2009, de fecha 14 julio 2009, dirigida al Secretario de la Defensa Nacional, relacionada con dos víctimas;
- e)** La Recomendación 78/2009, de diciembre de 2009, dirigida al Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, al Presidente del H. Congreso del Estado de Guerrero y al Presidente Constitucional del Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, relacionada con dos víctimas;
- f)** La Recomendación 34/2011, de fecha 7 junio 2011, dirigida al Secretario de Marina, al Gobernador del Estado de Nuevo León y al Presidente Municipal de Santa Catarina en Nuevo León, relacionada con una víctima;
- g)** La Recomendación 40/2011, de fecha 30 de junio de 2011, dirigida al Secretario de la Defensa Nacional, relacionada con una víctima;
- h)** La Recomendación 43/2011, de fecha 30 de junio de 2011, dirigida al Secretario de la Defensa Nacional, al Secretario de Seguridad Pública Federal y al Gobernador del Estado de Chihuahua, relacionada con tres víctimas;

- i) La Recomendación 34/2012, de fecha 11 de julio de 2012, dirigida al Secretario de la Defensa Nacional, relacionada con seis víctimas.
- j) La Recomendación 38/2012, de fecha 16 de agosto de 2012, dirigida al Secretario de la Defensa Nacional y al Secretario de Seguridad Pública Federal, relacionada con una víctima;
- k) La Recomendación 39/2012, de fecha 21 de agosto de 2012, dirigida al Secretario de Marina, relacionada con seis víctimas;
- l) La Recomendación 55/2012, de fecha 28 de septiembre de 2012, dirigida al Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León y a los Integrantes del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, relacionada con una víctima;
- m) La Recomendación 42/2014, de fecha 24 de septiembre de 2014, dirigida al Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas y a los integrantes del Ayuntamiento El Plateado de Joaquín de Amaro, Zacatecas, relacionada con ocho víctimas.

15. En síntesis, las 13 recomendaciones por desaparición forzada se dirigieron a las siguientes autoridades:

- a) **Autoridades federales:** la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de la Defensa Nacional; la Secretaría de Marina; la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) **Autoridades estatales:** gobiernos de los estados de Colima, Chihuahua, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas; así como al Congreso del estado de Guerrero;
- c) **Autoridades municipales:** integrantes de los ayuntamientos de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, de San Pedro Garza García, Nuevo León, de El Plateado

de Joaquín Amaro, Zacatecas; el Presidente Municipal de Ayutla de los Libres, Guerrero, y al Presidente Municipal de Santa Catarina, Nuevo León.

C. LAMENTABLES HECHOS DE DESAPARICIÓN FORZADA REGISTRADOS LOS DÍAS 26 Y 27 DE SEPTIEMBRE DE 2014 EN IGUALA, GUERRERO

16. La colusión de algunas autoridades políticas y policiales de los Municipios de Iguala y Cocula, Estado de Guerrero, con la delincuencia organizada dedicada al tráfico ilícito de drogas y al secuestro, propició que los días 26 y 27 de septiembre de 2014, en el Municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero, estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa, e integrantes del equipo de fútbol “Los Avispones de Chilpancingo”, **fueran agredidos dando como resultado que 6 personas perdieran la vida, 30 fueran lesionadas y 43 fueron desaparecidas**, situación que ha generado una enorme indignación, dolor y reprobación de la sociedad mexicana y de la comunidad internacional.

17. Adicionalmente, con motivo de las investigaciones realizadas por la instancia federal de procuración de justicia, **el 4 de octubre de 2014 se localizaron 6 fosas clandestinas con un número indeterminado de cadáveres en el municipio de Iguala, Guerrero.**

18. Ante tales hechos lamentables, **el 27 de septiembre de 2014 la CNDH inició el expediente de queja CNDH/1/2014/6432/Q**, y actualmente realiza la investigación de conformidad con sus facultades constitucionales y legales, verificando que las autoridades de gobierno que correspondan cumplan su labor de brindar seguridad y protección a las personas, en el ámbito de sus respectivas competencias, evitar que hechos como los acontecidos queden impunes y conocer la verdad.

19. A partir de la designación del actual Presidente de la CNDH, se han realizado las siguientes acciones:

- a) De inmediato se solicitó un informe pormenorizado sobre el avance de las investigaciones realizadas por este Organismo Nacional, de las dificultades enfrentadas y del seguimiento a las medidas cautelares dictadas. Ello ha permitido dar continuidad a la investigación por violaciones graves a derechos humanos, pero también a reorientarla a partir de cinco ejes fundamentales: derecho a la verdad; derecho a la justicia; reparación integral del daño a las víctimas y sus familiares; garantías de no repetición y, sobre todo, conocer el paradero de los estudiantes normalistas;
- b) Con objeto de dar atención prioritaria a la investigación de los hechos de desaparición, se creó la **Oficina Especial Para el “Caso Iguala”** para dedicarse exclusivamente a la atención integral del asunto que ha implicado violaciones graves a Derechos Humanos. Para tal efecto, se instruyó al Titular de la Oficina Especial a mantener comunicación directa con los familiares de los estudiantes desaparecidos, con sus representantes, con las organizaciones sociales, nacionales e internacionales, y con los grupos de defensores de derechos humanos que acompañan a las víctimas, así como fortalecer las tareas para la determinación de conductas u omisiones violatorias de derechos humanos en que algunas autoridades pudieron incurrir antes, durante y después de los hechos;
- c) Se ha mantenido comunicación y se ha reunido en distintas ocasiones con los representantes y con las organizaciones de la sociedad que acompañan a los familiares de los estudiantes desaparecidos, quienes fueron el conducto para solicitar una reunión con ellos;
- d) Se sostuvo una reunión con los familiares de los estudiantes desaparecidos en las instalaciones de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos”. Padres y familiares aceptaron el acompañamiento y la colaboración de la CNDH con el objeto de conocer la verdad de los hechos, que se haga justicia, que se

castigue a los responsables y que no haya represalia por el legítimo ejercicio de la protesta social;

- e) La CNDH celebró que México haya suscrito un Acuerdo de Cooperación con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el fin de recibir asistencia técnica en este caso. Asumió el compromiso de sumar esfuerzos para dar seguimiento a la implementación de las Medidas Cautelares decretadas por el Órgano Interamericano el 3 de octubre de 2014;
- f) Se expresó la solidaridad de este Organismo Nacional con las familias de los afectados y exigir justicia para ellos. Todos los señalados como autores materiales e intelectuales de esos crímenes deben ser investigados y juzgados con severidad, al igual que aquellos servidores públicos que por sus omisiones y desinterés posibilitaron esa barbarie;
- g) **Se exhortó respetuosamente al Ejecutivo Federal a tomar las medidas necesarias para que México acepte a la brevedad la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada** para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, que aleguen ser víctima de violaciones en las disposiciones de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas, en términos del artículo 31 de dicho instrumento internacional;
- h) **Se hizo un atento llamado al Poder Legislativo a realizar las reformas pertinentes con objeto de contar con una Ley General en materia de Desaparición Forzada**, que incluya la adecuación del tipo penal de desaparición conforme a los estándares internacionales, así como la obligación de implementar políticas públicas para la búsqueda de personas desaparecidas;

- i) Se solicitó a la Secretaría de Gobernación y al Gobierno del Estado de Guerrero dictar medidas precautorias a fin de que, en su respectivo ámbito de competencia, se instruyera a los servidores públicos, en especial a los encargados de las fuerzas de seguridad, para que se abstuvieran de formular opiniones y expresiones que revictimicen y pongan en riesgo la seguridad e integridad personal de los defensores civiles de derechos humanos, víctimas y familiares de los involucrados en el Caso Iguala, además de garantizar un trato digno y respetuoso a los mismos.

IV. ALGUNAS ACCIONES DE LA CNDH EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS O DE QUIENES SE DESCONOCE SU PARADERO

20. Como resultado de la reunión que tuvo lugar el 26 de junio de 2007 con el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas, la CNDH se comprometió a crear una Base de Datos de aquellos casos que en algún momento fueron conocidos por este Organismo Nacional y en los que no se acreditó fehacientemente la responsabilidad directa o indirecta de servidores públicos. Asimismo, **se informó a la actual administración de la CNDH** que se cuenta con dos bases de datos:

- a) Hasta diciembre de 2014, una base de datos de 3,085 registros que corresponden a 4,038 personas reportadas como desaparecidas, sin que se tenga certeza sobre la causa de la desaparición. La CNDH buscará que las correspondientes autoridades de gobierno cumplan con su deber de búsqueda y localización contando con la colaboración de este Organismo Nacional.
- b) Hasta diciembre de 2012, una base de datos de 24,809 personas reportadas ante diversos órganos de procuración de justicia como desaparecidas, extraviadas o no localizadas correspondiente al periodo de 1995 a 2012, cuya investigación corresponde a dichas instancias. En estos casos, tampoco se tiene certeza sobre la causa de la desaparición.

21. El contenido de dichas bases de datos deberá ser objeto de revisión, análisis, sistematización y depuración, a fin establecer en cuáles registros hay señalamientos de desaparición forzada de personas de conformidad con los estándares internacionales, sin desconocer que existen casos de desaparición de personas no denunciados ante las instancias de procuración de justicia.

22. La cifra referida en el inciso b) que antecede, contrasta con las cifras oficiales. En el primer trimestre de 2013 se hizo público que el número de personas desaparecidas era de 26,121; a finales de 2013 se precisó que éste era de 18,955 casos; en mayo de 2014 se señaló que de 2006 a 2014 la cifra se redujo a 8,000 personas, en el mes de agosto de ese año indicó que era de 22,322 personas y, finalmente, en el mes de octubre de 2014 se dio a conocer la cifra de 23,271 personas. No obstante, por la insuficiencia de la información no es posible especificar en cuántos de estos casos existen indicios de desaparición forzada con la participación o aquiescencia de servidores públicos, cuáles son atribuibles a la delincuencia organizada y cuáles corresponden a personas no localizadas.

23. Si bien el gobierno de México ha mencionado que el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas constituye una base de información sujeta a una dinámica de actualización y depuración permanente y activa, y que en muchos casos las acciones de búsqueda han permitido localizar con vida a muchas personas que en su momento fueron reportadas como desaparecidas lo que, de ser el caso, podría explicar el incremento y posterior disminución de las cifras ofrecidas, es necesario clarificar los criterios con los que se alimenta el Registro.

24. En relación con lo anterior, es importante mencionar que tanto el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, como los registros de la CNDH se alimentan, principalmente, de la información proporcionada por las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas. En tal sentido, es de vital importancia que esas instituciones cuenten con criterios claros, homologados y

públicos sobre la forma en que califican las denuncias de desaparición, la investigación que llevan a cabo y la manera en que reportan los casos. La profesionalización de los servidores públicos encargados de procesar y reportar la información, así como de aquellos encargados de investigar los casos y realizar labores de búsqueda a nivel federal y local es fundamental para contar con cifras claras sobre la realidad de este fenómeno.

25. En consecuencia, la inconsistencia en las cifras ofrecidas por la CNDH respecto aquellas mencionadas por el gobierno de México en cuanto al número de personas desaparecidas o no localizadas en el país, además de la falta de precisión sobre el número de casos donde existan indicios de desaparición forzada, demuestra que no existe, hasta el momento, un análisis claro sobre la realidad de este fenómeno, razón por la cual se debe proceder a la verificación de los datos señalados con una metodología apropiada y una adecuada articulación entre las instancias de gobierno federal, estatal y municipal, y la propia CNDH.

26. Además del expediente relacionado con la desaparición forzada de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” sucedida los días 26 y 27 de septiembre de 2014, actualmente la CNDH integra otros seis expedientes sobre desaparición forzada que involucran a 11 víctimas, y donde se mencionan como responsables a diversas autoridades federales, estatales y municipales.

V. MEDIDAS QUE SE DEBEN ADOPTAR PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS

27. El Estado mexicano ha realizado esfuerzos encaminados a salvaguardar los derechos humanos; sin embargo, no han sido lo suficientemente articulados y consistentes para garantizar las condiciones estructurales que impidan la desaparición de personas, especialmente la comisión de un delito de la gravedad de la desaparición forzada, ni su adecuada sanción. Por ello, es necesaria su atención integral considerando, entre otras, las siguientes medidas:

A. EXISTENCIA DE UN EFICAZ Y EXHAUSTIVO REGISTRO NACIONAL DE DATOS DE PERSONAS EXTRAVIADAS O DESAPARECIDAS Y NECESARIA EXPEDICIÓN DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL REGISTRO NACIONAL DE DATOS DE PERSONAS EXTRAVIADAS O DESAPARECIDAS

28. El 17 de abril de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, cuyos objetivos fundamentales consisten en lo siguiente:

- a)** Establecer y regular la operación, funcionamiento y administración del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, a través de la coordinación institucional entre las autoridades federales y las entidades federativas;
- b)** Ser un instrumento de información con el propósito de organizar y concentrar la información en una base de datos electrónica, sobre personas extraviadas o desaparecidas, así como de aquellas que se encuentren en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación y de las que se desconociesen sus datos de filiación, identificación y domicilio, con el objeto de proporcionar apoyo en las investigaciones para su búsqueda, localización o ubicación de su familia y lugar de residencia;
- c)** Establecer la obligatoriedad de que toda autoridad administrativa o judicial que tenga conocimiento de una persona extraviada o que reciba alguna denuncia sobre la desaparición de una persona deberá de comunicarlo de manera inmediata al Registro Nacional, en la forma que establezca el reglamento respectivo;

29. El artículo segundo transitorio de dicha Ley dispone que las autoridades competentes deberán emitir las leyes, reglamentos y otras disposiciones para

instrumentar en todo el país lo establecido en esa Ley en un plazo que no exceda de seis meses a partir de su publicación.

30. En el informe que México rindió ante el Mecanismo de Examen Periódico Universal el 20 de agosto de 2013,⁹ mencionó que en abril de 2012 entró en vigor la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, y añadió que: *“El registro funcionará plenamente una vez publicado su Reglamento”*. No obstante, hasta la fecha en que la CNDH presenta este documento aún no se ha publicado el Reglamento de esa Ley, lo que de conformidad con lo afirmado por el gobierno de México, impide un funcionamiento pleno del Registro.

31. Lo anterior motivó que el pasado 8 de octubre de 2013, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión emitiera un Punto de Acuerdo mediante el cual exhortó al Titular del Poder Ejecutivo Federal para que publicara el Reglamento correspondiente y, en consecuencia, se garantice y ejecute la creación del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas, en términos de lo que establece el artículo segundo transitorio de la mencionada ley.

32. En consecuencia, el Estado mexicano no cuenta con un registro nacional eficaz, exhaustivo y transparente que permita conocer con alto grado de certeza el número real de personas desaparecidas en México, por lo siguiente:

- a)** No existe una clasificación de la información conforme a los estándares internacionales establecidos en la materia;
- b)** No se cuenta con un registro de restos humanos encontrados en fosas comunes y clandestinas que proporcione información del material genético que permita identificar a las personas fallecidas;

⁹ El Informe de México puede consultarse por aquí:
<http://www.sre.gob.mx/index.php/component/content/article/69-canal-de-noticias-de-la-sre/1547-segundo-informe-de-mexico-ante-el-mecanismo-de-examen-periodico-universal-del-consejo-de-derechos-humanos>

- c) Se desconoce el número de denuncias presentadas contra servidores públicos como probables responsables, directa o indirectamente, de la desaparición forzada;
- d) A la fecha del presente documento, no se ha publicado el Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas.

33. Lo anterior obstaculiza la implementación de políticas públicas adecuadas para afrontar esta problemática y perfeccionar el acceso a la justicia, la búsqueda y localización de las víctimas y la debida atención a los familiares de las mismas. Además de publicar el citado Reglamento, es necesario revisar la operatividad de la Ley respectiva, con el objeto de verificar su efectividad a casi tres años de su expedición.

B. NECESARIA BÚSQUEDA Y REGISTRO DE FOSAS CLANDESTINAS

34. El contexto de inseguridad en el país ha develado una problemática de grandes dimensiones que tiene que ver con la localización de un número importante de fosas clandestinas en distintas entidades de la República. Aunque no existen cifras oficiales, algunos medios de comunicación han dado cuenta del descubrimiento de nuevas fosas con restos óseos.

35. Debe señalarse que como consecuencia de la desaparición forzada de los 43 estudiantes de la Escuela Normal “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa, que tuvo lugar los días 26 y 27 de septiembre de 2014, se localizaron diversas fosas clandestinas en esa región de Guerrero.

36. Algunas otras se ha localizado en los diversos estados de la República, razón por la cual es necesario continuar con la búsqueda y registro de fosas clandestinas. Y, desde luego, la identificación de las personas.

C. CREACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS O NO LOCALIZADAS Y DE PROTOCOLOS DE BÚSQUEDA

37. Los procesos de búsqueda de personas reportadas como desaparecidas o no localizadas son complejos y requieren de una estrategia integral a corto, mediano y largo plazos, que demanda un esfuerzo entre las diversas instancias de gobierno en la recopilación de la información de personas reportadas con tal carácter que posibilite la realización de las acciones de búsqueda.

38. El Presidente de la República anunció, el 27 de noviembre de 2014, la creación de un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas o No Localizadas que, desde luego, debe constituir una herramienta interinstitucional de información unificada sobre personas desaparecidas, que garantice su búsqueda organizada y coordinada, sin soslayar los aportes de las víctimas y de la sociedad civil, que han sido los principales factores de impulso en la búsqueda de las personas desaparecidas.

39. Las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel proactivo en el tema de la desaparición de personas y en la búsqueda y localización de quienes se desconoce su paradero, además de mostrar su interés y preocupación por el incremento de estos casos en el país. Con su activismo, han evidenciado muchas de las carencias del Estado mexicano para afrontar esta problemática, y han aportado distintas opiniones con la finalidad de enriquecer las estrategias implementadas por las autoridades correspondientes.

40. Dentro de las recomendaciones que tales organizaciones han presentado a los distintos órganos del Estado, se encuentra el seguimiento de ciertas medidas, tales como una búsqueda efectiva; la implementación eficaz de una investigación basada en métodos científicos; una armonización legislativa conforme a los estándares internacionales; un sistema de atención integral a las familias de las víctimas y un

registro único de personas desaparecidas, sin que pase inadvertido el señalamiento que han hecho respecto de la falta de una capacitación adecuada de los agentes del Ministerio Público y la ausencia de protocolos específicos y necesarios que les sirvan como guía para la investigación de casos relacionados con este tema, o su falta de aplicación.

41. Adicionalmente, se deben considerar los siguientes aspectos:

- a)** La creación en el ámbito de las instancias de procuración de justicia, de grupos capacitados y especializados en la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas;
- b)** La investigación que realicen los órganos de procuración de justicia no debe circunscribirse a encontrar y sancionar a los responsables de una desaparición de personas, sino dar con el paradero de estas últimas;
- c)** Existencia de protocolos de búsqueda de personas desaparecidas que generen una reacción inmediata de las autoridades para dar con el paradero de las personas, con independencia de si en la denuncia o reporte correspondiente se mencione la participación de alguna autoridad. En este sentido, se deberá considerar lo expuesto por la Corte Interamericana en la sentencia del *Caso González y otras “campo algodnero” vs. Estados Unidos Mexicanos*, de 16 de noviembre de 2009, relacionada con la desaparición y ulterior muerte de tres jóvenes mujeres en la que determinó lo siguiente:
 - i.** Que el Estado mexicano deberá, en un plazo razonable, continuar con la estandarización de todos sus protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar todos los delitos que se relacionen con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, conforme al Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e

Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas, con base en una perspectiva de género;

- ii. Implementar búsquedas de oficio y sin dilación alguna, cuando se presenten casos de desaparición, como una medida tendente a proteger la vida, libertad personal y la integridad de la persona desaparecida;
- iii. Establecer un trabajo coordinado entre diferentes cuerpos de seguridad para dar con el paradero de la persona;
- iv. Eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efectividad a la búsqueda o que haga imposible su inicio como exigir investigaciones o procedimientos preliminares;
- v. Asignar los recursos humanos, económicos, logísticos, científicos o de cualquier índole que sean necesarios para el éxito de la búsqueda;
- vi. Confrontar el reporte de desaparición con la base de datos de personas desaparecidas;
- vii. Priorizar las búsquedas en áreas donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas de búsqueda.
- viii. Todo lo anterior deberá ser aún más urgente y riguroso cuando la desaparecida sea una niña.¹⁰

¹⁰ *Caso González y otras “campo algodouero” vs. Estados Unidos Mexicanos*. Resolutivos 18 y 19. La sentencia íntegra puede consultarse por aquí: <https://www.cjf.gob.mx/Reformas/articulosInteres/Caso%20Campo%20Algodouero.pdf>

- d) Identificación de restos humanos encontrados en fosas comunes y clandestinas;
- e) La implementación de un marco mínimo necesario que incluya una eficaz coordinación y colaboración interinstitucional para la búsqueda y localización de las personas desaparecidas o no localizadas; la investigación efectiva de las causas de la desaparición y la atención a víctimas por parte de las autoridades encargadas de la procuración de justicia;
- f) Seguimiento de los informes de organismos internacionales relacionados con la desaparición de personas en México.

D. CREACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN GENÉTICA.

42. El 27 de noviembre 2014, el Presidente de la República anunció también la creación de un Sistema Nacional de Información Genética que, desde luego, debe considerar lo siguiente:

- a) Constituir un archivo de material genético y muestras biológicas de familiares de personas que han sido reportadas como desaparecidas o no localizadas;
- b) Garantizar la obtención, almacenamiento y análisis de la información genética de restos humanos encontrados en fosas comunes y clandestinas que permita identificar a las personas fallecidas y constituir un medio de prueba para el esclarecimiento de delitos.

43. Lo anterior, sin desconocer las acciones emprendidas por la Procuraduría General de la República como parte de los acuerdos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, con la implementación del Sistema CODIS (*Combined DNA Index System*) integrado con información de los perfiles genéticos y de

análisis de las muestras biológicas como sangre, saliva, elementos pilosos, semen y restos óseos que se encuentren relacionados con una investigación de tipo ministerial o judicial, proporcionadas por diversas instancias de procuración de justicia en el marco de intercambio de información genética con el objeto de integrar y actualizar la base nacional de datos genéticos.

E. FORTALECER Y UNIFICAR LA INFORMACIÓN DEL REGISTRO ADMINISTRATIVO DE DETENCIONES

44. Es importante que el Registro Administrativo de Detenciones a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, opere de manera efectiva, con criterios unificados y con la información de las 32 entidades federativas, además de contar con las detenciones realizadas bajo las distintas modalidades. La información actualizada y unificada de dicho Registro es de especial utilidad para ser cotejada de manera inmediata con aquella relacionada con personas desaparecidas o no localizadas, así como para evitar desapariciones forzadas.

F. NECESARIO CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS INTERNACIONALES

45. Al resolver el *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*¹¹, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que el tipo penal de desaparición forzada contenido en el artículo 215-A del Código Penal Federal no es acorde con los estándares internacionales, toda vez que dicho precepto no se refiere a personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, ni hace referencia a la negativa de reconocer la privación de libertad o de dar información sobre la suerte o el paradero de las personas, cuestiones que deben estar presentes en este tipo penal.

46. Por lo anterior determinó que el Estado mexicano no ha cumplido plenamente con las obligaciones que le impone el artículo 2 de la Convención Americana, en

¹¹ La sentencia se emitió el 23 de noviembre de 2009 y puede consultarse por aquí: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/internacional/casos/5.pdf>

relación con los artículos I y III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, para garantizar debidamente la investigación y eventual sanción de los hechos constitutivos de desaparición forzada.¹²

47. En los resolutivos de la sentencia, ese tribunal ordenó que el Estado debería adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para hacer compatible el artículo 215-A del Código Penal Federal con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

48. No obstante, si bien esa sentencia se emitió en noviembre de 2009, es decir, hace más de cinco años, hasta este momento no se han hecho las modificaciones al referido código a fin de armonizarlo con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, sin que pase inadvertido que el 22 de octubre de 2013 el Presidente de la República envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 215-A, 215-B y 215-C y se adiciona un artículo 215-E del Código Penal Federal,¹³ y que tiene por objeto armonizar el tipo penal de desaparición forzada con los estándares internacionales. Sin embargo, al momento de presentar este informe, la iniciativa aún no ha sido aprobada.

G. EXPEDICIÓN DE UNA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA

49. El delito de desaparición forzada se encuentra contemplado a nivel federal y en algunas entidades federativas, de conformidad con lo siguiente:

- a)** El Código Penal Federal establece un tipo de desaparición forzada, sin embargo, no se ajusta a los estándares internacionales;

¹² *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 322-324.

¹³ La iniciativa puede consultarse en la Gaceta del Senado:
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1440>

- b) En el ámbito legislativo estatal, 24 entidades federativas han incorporado la desaparición forzada como delito autónomo en su respectivo código penal y tres más (Chiapas, Guerrero y Querétaro) han aprobado leyes específicas para la prevención y sanción de este delito. Sin embargo, no todas se ajustan a los estándares internacionales en materia de desaparición forzada;
- c) Las entidades federativas restantes consideran la desaparición forzada en alguno de los tipos penales de secuestro, privación ilegal de la libertad, delincuencia organizada o asociación delictuosa.

50. Con independencia de lo anterior, en la sentencia del *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos destacó que en 2009 el gobierno de México dio a conocer que “*estaba impulsando*” un proyecto de ley sobre desaparición forzada de personas que permita subsanar cualquier deficiencia en la armonización de la legislación mexicana con los estándares internacionales.¹⁴

51. Tal como ocurrió respecto a las reformas al Código Penal Federal que fueron ordenadas por el tribunal interamericano en noviembre de 2009, y que hasta la fecha no han sido aprobadas, sucede en cuanto a la Ley en materia de desaparición forzada que el gobierno mexicano afirmó estar “impulsando” ese mismo año.

52. A pesar de que han existido iniciativas en el Poder Legislativo Federal para regular y sancionar esa conducta, hasta la fecha continúa sin existir una legislación especial, razón por la cual este Organismo Nacional, en el mes de diciembre de 2014, hizo un atento y respetuoso llamado al órgano legislativo a realizar las reformas pertinentes con objeto de contar con una Ley General en materia de Desaparición Forzada que incluya la adecuación del tipo penal conforme a los estándares internacionales, así como la obligación de implementar políticas públicas para la búsqueda de personas desaparecidas.

¹⁴ *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 344.

H. TIPIFICACIÓN DEL DELITO DE DESAPARICIÓN POR PARTICULARES Y LA DECLARACIÓN DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN

53. Se debe tipificar a nivel federal y local el delito de desaparición de personas por particulares que actúen sin la autorización, apoyo o aquiescencia de agentes del Estado y que priven de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona.

54. De igual forma, es conveniente establecer a nivel federal y local la declaración de ausencia por desaparición de personas con la finalidad de reconocer y asegurar los derechos a la identidad y personalidad jurídica de la víctima sometida a desaparición y otorgar las medidas necesarias para asegurar la protección más amplia a sus familiares o cualquier persona que tenga una relación afectiva inmediata y cotidiana con la víctima.

I. EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD

55. México vive una muy delicada situación en materia de seguridad. En este contexto, desde hace algunos años la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se ha incrementado considerablemente. En diversos foros nacionales e internacionales se ha hecho un llamado para revertir esta tendencia y fortalecer la actuación de autoridades civiles en las tareas de seguridad.

56. En la propuesta *Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia*, publicado en 2011 por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, se analizó esta temática y se incluyó como una de las recomendaciones al gobierno la de: *“Diseñar un plan para el regreso de las fuerzas*

armadas a las funciones que le son naturales tan pronto como sea posible".¹⁵ Asimismo, tanto la Corte Interamericana¹⁶ como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁷ han destacado la necesidad de que sean las policías las encargadas de los operativos de seguridad pública, pues son éstas las que tienen el entrenamiento eficaz para la protección y seguridad de civiles.

57. El complejo contexto de inseguridad que se vive en México requiere de policías preparadas para enfrentar y contender con dicho fenómeno. En tal sentido, la capacitación y profesionalización de los cuerpos policiales debe ser adecuada para garantizar los requerimientos de seguridad ciudadana, partiendo de un diagnóstico objetivo de la situación actual sobre la seguridad del país. Esto se debe acompañar de una ruta verificable de cuándo y cómo las fuerzas armadas dejarán de participar en operativos de seguridad, cumpliendo con ello con los criterios, resoluciones y estándares internacionales mencionados previamente.

J. NECESARIA ADOPCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

58. La postura del Estado mexicano respecto a las buenas prácticas internacionales en materia de derechos humanos, ha sido incierta y ambigua. La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las

¹⁵ *Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia*. México: UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011, p. 36.

¹⁶ *Caso Montero Aranguren "Retén de Catia" vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 78: "los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de los disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales".

¹⁷ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 100-102. "Una política pública sobre seguridad ciudadana, que se constituya en una herramienta eficiente para que los Estados Miembros cumplan adecuadamente sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio, debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines. La distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de esa política pública".

Desapariciones Forzadas,¹⁸ en vigor para México desde el 23 de diciembre de 2010, dispone en su artículo 31, párrafo 1 que cada Estado parte podrá declarar, en el momento de la ratificación o con posterioridad a ésta, que reconoce la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, que alegaren ser víctimas de violaciones por el Estado parte, de las disposiciones de la Convención (en lo sucesivo peticiones individuales).

59. El Estado mexicano no aceptó la competencia del Comité al momento de ratificar la Convención ni lo ha hecho hasta ahora, a pesar de que ésta ha sido una de las recomendaciones dirigidas a México en diversos documentos de organismos internacionales, tales como el Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, de 20 de diciembre de 2011,¹⁹ y el Informe preliminar del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, de 25 de octubre de 2013.²⁰

60. Para poner de manifiesto la ambigüedad de la posición del Estado mexicano en este tema, es pertinente mencionar que en la respuesta a la recomendación específica del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, -que recomendó aceptar la competencia del Comité-, el gobierno manifestó: *“México toma nota y se encuentra evaluando la posibilidad de aceptar la competencia para comunicaciones individuales (...)”*.

61. En el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018²¹ -documento donde se fijan las estrategias y líneas de acción de la administración pública en materia de derechos humanos-, se menciona como estrategia del Estado: *“atender las problemáticas de derechos humanos más señaladas por organismos internacionales”*, y como línea de acción: *“Promover el reconocimiento de la*

¹⁸ El texto íntegro de la Convención puede consultarse por aquí:

<http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DESAPARICIONES%20FORZADAS.pdf>

¹⁹ Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias.

²⁰ Véase el informe: http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2013/12/A_HRC_WG-6_17_L-5_Mexicoss-1.pdf

²¹ El Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 fue publicado el 30 de abril de 2014.

competencia del Comité contra las Desapariciones para recibir peticiones individuales”.

62. A varios meses de publicado el Programa Nacional de Derechos Humanos, el gobierno de México aún no acepta la competencia del Comité, lo que denota, en los hechos, demora para someterse de manera plena al análisis de su actuación en materia de desapariciones forzadas por parte de ese organismo internacional.

63. Ante esa omisión, el 16 de diciembre de 2014 la CNDH exhortó al Gobierno de la República a aceptar la competencia en comento, lo que constituiría un acto de congruencia entre las políticas interior y exterior de México, y una medida indispensable para generar condiciones que garanticen la efectiva investigación y sanción de este delito, así como un medio para hacer realidad los derechos irrenunciables a la verdad, justicia y reparación integral que estos casos requieren.

K. DESAPARICIÓN FORZADA Y GRUPOS VULNERABLES

64. Los casos recientes de desapariciones forzadas indican que entre las víctimas de este delito existen algunos grupos que se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad tales como mujeres, migrantes, defensores de los derechos humanos y periodistas.

65. En el caso de la desaparición forzada de mujeres es necesario combatir los estereotipos de género y la discriminación que en muchos casos involucra a las autoridades encargadas de la investigación de este delito. Por su parte, es necesario que la población migrante cuente con programas específicos de protección, tomando en cuenta que su estatus migratorio, la indefensión jurídica y la peligrosidad de las rutas de tránsito durante su estancia por el territorio mexicano los ubica en una situación de riesgo. Finalmente, es necesario fortalecer los instrumentos de protección de periodistas y defensores de derechos humanos que por sus actividades pueden ser víctimas de agresiones, violencia y desaparición forzada.

VI. REFLEXIONES FINALES

66. La CNDH reconoce que en México existe una problemática en materia de desaparición de personas y, desde luego, de desaparición forzada, que exige analizarla y combatirla de manera integral. Para ello se requieren criterios claros y políticas públicas adecuadas, así como el establecimiento de una hoja de ruta que involucre todas aquellas medidas que deban implementar las autoridades en los distintos niveles de gobierno. Sin una hoja de ruta, sin un programa nacional de búsqueda de personas desaparecidas y sin una actividad estatal seria para poner fin a este delito y abatir su impunidad, la desaparición forzada y la desaparición de personas seguirán ocurriendo, con graves consecuencias de dolor en muchas familias y con implicaciones claras en el debilitamiento del tejido social.

67. La desaparición forzada es un delito grave, complejo y pluriofensivo, en tanto que generalmente requiere para su realización de la participación de varias personas y supone la comisión de varios ilícitos. Por su naturaleza, ha sido calificada como delito continuo o permanente por diversos tribunales internacionales y nacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

68. En una desaparición forzada pueden violarse distintos derechos fundamentales, tales como: el reconocimiento de la personalidad jurídica; la libertad y seguridad de la persona; no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; a la identidad; a un juicio imparcial y a las debidas garantías judiciales; a un recurso efectivo de reparación integral, así como a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición.

69. Tras los hechos ocurridos con la desaparición forzada de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa, y del legítimo reclamo de verdad y de justicia de los familiares de las víctimas, de la sociedad mexicana en su conjunto y de la comunidad internacional, con el fin de resolver este oprobioso caso, así como otras

desapariciones forzadas que se han presentado en diversos estados de la República, esta Comisión Nacional recuerda la obligación del Estado Mexicano de dar cumplimiento, cabal e integral, a los compromisos internacionales que ha adquirido en materia de derechos humanos.

70. En este contexto, México tiene pendiente de atender una recomendación formulada por mecanismos internacionales de derechos humanos que han solicitado que, sin demora, se acepte la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada, como son los casos del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias y el Mecanismo de Examen Periódico Universal.

71. En razón de lo anterior, la CNDH respetuosamente sugiere a ese honorable Comité considerar en su análisis y propuestas, entre otras medidas para la atención integral de la problemática en materia de desaparición de personas, las siguientes:

- a)** La necesidad de contar con un eficaz y exhaustivo Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. Para ello es necesario que todas las instituciones de procuración de justicia cuenten con criterios claros, homologados y públicos sobre la forma en que califican las denuncias de desaparición, la investigación que llevan a cabo y la manera en que reportan los casos.
- b)** La profesionalización de los servidores públicos encargados de procesar y reportar la información, así como de aquellos encargados de investigar los casos y realizar labores de búsqueda a nivel federal y local es fundamental para contar con cifras claras sobre la realidad de este fenómeno.
- c)** La necesaria publicación del Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas y la revisión de la Ley respectiva, con el objeto de verificar su efectividad a casi tres años de su expedición.

- d)** La necesidad de continuar con la búsqueda y registro de fosas clandestinas. Y, desde luego, la identificación de las personas.
- e)** La creación de un Sistema Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas o No Localizadas.
- f)** La creación en el ámbito de las instancias de procuración de justicia, de grupos capacitados y especializados en la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas.
- g)** La investigación que realicen los órganos de procuración de justicia no debe circunscribirse a encontrar y sancionar a los responsables de una desaparición de personas, sino dar con el paradero de estas últimas.
- h)** El establecimiento de protocolos de búsqueda de personas desaparecidas que generen una reacción inmediata de las autoridades para dar con el paradero de las personas.
- i)** La creación de un Sistema Nacional de Información Genética que incluya material genético y muestras biológicas de familiares de personas que han sido reportadas como desaparecidas o no localizadas, y el análisis de la información genética de restos humanos encontrados en fosas comunes y clandestinas.
- j)** Fortalecer y unificar el Registro Administrativo de Detención a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que incluya la información de las detenciones bajo las modalidades de orden de aprehensión, flagrancia, ministerial por caso urgente, arraigo, cateo y provisional con fines de extradición.

- k)** La expedición de una Ley General en materia de Desaparición Forzada.

- l)** La tipificación del delito de desaparición por particulares y la declaración de ausencia por desaparición.

- m)** La capacitación y profesionalización de los cuerpos policiales debe ser adecuada para garantizar los requerimientos de seguridad ciudadana, partiendo de un diagnóstico objetivo de la situación actual sobre la seguridad del país. Esto se debe acompañar de una ruta verificable de cuándo y cómo las fuerzas armadas dejarán de participar en operativos de seguridad, cumpliendo con ello con los criterios, resoluciones y estándares internacionales.

- n)** La necesidad de que el Estado mexicano acepte la competencia del Comité contra las Desapariciones para recibir peticiones individuales.

- o)** Tener especial atención en los casos de desaparición de personas que se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad, tales como mujeres, migrantes, defensores de los derechos humanos y periodistas.

**COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO
FEBRERO DE 2015**