



**Convención Internacional para la
protección de todas las personas
contra las desapariciones forzadas**

Distr. general
17 de abril de 2014

Original: español

Comité contra la Desaparición Forzada

**Examen de los informes presentados por los
Estados partes en virtud del artículo 29,
párrafo 1, de la Convención**

Informes que los Estados partes debían presentar en 2012

México*

[Fecha de recepción: 11 de marzo de 2014]

* El presente documento se publica sin haber sido objeto de revisión editorial oficial.

GE.14-42573



Se ruega reciclar



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Siglas y abreviaturas		5
Presentación	1–14	6
I. Marco jurídico general	15–74	8
1. Disposiciones constitucionales, penales y administrativas relativas a la prohibición de la desaparición forzada	15–20	8
2. Tratados internacionales relevantes en los que México es Parte	21	8
3. La Convención en el ordenamiento jurídico interno	22–26	9
4. La garantía de inderogabilidad en la legislación interna de la prohibición de la desaparición forzada	27	9
5. Aplicación de las disposiciones de la Convención por los tribunales o autoridades administrativas	28–30	9
6. La forma en que las disposiciones de la Convención son aplicables a todas las partes constitutivas de los Estados federales	31	10
7. Autoridades competentes con jurisdicción o mandato sobre las cuestiones tratadas en la Convención	32–56	10
8. Jurisprudencia internacional en que se han aplicado las disposiciones de la Convención	57–65	14
a) Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos	58–61	14
b) Caso Jesús Ángel Gutiérrez Olvera	62–65	14
9. Jurisprudencia nacional en que se ha determinado la vulneración de la Convención, así como los motivos de esa vulneración y las medidas adoptadas para remediar la situación	66–72	15
10. Datos estadísticos sobre denuncias y sentencias sobre desapariciones forzadas	73–74	16
II. Artículos sustantivos de la Convención	75–263	16
Artículo 1. Prohibición absoluta de la desaparición forzada de personas	75–78	16
Artículo 2. Definición de la desaparición forzada en el derecho interno	79–93	17
Tipificación del delito en las entidades federativas	87–93	18
Artículo 3. Conductas constitutivas de desaparición forzada	94–101	19
a) Secuestro	95–96	19
b) Privación ilegal de la libertad	97	20
c) Lenocinio	98–99	20
d) Trata de personas	100–101	20
Artículo 4. La desaparición forzada como delito independiente	102–113	21
Proyecto de reformas al artículo 215 del Código Penal Federal	105–113	21
Artículo 5. Tipificación de la desaparición forzada como crimen de lesa humanidad	114–117	22

Artículo 6. Régimen de responsabilidad penal.....	118–121	22
Artículo 7. Penas apropiadas para castigar actos de desaparición forzada.....	122–128	23
Artículo 8. Derecho a un recurso efectivo durante el periodo de prescripción.	129–132	24
Artículo 9. Jurisdicción sobre los delitos de desaparición forzada.....	133–142	25
a) Competencia territorial: cuando el delito se cometa en territorio nacional.....	135–138	25
b) Competencia personal.....	139–140	25
c) Competencia por posibles efectos en territorio mexicano.....	141–142	26
Artículos 10 a 12. Proceso de investigación en casos de desaparición forzada.	143–164	26
Actuaciones penales y garantías procesales.....	143–150	26
Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas.....	151–157	27
Procedimientos previstos para que toda persona investigada por haber cometido actos de desaparición forzada pueda recibir asistencia consular.....	158	28
Caso Cavallo como ejemplo del cumplimiento del principio <i>aut dedere aut judicare</i>	159–163	28
Resultado de las investigaciones.....	164	29
Artículo 13. Extradición de personas sospechosas, acusadas o condenadas por actos de desaparición forzada.....	165–170	30
Artículos 14 y 15. Acuerdos internacionales de cooperación judicial y asistencia a víctimas.	171–172	31
Artículo 16. Prohibición de la expulsión, devolución, entrega o extradición de personas que podrían ser víctimas de desaparición forzada.	173–176	32
Artículo 17. Prohibición de detenciones secretas.....	177–207	33
a) Procedimiento en las detenciones y derechos de las personas detenidas.	177–183	33
b) Circular C003/12 de la Procuraduría General de la República sobrepuesta a disposición de los detenidos.....	184–187	34
c) Figura del arraigo.....	188–196	35
d) Responsabilidades penales sobre el incumplimiento de reglas de detención.....	197	36
e) Registros oficiales de personas privadas de libertad.....	198–207	36
Artículo 18. Acceso a la información de las personas con interés legítimo.	208–216	38
a) Restricciones al ejercicio del derecho a acceder a la información.....	213	39
b) Leyes que garantizan la protección de las personas que solicitan acceso a información.....	214–216	40
Artículo 19. Manejo de información y datos confidenciales.....	217–219	40
Artículo 20. Restricción del acceso a la información de personas bajo control judicial.	220	41
Artículo 21. Liberación de personas privadas de la libertad.	221	41

Artículo 22. Garantía de interponer un recurso sobre la legalidad de la detención.	222–225	41
Artículo 23. Formación del personal militar o civil.	226–244	42
a) Fuerzas armadas.....	232–236	43
b) Fuerzas de seguridad.....	237–240	43
c) Autoridades migratorias.....	241	44
d) Poder Judicial.....	242–244	44
Artículo 24. Derechos de las víctimas.....	245–261	45
a) Sistema Nacional de Atención a Víctimas.....	247–248	45
b) Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas.....	249–251	45
c) Registro Nacional de Víctimas.....	252–253	46
d) El derecho a la verdad sobre casos de personas desaparecidas.....	254–257	46
e) Indemnización y reparación a las víctimas.....	258–261	47
Artículo 25. Apropiación de niñas y niños.....	262–266	47

Anexos**

- I. Cuadro comparativo de la propuesta de reforma al código penal federal
- II. Cuadro tipificación en las entidades federativas
- III. Cursos de capacitación del instituto nacional de migración de 2011 a 2013

** Los anexos pueden consultarse en los archivos de la secretaría del Comité.

Siglas y abreviaturas

CAPEA	Centro de Apoyo de Personas Extraviadas y Ausentes
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CJF	Consejo de la Judicatura Federal
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
FEADLE	Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas
FEMOSPP	Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado
FEVIMTRA	Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas
PGR	Procuraduría General de la República
PROVICTIMA	Procuraduría Social de Atención a las víctimas de delitos
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina-Armada de México
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSP	Secretaría de Seguridad Pública

Presentación

1. El Estado mexicano presenta su informe sobre la implementación de la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas, en el ámbito de su jurisdicción, con fundamento en el artículo 29, primer párrafo.
2. México cumple con esta obligación internacional en un momento en el que se registran avances sustantivos en la promoción, respeto y protección a los derechos humanos en el país, gracias a un proceso de transformación estructural y de modernización del orden constitucional y legal para el fortalecimiento y consolidación de una política de Estado en esta materia.
3. Estos avances se han logrado gracias al acuerdo y acompañamiento de diversos actores políticos, organizaciones de la sociedad civil, internacionales y nacionales, y de los defensores de derechos humanos. Gracias al esfuerzo de todos, ha sido posible impulsar una agenda común en beneficio de los derechos de todos los mexicanos.
4. México ha expresado en distintos foros, el reconocimiento de los importantes retos que enfrenta en materia de derechos humanos. No escapa entonces, a su convicción y a sus obligaciones, las implicaciones y las consecuencias de la desaparición forzada. El Estado mexicano comprende la gravedad y el carácter pluriofensivo de este delito, que atenta contra la libertad personal, la integridad física y, en ocasiones, incluso con la vida y que impide el acceso a la justicia de las víctimas y de sus familiares. Por ello ha intensificado sus esfuerzos para combatir la desaparición forzada de personas.
5. Uno de los más importantes desafíos en México está íntimamente ligado con el problema de la desaparición de personas y, una de las tareas más delicadas que enfrentan las instituciones del Estado, en acompañamiento con los familiares y con las organizaciones de víctimas de desaparición, es la construcción de una política integral que atienda las necesidades y los desafíos en políticas públicas y en avances normativos que esta problemática impone. Por ello, es tema de deliberación y análisis en las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
6. Es por ello que, el Ejecutivo Federal promulgó la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas en el mes de abril de 2012, con el objeto de establecer y regular la operación, funcionamiento y administración del Registro Nacional de Datos relativo a estas personas.
7. Asimismo, en virtud de que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se estableció como línea de acción “generar información que favorezca la localización de personas desaparecidas”, un tema prioritario para el Gobierno de la República es la generación de líneas de política pública y programas de acción encaminados a brindar apoyo y atención integral a familiares de personas desaparecidas para la búsqueda, localización e identificación de personas.
8. Como parte de la cooperación con los organismos internacionales, el Gobierno de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, suscribió en febrero de 2013, un convenio de colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), para establecer bases de integración y promoción del derecho internacional de los derechos humanos y de los principios humanitarios en la elaboración de estudios, protocolos y asesorías técnicas relacionadas con la búsqueda y localización de personas desaparecidas; así como la difusión y capacitación en temas relacionados.
9. Es importante destacar que en materia de armonización legislativa, en octubre de 2013, el Senado de la República presentó una iniciativa presidencial para armonizar la tipificación del delito de desaparición forzada de personas con los estándares

internacionales. Como parte del proceso constitucional mexicano, corresponde al Poder Legislativo, que concede gran importancia al tema, elaborar el dictamen correspondiente.

10. El Estado mexicano desea resaltar que en respuesta a una iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, el pasado 4 febrero, el Senado de la República aprobó el retiro de la reserva a la Convención Interamericana contra la Desaparición Forzada de Personas, para consolidar la armonización de nuestro derecho interno con las normas internacionales.

11. Estos esfuerzos no estarían completos sin un modelo para la atención de familiares de personas desaparecidas basado en el acompañamiento y la gestión de la información para garantizar un trato respetuoso y digno, que cumpla con el derecho a la verdad y a una reparación integral. Es por ello que México trabaja en la estandarización de la actuación de las instancias federales y los gobiernos locales, durante la investigación de los casos de personas desaparecidas. México ha dado pasos en este sentido, conforme a los principios establecidos en la Ley General de Víctimas en lo que se refiere al trato digno, la buena fe, el enfoque diferencial y especializado, la no criminalización, la máxima protección, la participación conjunta, la no victimización secundaria, la debida diligencia, por mencionar sólo algunos de ellos.

12. De manera complementaria a estas acciones, el 15 de enero de 2014, se instaló el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, cuyo principal objetivo es asegurar la protección y la reparación integral del daño para aquellas personas que han sido víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos. El órgano central de este Sistema es la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que deberá construir un Registro Nacional de Víctimas y definir las reglas de operación de un Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, así como la determinación de las medidas que en materia de Asesoría Jurídica deberán cumplir las autoridades responsables en los tres órdenes de gobierno.

13. En consonancia con el compromiso implícito en la ley, de atender a los estándares y las mejores prácticas internacionales, existe la convicción del Gobierno de la República de cumplir con las recomendaciones que se señalaron en el Informe 2011 del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias, pues se reconoce que la desaparición constituye una de las más graves y dolorosas afectaciones a la dignidad de la persona, que además vulnera otros derechos fundamentales.

14. En estos momentos, el Estado mexicano cuenta con el marco jurídico más favorecedor para los derechos humanos que haya tenido en su historia, con la generación de políticas públicas basadas en estándares internacionales y con la voluntad y convicción del Gobierno de la República de prevenir y sancionar conforme al derecho internacional el delito de desaparición forzada.

I. Marco jurídico general

1. Disposiciones constitucionales, penales y administrativas relativas a la prohibición de la desaparición forzada

15. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y protege el derecho de todas las personas a no ser privadas de su libertad de manera arbitraria y, en caso de detención, establece una serie de garantías básicas que deben respetarse.

16. El artículo 14 constitucional establece que ninguna persona podrá ser privada de su libertad o derechos en ninguna circunstancia que no conlleve un juicio previo ante los tribunales establecidos, y en el que se cumpla debidamente el procedimiento estipulado en las leyes.

17. De la misma manera, el artículo 16 constitucional señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

18. Los artículos 18 y 19 del mismo ordenamiento establecen las condiciones de detención, cuya premisa es que ninguna persona podrá ser privada de su libertad a menos de que se haya cometido un delito y que exista la probabilidad de que esa persona lo cometió o participó en su comisión. Estos artículos establecen controles legales y judiciales para prevenir cualquier tipo de abuso en contra de la persona detenida.

19. Por su parte, el artículo 17 constitucional establece el derecho de acceso a la justicia en México, el cual prevé que “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”.

20. En cuanto a la legislación penal, en México el delito de desaparición forzada de personas se encuentra tipificado a nivel federal en el artículo 215-A del Código Penal Federal, en los códigos de 17 estados de la República¹ y en leyes especiales en 2 estados de la República². La información detallada sobre la tipificación del delito en cada uno de los ordenamientos penales se encuentra en el apartado correspondiente al artículo 2 del presente informe.

2. Tratados internacionales relevantes en los que México es Parte

21. México es Parte en los siguientes instrumentos internacionales que consagran la protección de las personas contra la práctica de la desaparición forzada de personas:

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, abierto a la firma el 16 de diciembre de 1966, firmado y ratificado por México el 23 de junio de 1981;
- La Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1992;

¹ Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Nuevo Leon, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas.

² Guerrero y Chiapas.

- La Convención Interamericana sobre la desaparición forzada de personas, abierta a la firma el 9 de junio de 1994, y ratificada por México el 9 de abril de 2002;
- La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por medio de la resolución 61/177, del 20 de diciembre de 2006, y ratificada por México el 18 de marzo de 2008;
- El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, ratificado por México en agosto de 2005, cuyo artículo 7 (1) (i) caracteriza a la desaparición forzada como delito de lesa humanidad, cuando sea cometido como parte de un ataque generalizado o sistemático contra los miembros de una población civil.

3. La Convención en el ordenamiento jurídico interno

22. Es importante recordar que, a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos³, el texto del artículo 1º otorga una jerarquía constitucional en el orden jurídico mexicano a todas las normas de derechos humanos contenidas en los tratados, al establecer que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados de los que el Estado mexicano sea parte”.

23. Como consecuencia de lo anterior, la Convención, junto con los demás tratados internacionales que contemplan la protección de derechos humanos, forma parte integrante del marco jurídico mexicano y sus disposiciones cuentan con jerarquía constitucional.

24. Así, el artículo 133 constitucional establece que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión⁴.

25. El 18 de diciembre de 2007, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la aprobación de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas⁵.

26. El decreto correspondiente a la entrada en vigor del instrumento, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2011⁶.

4. La garantía de inderogabilidad en la legislación interna de la prohibición de la desaparición forzada

27. La inderogabilidad de la prohibición de la desaparición forzada es abordada en el artículo 1 del presente informe.

5. Aplicación de las disposiciones de la Convención por los tribunales o autoridades administrativas

28. En cuanto a la operatividad de la Convención, al ser parte del ordenamiento jurídico interno, todas sus disposiciones pueden ser invocadas por los jueces nacionales. Más aún,

³ Sobre la reforma constitucional en materia de derechos humanos, ver documento básico, párrs 3, 92, 93, 100-103.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 133.

⁵ Se puede consultar en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5010695&fecha=18/12/2007.

⁶ Se puede consultar en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5197494&fecha=22/06/2011.

existe la obligación de todos los jueces nacionales de ejercer un control de convencionalidad, es decir, de examinar las disposiciones legales internas a la luz de los tratados de los que México es parte, incluyendo la Convención sobre desaparición forzada.

29. A este respecto, cabe recordar que el Pleno de la SCJN estudió las obligaciones que dirigió la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Poder Judicial derivadas de la sentencia sobre el caso Rosendo Radilla⁷. A partir de dicho estudio⁸, decidió que los jueces, no sólo los federales, sino también los locales, deben ejercer un control de convencionalidad *ex officio*.

30. La SCJN determinó los parámetros de aplicación del control de convencionalidad, estableciendo que se integran de la siguiente manera:

- Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución (con fundamento en el artículo 1º y 133);
- Todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte (con fundamento en el artículo 1º constitucional);
- Los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en sentencias donde México fuera parte.

6. La forma en que las disposiciones de la Convención son aplicables a todas las partes constitutivas de los Estados federales

31. La aplicación de las disposiciones de la Convención y de los tratados internacionales de derechos humanos en todas las partes constitutivas del Estado son abordadas en el documento básico que se presenta de manera complementaria a este informe.

7. Autoridades competentes con jurisdicción o mandato sobre las cuestiones tratadas en la Convención

32. Sobre la competencia que tienen las autoridades mexicanas en los temas de la Convención, en primer lugar, debe mencionarse al sistema de procuración de justicia, a cargo de la Procuraduría General de la República (PGR) con competencia en delitos federales y las procuradurías o fiscalías generales de las entidades federativas, con competencia para conocer de delitos del fuero común; las cuales llevan a cabo la investigación de los delitos y fungen como fiscales en los procesos penales.

33. Dentro de la estructura de la PGR, se encuentra la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas (FEVIMTRA)⁹, creada con la finalidad de investigar y perseguir delitos federales de violencia contra las mujeres y trata de personas.

34. La Fiscalía cuenta, entre otras facultades, con la facultad de investigar y perseguir los delitos previstos en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2007, y aquellos hechos de violencia contra las mujeres en el país que sean competencia de la federación.

⁷ Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C N° 209.

⁸ Expediente varios 99/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de junio de 2011.

⁹ La Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas fue creada por el Acuerdo A/024/08, del Procurador General de la República, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2008.

35. El artículo 1° del Acuerdo establece que la Fiscalía tiene facultades para investigar y perseguir los delitos previstos en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de noviembre de 2007¹⁰, con excepción de cuando se cometan por miembros de la delincuencia organizada en términos de los artículos 2 y 8 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; así como aquellos hechos de violencia contra las mujeres en el país que sean de la competencia de la Federación.

36. Además, el mismo Acuerdo, en su artículo 3°, le confiere al titular de la FEVIMTRA calidad de agente del Ministerio Público de la Federación y señala su competencia al establecer que en su labor tendrá capacidad para investigar y perseguir los delitos federales relacionados con hechos de violencia contra las mujeres, así como los de trata de personas, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

37. En el artículo 10, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Penales se establece que “[...]en caso de concurso de delitos, el Ministerio Público Federal será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, y los jueces federales tendrán [...] competencia para juzgarlos”. Por lo anterior, la FEVIMTRA puede ejercer la facultad de atracción en cualquier caso de delito conexo que esté vinculado con un delito de trata de personas o de violencia contra la mujer, sin que exista especificidad al respecto, por lo que se colige que es cualquier delito.

38. Por su parte, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos en contra de la Libertad de Expresión (FEADLE), dependiente también de la PGR, desarrolla un Subprograma de Sistematización de Información relativa a los casos de homicidios y desapariciones de periodistas, que tiene como objetivo identificar, ubicar y clasificar, procesar y sistematizar en un sistema automatizado, la información relativa a los casos de homicidios y desapariciones de periodistas reportados por organismos de protección y defensa de los derechos humanos, así como por organizaciones del gremio periodístico.

39. El 27 de noviembre de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo A/01/02 mediante el cual se creó la “Fiscalía especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado”, conocida de manera breve como Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), como un órgano de la PGR.

40. Con el propósito de esclarecer los casos de desapariciones, particularmente los cometidos durante la lucha contra grupos subversivos en la década de 1970 y principios de la de 1980, el Gobierno federal llevó a cabo la desclasificación de los archivos de los organismos de seguridad del Estado mexicano, lo que permitió consultar expedientes correspondientes a dicho período.

41. Debido al avance en las investigaciones efectuadas por la FEMOSPP, se consideró pertinente que las averiguaciones previas y procesos penales pendientes pasaran al conocimiento de la Coordinación General de Investigación, sin que esto signifique la cancelación de las investigaciones o que se descuiden los procesos penales concernientes al

¹⁰ **Artículo 5.** Comete el delito de trata de personas quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.

Cuando este delito sea cometido en contra de personas menores de dieciocho años de edad, o en contra de quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo no se requerirá acreditación de los medios comisivos.

ámbito de competencia de la Fiscalía Especial, toda vez que su seguimiento será atendido con idéntica dedicación.

42. El 30 de noviembre de 2006, mediante el Acuerdo A/317/2006¹¹, la PGR anunció el cierre de la FEMOSPP y las indagatorias antes referidas quedaron a cargo de la Coordinación General de Investigación de la PGR¹².

43. Por otra parte, en cumplimiento del Acuerdo emitido por el Ejecutivo federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2001, la Secretaría de Gobernación estableció el “Comité Interdisciplinario para la Reparación del Daño a Víctimas u Ofendidos por Violaciones a Derechos Humanos de Individuos Vinculados a Movimientos Sociales y Políticos en la década de los sesenta y setenta”, cuyo objeto es el estudio, análisis y presentación de propuestas para determinar la forma, procedimientos y términos para brindar, cuando ello proceda, una reparación administrativa justa a las víctimas y ofendidos de los hechos del pasado.

44. El Comité está integrado por las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público y de Comunicaciones y Transportes, así como por la Procuraduría General de la República, el Archivo General de la Nación y el Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, como invitados y, en calidad de asesor externo, la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

45. El Comité Interdisciplinario para la Reparación del Daño sesiona de manera plenaria y a través de grupos de trabajo que tienen como objeto analizar y proponer los mecanismos jurídicos administrativos para la reparación integral del daño, que consideren tanto criterios nacionales e internacionales, así como los tres ejes de reparación del daño, a saber, garantías de no repetición, reparación material, social y moral.

46. Actualmente el Comité Interdisciplinario construye cuáles serán los criterios, la forma, procedimientos y términos, a través de los cuales se reparará el daño en los 275 casos que señala la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en su Recomendación 26/2001.

47. En el ámbito de procuración de justicia local, el gobierno del Distrito Federal cuenta con un Centro de Apoyo de Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA), competente para conocer de asuntos relacionados con ausencias o extravíos ocurridos en el Distrito Federal. El CAPEA es parte del Sistema de Auxilio a Víctimas, dependiente de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios de la Comunidad de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

48. Por lo que toca a instituciones administrativas, el 6 de septiembre de 2011¹³ se constituyó mediante decreto presidencial la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVICTIMA), como organismo descentralizado de la Administración Pública

¹¹ El Acuerdo A/317/16 del Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2007, establece en el apartado de “Considerandos”, que la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado realizó investigaciones históricas y documentales, así como la recopilación de pruebas que han sustentado líneas de investigación, mismas que dieron lugar a la consignación de individuos probablemente responsables de la comisión de delitos relacionados con movimientos sociales y políticos sucedidos en las décadas de los sesenta y setenta.

¹² La Coordinación General de Investigación de la PGR, recibió en 2007, únicamente averiguaciones previas en trámite de la entonces FEMOSPP, mismas que en total ascendieron a 569 indagatorias, en las cuales el personal ministerial adscrito se encuentra en el desahogo de las diligencias pertinentes y necesarias para lograr su perfeccionamiento y en su caso, su determinación.

¹³ Inició operaciones formales el 10 de octubre de 2011.

Federal que tiene como objeto brindar atención oportuna e integral a víctimas de delitos, coadyuvar al eficaz desempeño de las autoridades con competencia en la materia, y diseñar y ejecutar políticas, programas y esquemas de colaboración y coordinación interinstitucional para su atención. Entre las múltiples funciones que ejerce, una de ellas es brindar atención oportuna, adecuada e integral a las familias en la búsqueda de personas desaparecidas.

49. El personal adscrito a PROVÍCTIMA brinda atención a las víctimas y ofendidos de delitos, así como a los familiares de personas desaparecidas o no localizadas, guardando apego a los principios de gratuidad; de sensibilidad, empatía y trato equitativo que requiera la situación particular de aquéllos, procurando siempre contribuir a su bienestar físico, psíquico y emocional. PROVÍCTIMA atiende a quienes buscan a personas desaparecidas o no localizadas, así como víctimas de los delitos de homicidio, secuestro, extorsión y trata de personas.

50. Los servicios de atención a víctimas u ofendidos de delitos son principalmente asistencia médica, asistencia psicológica especializada, orientación y asesoría jurídica.

51. Adicionalmente, en 1994 fue creado el Programa de Apoyo a Familiares de Personas Extraviadas, Sustraídas o Ausentes, dependiente de la PGR, con la finalidad de auxiliar a los familiares de personas desaparecidas tanto para la localización de éstas, como brindándoles servicios de apoyo legal y psicológico.

52. Por lo que toca al sistema de impartición de justicia, la justicia federal es ejercida por la SCJN, los juzgados de Distrito y los tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito. En la actualidad, existen 32 circuitos judiciales, que abarcan el territorio de uno o dos estados de la República. Por su parte, cada una de las entidades federativas cuenta con un Tribunal Superior de Justicia, que se encarga de la impartición de justicia en diversas materias, incluida la materia penal.

53. En el fuero local se determinan las responsabilidades penales cometidas en cada entidad federativa, y, en caso de que la autoridad no se ajuste a los preceptos constitucionales del debido proceso, se puede solicitar la intervención de la justicia federal mediante un juicio de amparo.

54. Finalmente, la CNDH, creada mediante decreto Presidencial en 1990, es un organismo público nacional cuyas funciones son las de recibir quejas, conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones a derechos humanos, y formular recomendaciones públicas no vinculantes, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

55. Igualmente, existen 32 órganos públicos de protección establecidos en cada entidad federativa del país que pueden revisar peticiones sobre violaciones a derechos humanos.

56. Cabe señalar que la última reforma constitucional en materia de derechos humanos¹⁴, dotó a la CNDH de nuevas facultades, a saber:

- Facultad de investigación en casos de violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de una entidad federativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas;¹⁵ y facultad de presentar denuncias producto del resultado de sus investigaciones (art. 102, apartado B, de la Constitución);

¹⁴ Ver documento base común.

¹⁵ Dicha facultad era, con anterioridad a la reforma del 10 de junio de 2011, de la Suprema Corte de Justicia, la cual se encontraba contemplada en el tercer párrafo del artículo 97 constitucional, mismo que fue derogado.

- Facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte (art. 105, fracción II, inciso g de la Constitución).

8. Jurisprudencia internacional en que se han aplicado las disposiciones de la Convención

57. Con relación a los casos más relevantes sobre desapariciones forzadas que han seguido un proceso jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional ante organismos internacionales, destacan el caso Rosendo Radilla Pacheco v. Estados Unidos Mexicanos, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el caso Jesús Ángel Gutiérrez Olvera, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

a) Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos

58. El caso se refiere a la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco cometida por personal militar en agosto de 1974, en el estado de Guerrero.

59. Después de un largo proceso interno e internacional, este caso fue sometido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que determinó en 2009, la responsabilidad internacional del Estado mexicano por violaciones de los derechos humanos de la víctima y de sus familiares. La sentencia desarrolla tres temas fundamentales: desaparición forzada, jurisdicción militar y control de convencionalidad.

60. El Estado mexicano se encuentra en la etapa de cumplimiento de sentencia, ya han sido cumplidas la mayoría de las medidas de reparación, tales como: el acto público de reconocimiento de responsabilidad¹⁶, la publicación de la sentencia en medios de comunicación, la implementación de programas y cursos permanentes relativos al análisis de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en relación con los límites de la jurisdicción penal militar, la publicación de la semblanza del señor Rosendo Radilla Pacheco y el pago de indemnización.

61. Se trata de una sentencia paradigmática para el Estado mexicano pues a raíz de ella, se han puesto en marcha reformas estructurales tanto para combatir la desaparición forzada de personas como para acotar la jurisdicción militar estrictamente a delitos contra la disciplina militar que no involucren a civiles.

b) Caso Jesús Ángel Gutiérrez Olvera

62. El 14 de marzo de 2002, fue detenido el señor Jesús Ángel Gutiérrez Olvera. Hasta ahora, no se ha podido conocer su paradero. El caso fue sometido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2003.

63. De manera paralela al procedimiento internacional, las instancias nacionales investigaron el caso y se acreditó la responsabilidad penal de una persona el 30 de junio de 2010, por el delito de desaparición forzada cometida en perjuicio de Jesús Ángel Gutiérrez Olvera.

64. Es importante señalar que el criterio utilizado por el juez nacional al revisar el tipo penal de desaparición forzada en este caso, fue que “independientemente de la legalidad/ilegalidad de la detención, lo verdaderamente importante para considerar el delito

¹⁶ Se llevó a cabo el 17 de noviembre de 2012.

de desaparición forzada en es que el sujeto activo tenga por objeto ocultar la suerte o el paradero de la víctima”.

65. Durante la etapa de fondo ante la CIDH, el 4 de mayo de 2012, tras un intenso diálogo establecido con los peticionarios, se suscribió un acuerdo de solución amistosa. El Estado mexicano se comprometió a reparar a los familiares de la víctima conforme a estándares internacionales. Entre las acciones que han sido cumplidas por el Estado mexicano se encuentran el acto público de reconocimiento de responsabilidad¹⁷, brindar a las víctimas acceso inmediato y gratuito a programas de salud, brindar a las víctimas acceso a programas estatales de atención psicológica y el pago de indemnización.

9. Jurisprudencia nacional en que se ha determinado la vulneración de la Convención, así como los motivos de esa vulneración y las medidas adoptadas para remediar la situación

66. La SCJN ha determinado, por medio de tesis jurisprudenciales, que de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, el delito de desaparición forzada de personas es de naturaleza permanente o continua, en tanto no se dé con el paradero de la víctima¹⁸. De igual forma, estableció que el plazo para que opere la prescripción del delito de desaparición forzada inicia una vez que aparece la víctima o se establece su destino¹⁹.

67. Por su parte, la SCJN ha determinado que la acción penal correspondiente y la pena que se imponga al responsable del delito de desaparición forzada de personas no estará sujeta a prescripción. Es decir, ante la posible comisión del delito de desaparición forzada, ninguna autoridad puede determinar que transcurrió determinado tiempo para lograr la comparecencia del agravado o para la práctica de ciertas diligencias²⁰.

68. Respecto a la privación de la libertad como elemento constitutivo del tipo penal de desaparición forzada, la SCJN ha señalado que se trata de un delito que se consuma en el momento en que se detiene ilegalmente a la víctima y dura el tiempo que la detención se prolongue. Lo anterior también se determinó atendiendo a lo dispuesto en la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

69. Retomando la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la SCJN ha señalado que el delito de desaparición forzada constituye una violación múltiple de derechos humanos que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión y que se trata de un delito particularmente grave cuando se comete como parte de un patrón sistemático o se trata de una práctica tolerada por el Estado. Al respecto, la SCJN estableció que al tratarse de violaciones graves de derechos humanos, debe garantizarse el acceso a la averiguación previa que investiga estos hechos a los familiares y no podrá alegarse el carácter reservado de la información²¹.

¹⁷ El acto público se llevó a cabo el 1º de octubre de 2012.

¹⁸ Tesis P./J. 48/2004 del Pleno de la SCJN, página 968 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, julio de 2004, Novena Época.

¹⁹ Tesis jurisprudencial P./J. 87/2004 (9ª), publicada en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, septiembre de 2004, pág. 1121.

²⁰ Tesis del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito: VIII.2º.P.A.3 P (10ª), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, septiembre de 2012, Décima Época.

²¹ Amparo en revisión 168/2011, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis aisladas 1ª IX/2012 (10ª), 1ª X/2012 (10ª), 1ª XI/2012 (10ª), 1ª XII/2012 (10ª), Semanario Judicial de

70. De igual forma, se ha establecido que la víctima u ofendido del delito están legitimados para promover juicio de amparo contra la sentencia definitiva que absuelve al acusado. Con lo anterior, se busca permitir que la víctima u ofendido reclame la constitucionalidad de la resolución.

71. En el análisis del expediente del caso Radilla Pacheco, la SCJN se dio a la tarea de analizar las obligaciones resultantes de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determinando que el Poder Judicial de la Federación debe ejercer un control de convencionalidad *ex officio*. De igual forma, resolvió implementar medidas administrativas, entre ellas, la capacitación de funcionarios para el debido juzgamiento del delito de desaparición forzada con especial énfasis en los elementos legales, técnicos y científicos necesarios para evaluar integralmente el fenómeno de la desaparición forzada, sí como en la utilización y valoración de ciertas pruebas.

72. Posteriormente, la SCJN señaló que el delito de desaparición forzada produce afectaciones no sólo a la persona privada de su libertad, sino también a sus familiares, por lo que siguiendo los estándares internacionales en la materia, reconoció el interés legítimo de los familiares de la persona desaparecida²².

10. Datos estadísticos sobre denuncias y sentencias sobre desapariciones forzadas

73. En el ámbito federal, entre 2006 y 2013, la Procuraduría General de la República inició un total de 99 averiguaciones previas por el delito de desaparición forzada de personas.

74. Por su parte, las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades iniciaron un total de 192 averiguaciones previas, en el mismo periodo.

II. Artículos sustantivos de la Convención

Artículo 1. Prohibición absoluta de la desaparición forzada de personas

75. En México, la desaparición forzada de personas se encuentra tipificada, como delito grave, en el Código Penal Federal y en los códigos y/o leyes especiales de 19 entidades federativas. Adicionalmente, la prohibición de la desaparición forzada está contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como uno de los supuestos que no permiten al Estado invocar la suspensión de garantías en ningún caso.

76. De conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación. Dicha suspensión debe ser por un

la Federación y su Gaceta, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, Décima Época, págs. 650, 652, 654 y 667 respectivamente.

²² Tesis aislada P. I/2013 (10ª), página 368 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, marzo de 2013, Tomo 1, décima época

tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que se contraiga a determinada persona.

77. Sin embargo, la misma Constitución establece que en ningún caso podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; **la prohibición de la desaparición forzada** y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

78. Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, son revisados de oficio e inmediatamente por la SCJN, quien se pronuncia con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez, de conformidad con lo establecido en la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011.

Artículo 2. Definición de la desaparición forzada en el derecho interno

79. Desde 2001, el delito de desaparición forzada de personas se encuentra tipificado en el Capítulo III Bis del Título Décimo, “Delitos cometidos por Servidores Públicos”, del Libro Segundo del Código Penal Federal, en el artículo 215-A de la siguiente manera:

“[c]omete 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.”

80. Esta tipificación contempla los elementos establecidos por la Convención:

a) *El arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad por agentes del Estado* o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, dado que el citado artículo 215-A establece como un elemento del tipo penal la “*detención legal o ilegal de una persona*”, es decir, la privación de la libertad cometida por un agente del Estado²³.

81. Con relación a la participación de una persona o un grupo de personas que actúe con el apoyo, autorización o aquiescencia del Estado, el artículo 215-A establece como sujeto activo del tipo penal, que “*comete el delito de desaparición forzada el servidor público...*”²⁴.

²³ El tipo penal establecido en México hace una diferencia entre *detención legal* y *detención ilegal*. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las condiciones indispensables para efectuar cualquier detención, por lo que toda detención realizada al margen de estos requisitos se considera ilegal. Así, el artículo 16 constitucional establece que toda detención debe realizarse por mandato de juez competente, fundado y motivado; precedido de una denuncia o querrela de hechos que la ley señale como delito y que sea sancionado con pena privativa de libertad. La autoridad que ejecute la orden de aprehensión deberá poner al inculpado ante el juez de manera inmediata.

²⁴ De conformidad con los artículos 108 de la Constitución y 212 del Código Penal Federal, se entiende por servidor público a la persona que desempeñe empleo, cargo o comisión en la estructura del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, y tanto si pertenece al gobierno federal como a una división territorial del Estado.

82. Asimismo, el artículo 212 del Código Penal Federal²⁵ considera sujeto activo no sólo a quien tenga la calidad de servidor público, sino también a quien, sin ese carácter participe en la perpetración de los delitos cometidos por servidores públicos.

83. Esta calidad de sujeto activo, así como la forma de intervención que admite el tipo penal (autor directo, coautor, autor mediato, instigador, cómplice primario y cómplice secundario), permiten adecuar la tipificación del delito con la definición de “desaparición forzada” establecida en el artículo 2 de la Convención, en el sentido de que “*sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado*”.

b) Ocultar la suerte o el paradero de la persona desaparecida y en consecuencia, colocar a una persona fuera de la protección de la ley. El artículo 215-A del Código Penal establece como elemento del tipo penal que “propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención”.

84. En este caso, el dolo consiste en que el agente tenga conocimiento de que propicia o mantiene el ocultamiento de una persona bajo cualquier forma de detención, y no obstante, tenga la voluntad de realizar esa conducta.

85. Lo trascendente para considerar la conducta típica es que el sujeto activo, de manera dolosa, propicie o mantenga su ocultamiento bajo cualquier forma de detención, lo cual implica colocar a una persona fuera de la protección de la ley.

86. La desaparición forzada de personas está clasificada como delito grave, según lo previsto en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal establece una pena de cinco a cincuenta años de prisión a quien cometa este delito.

Tipificación del delito en las entidades federativas

87. Actualmente en 19 entidades federativas se encuentra tipificado el delito de desaparición forzada²⁶. Los estados que han tipificado este delito en sus respectivos Códigos Penales son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Nuevo Leon, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas. Los estados de Chiapas y Guerrero cuentan con una ley especial.²⁷

88. Las leyes especiales de los estados de Chiapas y Guerrero representan no sólo el cumplimiento de la obligación de tipificar el delito de desaparición forzada, sino también la creación de un mecanismo integral tendiente a erradicar esta práctica.

89. En la Ley de Chiapas por ejemplo, se prevé explícitamente la sanción a sujetos que actúen con el apoyo, autorización o aquiescencia de servidores públicos, además de establecer supuestos en los que se podría atenuar la pena (por ejemplo cuando el inculcado apoye con información para localizar con vida a la víctima), o agravarla (en casos en los que la víctima se vea más afectada).

90. Esta Ley establece medidas para el tratamiento de grupos en situación de vulnerabilidad, por ejemplo, en aquéllos casos en que hay niños involucrados, establece medidas para proteger el interés superior del niño. Igualmente prevé medidas en favor de personas migrantes, tales como brindar apoyo a los familiares de migrantes víctimas de

²⁵ Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a *cualquier persona* que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.

²⁶ Ver anexo “Tipificación del delito de desaparición forzada en las entidades federativas”.

²⁷ Ley para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas en el estado de Guerrero (10/oct/2005) y Ley para la Prevención y Sanción de la Desaparición Forzada de Personas en el estado de Chiapas (11/sep/2009).

desaparición forzada para acceder a la justicia y promover lo necesario a fin de lograr la localización de la persona o de sus restos, así como cooperar con autoridades de los países de origen de las personas migrantes en la búsqueda, identificación, localización y restitución de menores que hubiesen sido trasladados al estado de Chiapas, como consecuencia de la desaparición forzada de sus padres, tutores o curadores.

91. Finalmente, la ley prevé un apartado especial para la reparación del daño a las víctimas del delito de desaparición forzada.

92. Por su parte, conforme a la Ley del estado de Guerrero, el delito de desaparición forzada no es susceptible del perdón, indulto, amnistía o figuras análogas ni se considera de carácter político para efectos de extradición. Asimismo, ya que el delito es considerado continuo en tanto se desconozca el paradero de la víctima, la acción penal es imprescriptible.

93. En esta Ley especial, el estado de Guerrero establece que la simple sustracción del desaparecido de su núcleo social y la manutención en ocultamiento, en sí mismos constituyen tortura.

Artículo 3. Conductas constitutivas de desaparición forzada

94. En un ánimo de prevenir y disminuir las consecuencias graves de la desaparición forzada en México, el marco jurídico mexicano cuenta con tipos penales dirigidos a prevenir, investigar y sancionar otras conductas definidas en el artículo 2 de la Convención que sean cometidas sin la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, tales como: secuestro, trata de personas y lenocinio.

a) Secuestro

95. La Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro establece, en su artículo 9, que la persona que prive de la libertad a otra persona con el propósito de obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio; detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera; causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro, será sancionada con veinte a cuarenta años de prisión y el equivalente de quinientos a dos mil días de salario mínimo de multa.

96. Los artículos 10 y 11 del mismo ordenamiento jurídico establecen las agravantes del delito²⁸.

²⁸ **Artículo 10.** Las penas a que se refiere el artículo 9 de la presente Ley, se agravarán:

I. De veinticinco a cuarenta y cinco años de prisión y de dos mil a cuatro mil días multa, si en la privación de la libertad concurre alguna o algunas de las circunstancias siguientes:

- a) Que se realice en camino público o en lugar desprotegido o solitario;
- b) Que quienes la lleven a cabo obren en grupo de dos o más personas;
- c) Que se realice con violencia;
- d) Que para privar a una persona de su libertad se allane el inmueble en el que ésta se encuentra;
- e) Que la víctima sea menor de dieciocho años o mayor de sesenta años de edad, o que por cualquier otra circunstancia no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo;
- f) Que la víctima sea una mujer en estado de gravidez;

b) Privación ilegal de la libertad

97. El Código Penal Federal establece, en su artículo 364, una sanción de seis meses a tres años de prisión y el equivalente a veinticinco días de salario mínimo de multa a quien cometa el delito de privación ilegal de la libertad. Si la privación de la libertad excede de 24 horas, la pena de prisión se incrementará de un mes más por cada día.

c) Lenocinio

98. El Código Penal Federal señala que comete el delito de lenocinio toda persona que explote el cuerpo de otro por medio del comercio carnal, se mantenga de este comercio u obtenga de él un lucro, así como quien induzca o solicite a una persona para que con otra, comercie sexualmente con su cuerpo o le facilite los medios para que se entregue a la prostitución.

99. La ley prevé una sanción de dos a nueve años de prisión y el equivalente de cincuenta a quinientos días de salario mínimo de multa para quienes cometan este delito. En caso de que se cometa en contra de menores de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el hecho, se impondrá prisión de ocho a 15 años y de 1000 a 2500 días de multa, así como la clausura definitiva de los establecimientos.

d) Trata de personas

100. *La Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos* establece, en su artículo 10, que será sancionada como delito de trata de personas toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación. Las sanciones correspondientes a este supuesto son de cinco a quince años de prisión y el equivalente de mil a veinte mil días de salario mínimo de multa.

101. El artículo 11 indica que a quien tenga o mantenga a otra persona en una situación de esclavitud²⁹, se le impondrá una pena de entre quince y treinta años de prisión.

II. De veinticinco a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa, si en la privación de la libertad concurren cualquiera de las circunstancias siguientes:

- a) Que el o los autores sean o hayan sido integrantes de alguna institución de seguridad pública, de procuración o administración de justicia, o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, o se ostenten como tales sin serlo;
- b) Que el o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, gratitud, confianza o relación laboral con la víctima o persona relacionada con ésta;
- c) Que durante su cautiverio se cause a la víctima alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal;
- d) Que en contra de la víctima se hayan ejercido actos de tortura o violencia sexual;
- e) Que durante o después de su cautiverio, la víctima muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de la privación de la libertad, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito.

Las sanciones señaladas en el presente artículo se impondrán, sin perjuicio o con independencia de las que correspondan por otros delitos que de las conductas a las que se aplican resulten.

²⁹ Se entiende por esclavitud el dominio de una persona sobre otra, dejándola sin capacidad de disponer libremente de su propia persona ni de sus bienes y se ejerciten sobre ella, de hecho, atributos del derecho de propiedad.

Artículo 4. La desaparición forzada como delito independiente

102. Como se mencionó anteriormente, el delito de desaparición forzada de personas, como delito independiente, se encuentra tipificado en el Capítulo III Bis del Título Décimo, Delitos cometidos por Servidores Públicos, del Libro Segundo del Código Penal Federal.

103. Sin embargo, en un esfuerzo del Estado mexicano por armonizar su legislación interna con los estándares internacionales y dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco, se ha presentado un proyecto de reformas al artículo 215 del Código Penal Federal.

104. En su resolución del 19 de mayo de 2011³⁰, relativa al cumplimiento de la sentencia emitida en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. los Estados Unidos Mexicanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que la propuesta de reforma presentada por el Ejecutivo Federal es “acorde con los estándares internacionales, toda vez que integra los elementos indicados en su sentencia y en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas para una adecuada tipificación de este delito”.

Proyecto de reformas al artículo 215 del Código Penal Federal

105. El 22 de octubre de 2013, el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión la iniciativa de *Decreto por el que se reforman las fracciones A, B y C del artículo 215 del Código Penal Federal y se adiciona el artículo 215-E*³¹.

106. La iniciativa propone reformar el artículo 215-A, B y C del Código Penal Federal que contienen la tipificación del delito de desaparición forzada de personas, para armonizarlos con los estándares internacionales en la materia. La iniciativa propone que el artículo quede como sigue³²:

Artículo 215-A

107. 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 persona, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma; o se niegue a reconocer la privación de la libertad de la persona o a informar sobre el paradero de la misma, con el fin de favorecer su ocultamiento.

108. También incurre en el delito de desaparición forzada de persona el particular que participe en cualquiera de las conductas descritas en el párrafo anterior por orden, con el consentimiento o el respaldo de un servidor público o en su apoyo.

Artículo 215-B

109. A quien cometa el delito de desaparición forzada de persona se le impondrá una pena de veinte a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días de multa, y quedará impedido para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Radilla Pacheco Vs. México, supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 19 de mayo de 2011, resolutivo 11, párrs. 343 y 344.

³¹ Iniciativa disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-10-22-1/assets/documentos/Ley_art.215-A_CPF.pdf.

³² Ver anexo Cuadro comparativo de la propuesta de reforma al Código Penal Federal.

Artículo 215-C

110. Al servidor público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de persona, además se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de veinte años hasta de forma permanente, para ejercer cualquier cargo, comisión o empleo públicos.

Artículo 215-E

111. Respecto de este delito, no procederá prescripción de la acción penal, amnistía, indulto, ni beneficio preliberacional o sustitutivo alguno.

112. La iniciativa presentada por el Ejecutivo fue turnada a las Comisiones de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos del Senado de la República para su aprobación.

113. El objeto de la reforma es que el delito también se configure cuando el sujeto activo se niegue a reconocer la desaparición o a informar sobre el paradero de la persona, cuando lo cometan particulares que contribuyan a la comisión del mismo o con el consentimiento de un servidor público. De igual forma, la iniciativa de reforma busca incrementar el rango de la penalidad mínima de 5 a 20 años de prisión y la máxima de 40 a 50 años de prisión; ampliar el rango para la sanción de inhabilitación del cargo, hasta de forma permanente; y establecer que no procederá prescripción de la acción penal, amnistía, indulto, beneficio preliberacional, ni sustitutivo.

Artículo 5. Tipificación de la desaparición forzada como crimen de lesa humanidad

114. Uno de los desafíos pendientes en México es armonizar la legislación penal nacional con los crímenes internacionales contenidos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y otros instrumentos de derecho internacional humanitario de los que nuestro país es Parte. Éstos incluyen el crimen de lesa humanidad de desaparición forzada de personas, reconocido en el artículo 5 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

115. El Congreso de la Unión ha examinado diversas iniciativas que proponen la tipificación de los crímenes internacionales en la legislación penal nacional.

116. Durante el 2011, la Comisión Intersecretarial de Derecho Internacional Humanitario (CIDIH-México), órgano consultivo y técnico del Ejecutivo Federal en la materia, elaboró un anteproyecto de reformas a la legislación penal federal en materia de crímenes internacionales. En el proceso participaron las cuatro dependencias integrantes de la CIDIH-México, a saber: la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Gobernación, así como la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República en calidad de invitados.

117. De conformidad con los estándares internacionales, el anteproyecto propone armonizar la tipificación de los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y el genocidio en la legislación penal federal. Por lo que respecta a la tipificación del crimen de lesa humanidad y de desaparición forzada de personas, el anteproyecto propone su incorporación en términos consistentes con la iniciativa de reformas presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso el 22 de octubre de 2013.

Artículo 6. Régimen de responsabilidad penal

118. La iniciativa de reforma al artículo 215 del Código Penal Federal, presentada al Congreso el pasado 22 de octubre, establece una propuesta para tipificar la responsabilidad

penal del superior jerárquico en caso de que no haga uso su autoridad para evitar la comisión del delito. Lo anterior permitirá sancionar a los funcionarios que, independientemente de su participación en la comisión del delito, tengan conocimiento de actos de desaparición forzada cometidos por sus subordinados.

119. De igual forma, contempla responsabilidad penal para el particular que participe en la desaparición forzada de personas, con el consentimiento o el respaldo de un servidor público o en su apoyo.

120. La legislación penal mexicana no establece la obediencia debida como un eximente de responsabilidad penal del subordinado que recibe una orden de un superior y considera criminalmente responsables de los delitos a los autores y cómplices.

121. Finalmente, destaca que la iniciativa recientemente presentada al Senado de la República, prevé la adición de un inciso al artículo 215 del Código Penal Federal en el que se establece que respecto del delito de desaparición forzada de personas, no procederá prescripción de la acción penal, amnistía, indulto, ni beneficio preliberacional o sustitutivo alguno. Lo anterior es coherente con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la que se ha establecido que cuando existen violaciones graves a los derechos humanos, como es el caso de las desapariciones forzadas, las disposiciones de amnistía, prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad penal son inadmisibles³³.

Artículo 7. Penas apropiadas para castigar actos de desaparición forzada

122. El delito de desaparición forzada de personas en México está clasificado como delito grave, según lo previsto en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales. Tiene una pena de cinco a cuarenta años de prisión prevista en el artículo 215-B del CPF.

123. La iniciativa presentada el pasado 22 de octubre por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión prevé aumentar la pena establecida actualmente en el Código Penal Federal, de veinte a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días de multa. De igual forma, se prevé que el funcionario público responsable del delito de desaparición forzada de personas quedará impedido para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.

124. Se trata de la pena más alta establecida en el Código, que se impone a los delitos más graves, tales como el genocidio.

Atenuantes del tipo penal

125. 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.

126. 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.

³³ Corte IDH. Caso *Barrios Altos Vs. Perú*. Interpretación de la Sentencia de Fondo. Sentencia de 3 de septiembre de 2001. Serie C N° 83, párr. 41; Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C N° 219, párr. 154 Corte IDH. Caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C N° 154, párr. 114.

127. 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.

Sanciones administrativas

128. Además de las sanciones penales, la legislación nacional prevé que al servidor público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, será destituido de su cargo y se le inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.

Artículo 8. Derecho a un recurso efectivo durante el periodo de prescripción

129. En cumplimiento con lo establecido en el artículo 8, inciso 1 b) de la Convención, el régimen de prescripción aplicable a la desaparición forzada en la legislación nacional, opera a partir de que la conducta típica cesa o se agota. Así lo determinó la SCJN al establecer que el delito de desaparición forzada tiene naturaleza permanente o continuada, dado que se consume momento a momento y no concluye en tanto no se conozca el paradero de la víctima:

130. “DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. ESE DELITO ES DE NATURALEZA PERMANENTE O CONTINUA. El referido delito que contempla el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, de acuerdo con el derecho positivo mexicano, *es de naturaleza permanente o continua*, ya que si bien el ilícito se consume cuando el sujeto activo priva de la libertad a una o más personas, con la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información sobre su paradero, dicha consumación sigue dándose y actualizándose hasta que aparecen los sujetos pasivos o se establece cuál fue su destino.”³⁴

131. “DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. EL PLAZO PARA QUE OPERE SU PRESCRIPCIÓN INICIA HASTA QUE APARECE LA VÍCTIMA O SE ESTABLECE SU DESTINO. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 102, fracción IV y 7o. del Código Penal Federal, tratándose de delitos permanentes o continuos, que son aquellos que se caracterizan por su consumación duradera, el plazo para la prescripción inicia a partir de que cesa su consumación. En tal orden de ideas, si el delito de desaparición forzada de personas que contempla el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el día nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro (que coincide con el previsto en los artículos 215-A del Código Penal Federal y 168 del Código Penal del Distrito Federal) *tiene esa naturaleza, en tanto que se consume momento a momento durante todo el tiempo en que la víctima se encuentra desaparecida*, ha de concluirse que el plazo para que opere su prescripción de acuerdo con lo establecido en los numerales primeramente citados, empieza a correr hasta que la conducta ilícita deja de consumarse, esto es, cuando el sujeto pasivo aparece (vivo o muerto) o se establece su destino.”³⁵

³⁴ Tesis: P./J. 48/2004. Pleno de la SCJN. Controversia constitucional 33/2002. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. registro N° 181147. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Julio de 2004, pág. 968

³⁵ Tesis: P./J. 87/2004. Pleno de la SCJN. Controversia constitucional 33/2002. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. registro N° 180653, Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, septiembre de 2004, pág. 1121.

132. En algunas entidades federativas se establece, de manera expresa, la imprescriptibilidad del delito. Tal es el caso de la legislación penal de Chiapas, del Distrito Federal, de Durango, de Guerrero y de Puebla. Por otra parte, en las dos leyes especiales existentes, es decir, en las de los estados de Chiapas y Guerrero, también se establece de manera expresa el carácter continuado o permanente del delito.

Artículo 9. Jurisdicción sobre los delitos de desaparición forzada

133. Como se señaló en el capítulo primero de este informe, el sistema de impartición de justicia está integrado por la justicia federal, ejercida por la SCJN, los juzgados de Distrito y los tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y por la justicia local, ejercida por los Tribunales Superiores de Justicia de cada entidad federativa.

134. En los artículos 2 a 6 del Código Penal Federal se determina la competencia de los tribunales nacionales. Este ordenamiento establece que los tribunales mexicanos ejercerán su jurisdicción para conocer del delito de desaparición forzada en los siguientes supuestos:

a) Competencia territorial: cuando el delito se cometa en territorio nacional

135. Se consideran ejecutados en territorio nacional los delitos cometidos por mexicanos o por extranjeros en alta mar, a bordo de buques nacionales; los ejecutados a bordo de un buque de guerra nacional surto en puerto o en aguas territoriales de otra nación. Esto se extiende al caso en que el buque sea mercante, si el delincuente no ha sido juzgado en la nación a que pertenezca el puerto; los cometidos a bordo de un buque extranjero anclado en puerto nacional o en aguas territoriales de la República, si se turbare la tranquilidad pública o si el delincuente o el ofendido no fueren de la tripulación.

136. De igual forma, los tribunales mexicanos cuentan con competencia territorial para conocer de los cometidos a bordo de aeronaves nacionales o extranjeras que se encuentren en territorio o en atmósfera o aguas territoriales nacionales o extranjeras, en casos análogos a los que señalan para buques las fracciones anteriores, y los cometidos en las embajadas y legaciones mexicanas.

137. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 20 y 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 128 del Código Federal de Procedimientos Penales, todo extranjero que cometa un delito en territorio bajo jurisdicción mexicana, gozará de los mismos derechos con que cuenta cualquier persona de nacionalidad mexicana.

138. Un ejemplo de cómo se garantiza el cumplimiento del debido proceso penal, lo encontramos en la reciente resolución dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo Directo en Revisión 517/2011, promovido por Florence Marie Louise Cassez, a quien la Justicia Federal le concedió el amparo y ordenó su inmediata libertad, debido a que, durante su detención, fue violentado en su perjuicio, el derecho a la notificación, contacto y asistencia consular; y por violaciones a las garantías del debido proceso. De lo anterior se desprende que dichos derechos son reconocidos por el Gobierno mexicano como normas fundamentales, en estricto apego a lo señalado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Competencia personal

139. Los tribunales mexicanos tendrán competencia personal cuando el delito sea cometido en territorio extranjero por un mexicano o por un extranjero contra mexicanos, siempre que el acusado se encuentre en la República mexicana o que no haya sido juzgado

en el país en que delinquiró y que la desaparición forzada tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó.

140. Asimismo, las autoridades mexicanas tienen competencia para conocer de los delitos cometidos en los consulados mexicanos o en contra de su personal, cuando no hubieren sido juzgados en el país en que se cometieron.

c) Competencia por posibles efectos en territorio mexicano

141. Delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio de la República.

142. Cabe resaltar que el artículo 6 del Código Penal Federal establece que cuando se cometa un delito no previsto en dicho Código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos.

Artículos 10 a 12. Proceso de investigación en casos de desaparición forzada

Actuaciones penales y garantías procesales

143. Toda persona tiene derecho a que el Estado le preste justicia pronta y accesible, así como seguridad jurídica y pública para ejercer sus derechos de manera plena. En México, el derecho de acceso a la justicia está consagrado en el artículo 17 de la Constitución, y se ejerce, en un primer momento, mediante el sistema de procuración de justicia y, en última instancia, mediante el sistema de impartición de justicia. Cualquier persona, independientemente de su condición social, étnica, económica o de género, tienen el derecho fundamental de acudir a las instancias de procuración y administración de justicia cuando considere que sus derechos han sido vulnerados, especialmente cuando son víctimas de algún delito.

144. Los artículos 1° al 6 del Código Penal Federal establecen el marco jurídico que permite conocer a los tribunales nacionales sobre cualquier delito de competencia federal, incluido el de desaparición forzada, cometido por cualquier persona mexicana o extranjera, en territorio bajo jurisdicción mexicana. Asimismo, establece el marco jurídico para extender la jurisdicción de los tribunales nacionales para aquéllos delitos cometidos por mexicanos en territorio extranjero.

145. Por disposición del artículo 2° del Código Federal de Procedimientos Penales, corresponde al Ministerio Público recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que puedan constituir delito, así como practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como a la reparación del daño.

146. Cuando el inculpado, el ofendido o el denunciante, los testigos o los peritos no hablen o no entiendan suficientemente el español, se les nombrará a petición de parte o de oficio, uno o más traductores, quienes deberán traducir fielmente las preguntas y contestaciones que hayan de transmitir. Cuando lo solicite cualquiera de las partes, podrá escribirse la declaración en el idioma del declarante, sin que esto obste para que el traductor haga la traducción.

147. De conformidad con el artículo 113 del Código Federal de Procedimientos Penales, el Ministerio Público y sus auxiliares están obligados a proceder de oficio a la investigación de los delitos de que tengan noticia. Por la gravedad del delito, la desaparición forzada debe ser investigada de oficio.

148. De acuerdo con el artículo 123 del mismo ordenamiento, inmediatamente después de que el Ministerio Público, las policías o los funcionarios encargados de practicar en su auxilio diligencias de averiguación previa tengan conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio (como es el caso de la desaparición forzada), dictarán todas las medidas y providencias necesarias para: proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas y testigos; impedir que se pierdan, destruyan o alteren los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito; saber qué personas fueron testigos; evitar que el delito se siga cometiendo y, en general, impedir que se dificulte la averiguación, procediendo a la detención de los que intervinieron en su comisión en los casos de delito flagrante y su registro inmediato.

149. En caso de que la autoridad investigadora se niegue a realizar las diligencias correspondientes, cualquier persona puede acudir ante el juez federal para promover un “juicio de amparo por omisión de autoridades administrativas”³⁶. Lo anterior por disposición del artículo 103 constitucional.

150. Por otro lado, también existen organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de derechos humanos, de tal suerte que los recurrentes pueden acudir a estos organismos especializados en casos de acoso o revictimización por parte de la autoridad investigadora.

Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas

151. La Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, a cargo de la Procuraduría General de la República es la autoridad encargada de las investigaciones que se inicien con motivo de la posible comisión del delito de desaparición forzada de personas a nivel federal.

152. Dicha autoridad se encarga de aplicar “El Protocolo de Actuaciones relativo a las investigaciones” y de remitir un desglose a la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Institución, para que actúe de acuerdo a su facultades y atribuciones. De esta manera, se siguen dos investigaciones por cuerda separada, una sobre la desaparición de la persona y otra por la posible comisión del delito de desaparición forzada. Lo anterior se hace con base en el Acuerdo A/066/13 del 21 de Junio de 2013, emitido por el Procurador General de la República, por el cual se crea la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

153. En términos del Acuerdo citado, la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas es competente para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones para la búsqueda y localización de personas desaparecidas y, en su caso, su identificación forense, así como para perseguir los delitos relacionados con la desaparición de personas.

154. Cuando de las diligencias llevadas a cabo por la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas se desprenda la existencia de delitos diversos vinculados con los de su competencia, que estén siendo o pudiesen ser investigados por alguna de las unidades administrativas u órganos desconcentrados de esta Procuraduría, la Unidad Especializada lo hace del conocimiento del órgano competente de forma inmediata para que realice las investigaciones correspondientes.

155. En la recepción de la denuncia es primordial identificar a la autoridad pública a la que se le atribuye la desaparición de la persona, es decir, si es la policía municipal, estatal, federal, o algún miembro que pertenezca al ejército mexicano, la marina, etcétera. Enseguida se crea una lista de los servidores públicos que laboraron en la fecha y hora en

³⁶ Ver lo relativo a la reforma constitucional en materia de amparo en el documento básico común.

que atribuye la desaparición; si se contara con testigos, es conveniente ponerles a la vista las fotografías de los servidores públicos para estar en aptitud de lograr su identificación, si no existieran, la prueba circunstancial se usa de apoyo para atribuir la responsabilidad penal.

156. Las investigaciones forenses, criminalística, dactiloscopia, informática, planimetría, foto, video, muestras de ADN, son determinantes para conocer las circunstancias y causas que dieron lugar a las desapariciones y en su caso, ejecuciones.

157. Los recursos para recurrir las decisiones de la autoridad investigadora son los siguientes: recurso de queja, recurso de inconformidad y juicio de amparo indirecto. Por su parte, una vez dictada la sentencia de la autoridad judicial, las partes cuentan con la apelación y el juicio de amparo directo para recurrir la decisión del juez.

Procedimientos previstos para que toda persona investigada por haber cometido actos de desaparición forzada pueda recibir asistencia consular

158. El Estado mexicano es parte de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares desde el 16 de junio de 1965, por lo que le aplican las normas sobre notificación consular. De conformidad con el artículo 36 de este tratado, México informa a la oficina consular de otro Estado, en casos en los que un nacional de ese Estado sea arrestado, detenido o puesto en prisión preventiva. Los funcionarios consulares tienen derecho a visitarlo, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales.

Caso Cavallo como ejemplo del cumplimiento del principio *aut dedere aut judicare*

159. Como ejemplo de la forma en que las autoridades mexicanas aplican el principio *aut dedere aut judicare* (obligación del Estado de extraditar o, en su defecto, extender su jurisdicción), se explicará el caso del señor Miguel Ángel Cavallo. A pesar de que no se trata de un caso sobre desaparición forzada, muestra cómo las leyes y autoridades mexicanas, en un afán de fomentar la cooperación en la lucha para poner fin a la impunidad de las más graves violaciones de derechos humanos, decidieron extraditar al señor Miguel Ángel Cavallo por los delitos de genocidio y terrorismo, a solicitud del gobierno español por delitos cometidos en territorio argentino.

160. El 25 de agosto de 2000, Cavallo fue detenido en México. El Juzgado de Instrucción N° 5 de la Audiencia Nacional Española había iniciado un proceso penal en contra de Cavallo por los crímenes de genocidio, tortura y terrorismo cometidos en la Escuela de la Mecánica de la Armada en Argentina. El 11 de enero de 2001, el Juez Sexto de Distrito en Materia Penal del Primer Circuito, un tribunal federal mexicano, emitió su opinión con respecto a la extradición del señor Cavallo a España.

161. Así, el 2 de febrero de 2001, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) decidió, tomando en cuenta la opinión favorable del juez penal mexicano, que la extradición de Ricardo Miguel Cavallo debía proceder por los delitos de genocidio, terrorismo y tortura.

162. Miguel Cavallo presentó un recurso de amparo en contra de la decisión de la SRE ante otro juez federal. En México, el amparo se aplica a cualquier decisión de un organismo administrativo que pueda afectar un derecho constitucional.

163. El 28 de junio de 2003 el juez de Amparo en materia penal, negó el amparo a Cavallo y determinó constitucional la determinación de la SRE sobre su extradición, con excepción del delito de tortura. Ese mismo día por la noche, el señor Cavallo fue extraditado a España.

Resultado de las investigaciones

164. En el ámbito federal se tiene registro de seis sentencias condenatorias por la comisión del delito de desaparición forzada:

- El 30 de septiembre de 2009, el Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Sinaloa dictó sentencia definitiva en el proceso penal 179/2006, que se instruyó contra Esteban Guzmán Salgado, por el delito de desaparición forzada de personas, previsto en el artículo 215-A y sancionado por el 215-B, ambos del Código Penal Federal. Dicho Proceso tuvo como antecedente la consignación realizada el 7 de diciembre del 2006 por la extinta Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, del expediente de averiguación previa PGR/FEMOSPP/018/2006, contra Esteban Guzmán Salgado en su carácter de entonces Jefe de Servicios Federales de la extinta Dirección Federal de Seguridad, por el referido delito en agravio de Miguel Ángel Hernández Valerio, quien fue detenido y ocultado en el mes de septiembre de 1977.
- El 30 de junio de 2010, el Juzgado Primero de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal dictó sentencia definitiva en el proceso penal 20/2005-I, que se instruyó contra Roberto Galarza Hernández, por el delito de desaparición forzada de personas. Dicho proceso derivó de la consignación realizada el 4 de octubre de 2004 por la Dirección General de delitos cometidos por Servidores Públicos de la Institución adscrita a la Visitaduría General, del expediente de averiguación previa 313/FESPI/02, contra el hoy sentenciado en su carácter del entonces elemento de la Agencia Federal de Investigación, por la comisión del delito referido, en agravio de Jesús Ángel Gutiérrez Olvera, en hechos ocurridos en el mes de marzo de 2002.
- El 10 de mayo de 2006, el Juzgado Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Jalisco dictó sentencia condenatoria en la causa penal 27/2005 instruida contra Gustavo Montiel Rizo por el delito de desaparición forzada de personas. Dicho proceso derivó de la consignación realizada por la Dirección General de Supervisión e Inspección Interna para la Agencia Federal de Investigación en auxilio de la Dirección General de delitos cometidos por Servidores Públicos de la Institución adscrita a la Visitaduría General, del expediente de averiguación previa 67/DGDCSPI/2005 contra el hoy sentenciado en su carácter de elemento de la Agencia Federal de Investigación por la comisión del delito referido, en agravio de José Luis Ruiz Castellanos y Manuel Gómez Mendoza, en hechos ocurridos en enero de 2005.
- El 11 de mayo de 2005, el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Guanajuato dictó sentencia condenatoria en la causa penal 142/2003, que se instruyó contra José Antonio Guerrero Domínguez por el delito de desaparición forzada de personas. Dicho proceso derivó de la consignación realizada por la Dirección General de delitos cometidos por Servidores Públicos adscrita a la Visitaduría General, del expediente de averiguación previa 325/DGDCSPI/2003 contra el hoy sentenciado en su carácter de elemento de la Procuraduría General de la República por la comisión del delito referido, en agravio de José Rocha Guzmán, en hechos ocurridos en julio de 2003.
- El 14 de diciembre de 2005, el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Michoacán dictó sentencia condenatoria en la causa penal 72/2005. Dicho proceso derivó de la consignación realizada por la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción del expediente de averiguación previa 73/FECCI/2005, contra el hoy sentenciado en su carácter de elemento de la Agencia Federal de Investigación, por la comisión del delito referido en hechos ocurridos en julio de 2005. Es importante

mencionar que la sentencia fue enviada en versión pública, por lo que los datos al ser confidenciales y reservados, no se encuentran visibles.

- El 14 de noviembre de 2006, el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Chihuahua dictó sentencia condenatoria en la causa penal 159/2005, que se instruyó contra Víctor Alberto Guerrero Acevedo por el delito de desaparición forzada de personas. Dicho proceso derivó de la consignación realizada por la Dirección General de delitos cometidos por Servidores Públicos adscrita a la Visitaduría General, del expediente de averiguación previa 267/DGDCSPI/2005 contra el hoy sentenciado en su carácter de elemento de la Agencia Federal de Investigación, por la comisión del delito referido en agravio de Salvador Lira Ayala, por hechos ocurridos en septiembre de 2005.

Artículo 13. Extradición de personas sospechosas, acusadas o condenadas por actos de desaparición forzada

165. Existe la posibilidad de que el inculpado o sentenciado por el delito de Desaparición Forzada sea objeto de extradición. Dicho proceso se lleva a cabo por conducto de la Dirección General de Procedimientos Internacionales, área facultada para realizar los trámites de extradición, de conformidad con el artículo 52 del Reglamento de la Procuraduría General de la República, el cual señala:

“Artículo 52. Al frente de la Dirección General de Procedimientos Internacionales habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Intervenir en los casos de extradición internacional, conforme con lo dispuesto por el artículo 119 de la Constitución, los tratados internacionales en la materia de los que México sea parte, la Ley de Extradición Internacional, la Ley Orgánica y demás disposiciones aplicables; (...)

V. Realizar el análisis jurídico de la legislación extranjera en las materias penal y procesal penal, así como los instrumentos internacionales en materia de extradición, asistencia jurídica internacionales en materia de extradición asistencia internacional, recuperación de activos y otros en el ámbito de competencia de la Procuraduría; (...)

VII. Colaborar en el cumplimiento de acuerdo y tratados internacionales relacionados con asistencia jurídica internacional, extradición, devolución de bienes, recuperación de activos, ejecución de sentencias penales y demás asuntos de carácter internacional que competan a la Procuraduría.”

166. Sin embargo, sólo procederá la extradición respecto a aquellos países con los cuales exista el tratado para la extradición y que dicha conducta este tipificada como delito en el país con el que se ha de llevar a cabo la extradición, lo anterior con fundamento en el artículo 119 de la Constitución Política Federal.

167. El 29 de diciembre de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Extradición Internacional, con objeto de determinar los casos y las condiciones para entregar a los Estados que lo soliciten, cuando no exista un tratado internacional, a los acusados ante sus tribunales o condenados por ellos, por delitos del orden común.

168. De acuerdo con los artículos 29 y 30 de la Ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores decide si la extradición se llevará a cabo, teniendo en cuenta los tratados, el registro de antecedentes penales, la opinión legal del juez, y consideraciones.

169. De lo anteriormente expuesto se desprende que el delito de desaparición forzada, al encontrarse tipificado en el artículo 215 del Código Penal Federal, sí da lugar a la

extradición. Ahora bien, por cuanto hace a los posibles obstáculos a la aplicación de los Tratados, la misma legislación establece las excepciones por las cuales no será procedente la extradición:

“Artículo 7. No se concederá la extradición cuando:

- I. El reclamado haya sido objeto de absolución, indulto o amnistía o cuando hubiere cumplido la condena relativa al delito que motive el pedimento;
- II. Falte querrela de parte legítima, si conforme a la ley penal mexicana el delito exige ese requisito;
- III. Haya prescrito la acción o la pena, conforme a la ley penal mexicana o a la ley aplicable del Estado solicitante; y
- IV. El delito haya sido cometido dentro del ámbito de la jurisdicción de los tribunales de la República.

Artículo 8. En ningún caso se concederá la extradición de personas que puedan ser objeto de persecución política del Estado solicitante, o cuando el reclamado haya tenido la condición de esclavo en el país en donde se cometió el delito.

Artículo 9. No se concederá la extradición si el delito por el cual se pide es del fuero militar.”

170. México ha procurado establecer un criterio abierto para la procedencia de una solicitud de extradición basado en la existencia de la doble criminalidad, evitando supeditar la procedencia de la extradición a un “catálogo” de delitos que limitaría la aplicación del propio instrumento de colaboración bilateral. De esta manera, si alguno de los Estados Parte con los cuales México tiene suscrito un tratado bilateral requiere a una persona en extradición, acusada de la comisión del delito de desaparición forzada, aun cuando haya entrado en vigor antes de la Convención a estudio, puede formular su pedimento independientemente de que no tenga una disposición expresa señalando que se dará lugar a la extradición por el delito de desaparición forzada. México ha suscrito 33 tratados bilaterales en materia de extradición³⁷, en los que ha procurado establecer este criterio abierto para la procedencia de una solicitud de extradición.

Artículos 14 y 15. Acuerdos internacionales de cooperación judicial y asistencia a víctimas

171. México ha ratificado 28 tratados internacionales de asistencia jurídica mutua en materia penal, en los que se establecen mecanismos de cooperación judicial en materia de extradiciones, para dar cumplimiento a órdenes de aprehensión, así como para trasladar indiciados, a efecto de ser condenados por el delito que corresponda³⁸.

172. Adicionalmente, en dichos tratados se prevé que los Estados Partes deberán cooperar entre sí y prestar todo el auxilio posible para asistir a las víctimas de

³⁷ Australia, Argentina, Bahamas, Belice, Bélgica, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Cuba, Ecuador, España, El Salvador, Estados Unidos de América, Francia, Grecia, Guatemala, Holanda, India, Italia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

³⁸ Alemania, Australia, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica, Cuba, Ecuador, España, El Salvador, Estados Unidos de América, Grecia, Guatemala, Honduras, India, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Desapariciones Forzadas en la búsqueda, localización y liberación de personas desaparecidas, y en caso de fallecimiento, en la exhumación e identificación de las personas desaparecidas y la restitución de sus restos.

Artículo 16. Prohibición de la expulsión, devolución, entrega o extradición de personas que podrían ser víctimas de desaparición forzada

173. De conformidad con el artículo 16 de Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, ningún estado procederá a la expulsión, devolución, entrega o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a una desaparición forzada.

174. La Ley de Extradición Internacional establece las causas por las cuales no será concedida la extradición:

“Artículo 7. No se concederá la extradición cuando:

I. El reclamado haya sido objeto de absolución, indulto o amnistía o cuando hubiere cumplido la condena relativa al delito que motive el pedimento;

II. Falte querrela de parte legítima, si conforme a la ley penal mexicana el delito exige ese requisito;

III. Haya prescrito la acción o la pena, conforme a la ley penal mexicana o a la ley aplicable del Estado solicitante; y

IV. El delito haya sido cometido dentro del ámbito de la jurisdicción de los tribunales de la República.

Artículo 8. En ningún caso se concederá la extradición de personas que puedan ser objeto de persecución política del Estado solicitante, o cuando el reclamado haya tenido la condición de esclavo en el país en donde se cometió el delito.

Artículo 9. No se concederá la extradición si el delito por el cual se pide es del fuero militar.”

175. Por su parte la Dirección General de Cooperación Internacional hace alusión a los artículos 1 y 15 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevén lo siguiente:

“10. [...] todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”

“15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”

176. En este sentido, si se tiene conocimiento de que la persona que va a ser extraditada o devuelta a un Estado en el que su vida corre peligro porque se actualiza alguno de los supuestos previstos en las disposiciones citadas, bastaría argumentar la alteración o

vulneración de los derechos humanos para promover las garantías constitucionales procedentes y no podría proceder la extradición, expulsión, devolución o entrega.

Artículo 17. Prohibición de detenciones secretas

a) Procedimiento en las detenciones y derechos de las personas detenidas

177. La Constitución mexicana reconoce garantías mínimas de protección a las personas durante su detención. Una de las máximas para otorgar seguridad jurídica al individuo se ve reflejada en el artículo 14, el cual prevé que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho que se le imputa.

178. Asimismo, establece que toda orden de aprehensión debe ser emitida por la autoridad judicial cuando preceda una denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito y obren datos suficientes que establezcan que se ha cometido ese hecho ilícito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

179. De conformidad con el artículo 16 constitucional, la autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad.

180. Sólo en casos urgentes, cuando se trate de un delito grave, así calificado por la ley, y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

181. El artículo 18 constitucional establece que la prisión preventiva sólo podrá ser aplicada a delitos que merezcan pena privativa de libertad y el sitio en el que ésta sea cumplida será distinto del que se destinare para la extinción de las penas.

182. Por otro lado, el artículo 19 fracción XIX de la Ley de la Policía Federal indica que es deber de los integrantes de la Policía Federal inscribir las detenciones en el **registro administrativo de detenciones**, que se encuentra previsto en el artículo 112 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dicha disposición señala que: “los agentes policiales que realicen detenciones deberán dar aviso administrativo de inmediato al centro nacional de información, de la detención, a través del informe policial homologado”.

183. Por su parte, el artículo 128 del Código Federal de Procedimientos Penales establece que cuando el inculcado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público Federal, se procederá a los siguiente:

- Quien haya realizado la detención deberá registrar el día, hora y lugar de la detención o de la comparecencia, así como, en su caso, el nombre y cargo de quien la haya ordenado. Cuando la detención se hubiese practicado por una autoridad no dependiente del Ministerio Público, se asentará o se agregará, en su caso, la información circunstanciada suscrita por quien la haya realizado o haya recibido al detenido.
- Se le hará saber la imputación que existe en su contra y el nombre del denunciante o querellante.
- Se le harán saber los derechos que le reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- No declarar si así lo desea, o en caso contrario, a declarar asistido por su defensor;
- Tener una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente, incluso desde el momento de su detención. Si no quisiere o no pudiere designar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez designará un defensor público;
- Que su defensor comparezca en todos los actos de desahogo de pruebas dentro de la averiguación;
- Que se le faciliten todos los datos que solicite para su defensa y que consten en la averiguación, para lo cual se permitirá a él y su defensor consultar en la oficina del Ministerio Público y en presencia del personal, el expediente de la averiguación previa;
- Que se le reciban los testigos y demás pruebas que ofrezca y que se tomarán en cuenta para dictar la resolución que corresponda, concediéndosele el tiempo necesario para ello, siempre que no se traduzca en entorpecimiento de la averiguación y las personas cuyos testimonios ofrezca se encuentren en el lugar donde aquélla se lleva a cabo. Cuando no sea posible el desahogo de pruebas, ofrecidas por el inculcado o su defensor, el juzgador resolverá sobre la admisión y práctica de las mismas; y
- Que se le conceda, inmediatamente que lo solicite, su libertad provisional bajo caución, conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 20 de la Constitución y en los términos del párrafo segundo del artículo 135 del Código de Procedimientos Penales.
- Cuando el detenido perteneciere a un pueblo o comunidad indígena o fuere extranjero, y no hable o no entienda suficientemente el español, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere la fracción anterior. Tratándose de indígenas, el traductor y el defensor que deberán asistirle, deberán tener además conocimiento de su lengua y cultura. Si se tratare de un extranjero, la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda.
- En todo caso se mantendrán separados a los hombres y a las mujeres en los lugares de detención o reclusión.
- Desde el momento de la detención hasta la puesta a disposición ante la autoridad ministerial correspondiente, se deberán respetar los derechos fundamentales del detenido.

b) Circular C003/12 de la Procuraduría General de la República sobre puesta a disposición de los detenidos

184. En cumplimiento a la recomendación 64/2011 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la PGR emitió la Circular sobre puesta a disposición de las personas detenidas³⁹. En dicho instrumento se reitera al personal que toda persona que sea detenida deberá ser puesta de manera inmediata a disposición de la autoridad correspondiente.

185. En los casos en que la detención se ejecute en lugares que por las circunstancias propias de distancia y disponibilidad de traslado sean poco accesibles o por otras causas que justifiquen una imposibilidad material para presentar de forma inmediata al detenido ante la autoridad competente, se deberá dar aviso inmediato al agente del Ministerio

³⁹ La Circular entró en vigor el 3 de febrero de 2012.

Público de la Federación para que instruya conforme a Derecho dejando constancia de tales circunstancias en el registro de la detención.

186. En caso que la detención se efectúe en cumplimiento de una orden judicial, se deberá informar de manera inmediata al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito al órgano jurisdiccional emisor del ordenamiento, con la finalidad de que instruya lo que en Derecho proceda, dejando constancia de tales circunstancias en el registro de la detención.

187. Los agentes de la Policía Federal Ministerial que intervengan en cualquier forma de detención serán responsables por el incumplimiento de lo dispuesto en la Circular en términos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal a la que haya lugar.

c) Figura del arraigo⁴⁰

188. El arraigo en México es una figura jurídica de naturaleza cautelar y, por ende temporal, aplicable en el caso de delitos graves y los cometidos por la delincuencia organizada. Es utilizado como una medida excepcional cuya aplicación se reserva a casos en los que se busca salvaguardar valores del mayor interés público y se tenga información suficiente para presumir que un probable responsable de la comisión del delito de delincuencia organizada pueda sustraerse de la administración de justicia.

189. La regulación constitucional del arraigo, a partir de las reformas de 2008, limitó el ámbito de aplicación de la figura en cita únicamente para delitos graves y de delincuencia organizada (éstos últimos del ámbito federal), y lo sujetó a estrictos controles legales. En ese sentido, el arraigo sólo puede ser dictado por una autoridad judicial federal especializada en la materia, a petición del Ministerio Público de la Federación, cuando sea estrictamente necesario para el éxito de la investigación, al ofrecer oportunidad a la autoridad ministerial de integrar una acusación correctamente soportada, ya que en materia de delincuencia organizada los elementos probatorios de la acusación son complejos y de difícil obtención, incluso por el carácter transnacional del delito; es por ello que las personas deben permanecer bajo custodia.

190. Asimismo, a partir de la citada reforma constitucional se creó la figura del “juez de control”, como la autoridad judicial federal independiente y especializada encargada de resolver de forma inmediata las solicitudes de arraigo. Entre las funciones de los jueces de control se encuentra la de asegurarse que no se vulneren los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos en el procedimiento, así como verificar la legalidad de las actuaciones de todos los que intervengan en éste.

191. Por disposición constitucional, el plazo del arraigo no puede exceder de 40 días en delitos graves y sólo en los casos de delincuencia organizada dicho término podrá prorrogarse, si la autoridad ministerial acredita que subsisten las causas que le dieron origen a la medida, en cuyo caso la duración total del arraigo no podrá exceder de 80 días.

192. En su aplicación, se prohíbe toda incomunicación, intimidación o tortura. Debe informarse al indiciado sobre los hechos que se le atribuyen y los derechos que le asisten y debe garantizarse pleno acceso a un abogado a fin de asegurar una defensa adecuada, entre

⁴⁰ El marco jurídico mexicano aplicable al arraigo es el siguiente: artículo 16 constitucional, artículos 2º, fracción III; 133 *bis*, 205, 256 y 367, fracción VII del Código Federal de Procedimientos Penales, artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, artículos 3, 4, fracción I, inciso A, subinciso n) de la Ley Orgánica de la PGR, artículo 28 del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR y Acuerdo 75/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se crean juzgados federales penales especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones.

otras garantías que establece el artículo 20 constitucional y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

193. Cabe señalar que el indiciado en cualquier momento del arraigo, puede acudir ante la autoridad judicial para presentar un juicio de amparo y cuestionar la legalidad de las condiciones a las que está sometido y la duración del mismo. Desde enero de 2009 al 30 de septiembre de 2013, se han otorgado 140 amparos contra órdenes de arraigo en juicios de amparo indirectos.

194. En abril de 2013, la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa de reforma constitucional que reafirma que su uso sólo procede en casos de delincuencia organizada y establece límites y controles más estrictos al reducir significativamente su duración e imponer medidas de escrutinio a cargo de los organismos de protección de los derechos humanos⁴¹. La iniciativa fue aprobada en la Cámara de Diputados y se encuentra en revisión en el Senado de la República.

195. El Estado mexicano ha disminuido significativamente la utilización de esta medida. En este sentido, en lo que va de la presente administración, se ha registrado una cifra histórica inferior de arraigos en comparación con años anteriores⁴².

196. La PGR trabaja en mejorar los mecanismos de información sobre los casos sujetos a esta medida cautelar y cuenta con una Subprocuraduría especializada en Derechos Humanos, encargada de atender cualquier violación a estos derechos, lo que incluye violaciones por la aplicación de esta medida⁴³.

d) Responsabilidades penales sobre el incumplimiento de reglas de detención

197. A fin de prevenir y sancionar cualquier acto irregular que pudiera cometer algún servidor público encargado de la detención o custodia de personas, se encuentran sancionados por la legislación penal los delitos de “ejercicio indebido de servicio público”, “delitos contra la administración de justicia” y “abuso de autoridad”. Los delitos contra la administración de justicia establecen sanciones a quienes se abstienen de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito; detenga a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley, o lo retenga por más tiempo del señalado en la Constitución; no otorgue, la libertad caucional, si procede legalmente; obligue al inculpado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura; demorar injustificadamente el cumplimiento puesta en libertad a un detenido cuando así lo ordene un juez; ordene la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, realice la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución; retenga al detenido sin cumplir con los requisitos que establece la Constitución y las leyes respectivas⁴⁴.

e) Registros oficiales de personas privadas de libertad

198. El 24 de mayo de 2010 fue creado Sistema de Registro de Detenidos Relacionados con Delitos de competencia de la Procuraduría General de la Republica (SIREDE), el cual

⁴¹ Se destaca que el Código Nacional de Procedimientos Penales, promulgado el 4 de marzo de 2014, regula nuevas medidas cautelares no privativas de la libertad y favorece su aplicación sobre aquellas que restringen la libertad de las personas.

⁴² En lo que va de 2013, se han registrado un total de 617 arraigos, con un promedio mensual de 77. En 2009 se registraron 1.676; en 2010, se registraron 1.766; en 2011, 2.069; y en 2012, 1.167.

⁴³ Con el fin de respetar en todo momento la legalidad de las detenciones, la PGR ha suscrito instrumentos jurídicos para capacitar a sus servidores públicos en materia de derechos humanos, así como para promover la observancia y divulgación de los mismos.

⁴⁴ Artículo 225 del Código Penal Federal.

tiene por objeto establecer un control administrativo estricto de las detenciones bajo las modalidades de orden de aprehensión, flagrancia, ministerial por caso urgente, arraigo, cateo y provisional con fines de extradición, de personas que sean puestas a disposición del Agente del Ministerio Público de la Federación o entregadas a un Agente de la Policía Federal Ministerial o sean detenidas por este último.

199. El SIREM es administrado por el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI).

200. Contempla que los Agentes de la Policía Federal Ministerial en los casos en que realice alguna detención o cuando le sea entregado un detenido procederá a su registro inmediato en el SIREM y remitirá la información inmediatamente y por cualquier medio que tenga disponible, al Agente del Ministerio Público de la Federación, siempre y cuando la detención esté relacionada con delitos competencia de las autoridades federales.

201. El SIREM contiene datos del detenido, motivo y circunstancias generales de la detención, los nombres de los que hayan intervenido en la investigación, nombre de quien elaboro el registro, autoridad ante la cual será puesto a disposición el detenido.

202. Todo servidor público que en razón de sus funciones tenga acceso o maneje información del SIREM, está obligado en todo momento a salvaguardar su confidencialidad.

203. Los datos integrados en el SIREM constituyen la plataforma de las áreas sustantivas para archivar, preservar, utilizar, enviar o recibir la información de los detenidos con el fin de que los agentes policiales que realicen detenciones, deberán dar aviso administrativo de inmediato al Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información, de la detención, a través del Informe Policial Homologado.

204. El 17 de abril de 2012, se expidió la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, la cual tiene por objeto establecer y regular la operación, funcionamiento y administración del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. Con esta Ley se crea el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, como un instrumento de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que tiene como propósito 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.

205. La Ley señala que el Registro Nacional establecerá un apartado de consulta accesible al público en general y dispondrá de espacios de buzón para recibir información que se proporcione por el público en general, respecto de personas extraviadas o desaparecidas.

206. Asimismo, establece la obligación 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 de la presente Ley.

207. El Registro Nacional funcionará las veinticuatro horas, los 365 días del año y podrá ser consultado vía telefónica o a través de la página electrónica que para el efecto se diseñe, para solicitar información respecto del procedimiento que deberá de seguirse para la búsqueda de una persona extraviada o desaparecida y la manera en que deberá ser reincorporado a su hogar.

Artículo 18. Acceso a la información de las personas con interés legítimo

208. La información capturada en el registro antes mencionado es confidencial y reservada, y sólo podrán tener acceso a ella:

- Las autoridades competentes en materia de investigación de los delitos;
- Los probables responsables, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal;
- Los datos contenidos en el registro de detención serán proporcionados al detenido y a su abogado defensor, quienes sólo podrán utilizarlos en el ejercicio del derecho de defensa;
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá acceso a ese registro cuando medie queja.

209. Toda persona detenida tiene derecho a acceder a la información que obre en la indagatoria. De igual forma, tienen acceso las personas que el detenido autorice expresamente, ya sea como abogado defensor o persona de confianza. En ese sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé lo siguiente:

“Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales...

B. De los derechos de toda persona imputada:

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;”.

210. Por otra parte, el Código federal de Procedimientos Penales prevé, en su artículo 128, lo siguiente:

“Cuando el inculpado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público Federal, se procederá de inmediato en la siguiente forma:

I. Se hará constar por quien haya realizado la detención o ante quien aquél haya comparecido, el día, hora y lugar de la detención o de la comparecencia, así como, en su caso, el nombre y cargo de quien la haya ordenado. Cuando la detención se hubiese practicado por una autoridad no dependiente del Ministerio Público, se asentará o se agregará, en su caso, la información circunstanciada suscrita por quien la haya realizado o haya recibido al detenido;

II. Se le hará saber la imputación que existe en su contra y el nombre del denunciante o querellante;

III. Se le harán saber los derechos que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, particularmente en la averiguación previa, de los siguientes:

- a) No declarar si así lo desea, o en caso contrario, a declarar asistido por su defensor;
- b) Tener una defensa adecuada por sí, por abogado o por persona de su confianza, o si no quisiere o no pudiere designar defensor, se le designará desde luego un defensor de oficio;
- c) Que su defensor comparezca en todos los actos de desahogo de pruebas dentro de la averiguación;
- d) Que se le faciliten todos los datos que solicite para su defensa y que consten en la averiguación, para lo cual se permitirá a él y su defensor consultar en la oficina del Ministerio Público y en presencia del personal, el expediente de la averiguación previa [...].”

211. Tratándose de víctimas que se encuentran privadas de su libertad o desaparecidas, podrán acceder a la información los denunciantes y/o familiares de la víctima, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 Constitucional y por el artículo 141 apartado A, fracción III del Código Federal de Procedimientos Penales.

212. Por último, es importante mencionar que la nueva Ley General de Víctimas, vigente desde el 8 de febrero de 2013, establece todo un catálogo de derechos para las víctimas, tanto del delito como de violaciones de derechos humanos y se constituye en la ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo 1º constitucional.

a) Restricciones al ejercicio del derecho a acceder a la información

213. Las restricciones al acceso a la información se encuentran contenidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en sus artículos 13, 14 y 15, los cuales disponen:

“Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda: (...)

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Artículo 14. También se considerará como información reservada: (...)

III. Las averiguaciones previas;

IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

Artículo 15. La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva.”

b) Leyes que garantizan la protección de las personas que solicitan acceso a información

214. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 1º y 8, garantiza la protección de las personas que solicitan la información así como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

215. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene por objeto garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información; garantizar la protección de los datos personales; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los servidores públicos federales; mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del estado de derecho.

216. Esta Ley protege los datos personales, estableciendo responsabilidades para los sujetos obligados, quienes deberán:

a) Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de la información;

b) Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;

c) Poner a disposición de los individuos a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento en términos de los lineamientos que establezca el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos o la instancia equivalente en términos de la propia legislación;

d) Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;

e) Sustituir, rectificar o completar de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación; y

f) Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

Artículo 19. Manejo de información y datos confidenciales

217. A partir del 23 de junio de 2013 se inició la conformación de una base de datos para la búsqueda de personas desaparecidas. El objeto es crear un expediente de búsqueda que contenga toda la información sensible, en especial la proporcionada por las y los familiares de las personas desaparecidas, la obtenida por las autoridades de la Procuraduría General de la República en investigadores de campo y en otras diligencias. Como parte de esta base de datos se estará recopilando toda la información para la búsqueda en vida de las personas desaparecidas, entre ella, la que se refiere a la información genética.

218. La base de datos genéticos será resguardada por la Coordinación General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República.

219. México reconoce que la creación de la base de datos para la búsqueda de personas desaparecidas, la conformación de los expedientes de búsqueda incorporados a las

investigaciones ministeriales y, por ende, la base de datos genéticos, representa un gran reto, pero se trata de una tarea pendiente y existe voluntad política para su realización.

Artículo 20. Restricción del acceso a la información de personas bajo control judicial

220. En México, todas las personas privadas de libertad poseen interés legítimo para acceder a la información que soliciten sobre el proceso que se lleva a cabo en su contra. En ese sentido, con el objeto de garantizar dicho derecho, en caso de que la autoridad niegue el acceso al expediente, el imputado puede interponer juicio de amparo indirecto, de conformidad con el artículo 107 de la Ley de Amparo.

Artículo 21. Liberación de personas privadas de la libertad

221. Sobre la puesta en libertad de las personas detenidas, corresponde a la autoridad ordenadora supervisar la puesta en libertad. Así, cuando la libertad la dicta el agente del Ministerio Público de la Federación, a él le corresponde supervisar la puesta en libertad, en cambio, tratándose de procesos penales, corresponde a la autoridad judicial verificar el cumplimiento de la puesta en libertad.

Artículo 22. Garantía de interponer un recurso sobre la legalidad de la detención

222. Al momento de recibir una consignación, la autoridad judicial debe calificar la legalidad de la detención, de conformidad con el artículo 16 Constitucional y 134 del Código Federal de Procedimientos Penales.

223. El marco jurídico mexicano establece que cualquier detención, entendida ésta como la privación de la libertad de una persona con objeto de ponerla a disposición de una autoridad competente, debe ser expedida por una autoridad judicial y para tal se presupone la existencia de una denuncia o querrela de un hecho que la legislación considere como delito.

224. Sobre el particular, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 16 y 19 lo siguiente:

“**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que **preceda** denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como

los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.”

225. Ante una detención que no cumpla con los requisitos establecidos en la Constitución, la Ley de Amparo establece el amparo indirecto como recurso ante este tipo de actos de autoridad. En ese sentido, la detención por parte de la autoridad ministerial o judicial, puede ser impugnada, ya sea a través del recurso de apelación o bien del juicio de Amparo.

Artículo 23. Formación del personal militar o civil

226. El 21 de febrero de 2013, la Secretaría de Gobernación firmó un Convenio de Colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), con objeto de impulsar la integración y promoción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de los principios humanitarios en el quehacer gubernamental.

227. Dicho Convenio contempla acciones para promover, difundir, formar y capacitar a las autoridades gubernamentales en materia de derecho internacional humanitario y de derecho internacional de los derechos humanos, incluidas las normas aplicables al uso de la fuerza y a la búsqueda de personas desaparecidas.

228. Cabe destacar que, en el marco del Convenio de colaboración, el Estado mexicano y el CICR actualmente trabajan en la elaboración de estudios, protocolos y asesorías técnicas relacionadas con la búsqueda y localización de personas desaparecidas, así como con el apoyo psicosocial y asistencia a sus familiares.

229. En el marco del Convenio, se estableció un Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzadas de Personas. El Grupo Trabajo está integrado por la SEGOB, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos; la Procuraduría General de la República a través de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, la Coordinación de Servicios Periciales y la División de Estadística; el Sistema Nacional de Seguridad Pública; el Centro Nacional de Información; y la División Política de la Policía Federal.

230. Los días 17 y 18 de julio de 2013, el Grupo de Trabajo de Desaparición Forzadas de Personas organizó el “Taller de inducción sobre los elementos principales para el establecimiento de un mecanismo de coordinación en materia de personas desaparecidas”.

231. A instancias del Grupo de Trabajo de Desaparición Forzada de Personas se crearon cuatro subgrupos de trabajo:

- Subgrupo Legal – realiza estudios de compatibilidad de los estándares nacionales y el derecho nacional, a fin de proponer reformas pertinentes;
- Subgrupo Forense – al momento realiza un estudio sobre el estado de las capacidades del servicio médico-forense en las entidades federativas, a fin de proponer mecanismos de regulación y armonización. En noviembre de 2012 se aprobó un Protocolo Único de Identificación en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia en el que coadyuvó el CICR, el cual está en fase de implementación estatal, y, en el marco del subgrupo, se acordó establecer un Registro Único de Cadáveres;
- Subgrupo de Tecnología y Formularios – trabaja en la captación de información sobre personas desaparecidas y su meta es el establecimiento de un Registro Único Ante Mortem;

- Subgrupo de Acompañamiento a Familiares de Personas Desaparecidas – examina las capacidades federales de acompañamiento de las autoridades federales a fin de realizar una guía al respecto.

a) Fuerzas armadas

232. La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), además del marco legal y el procedimiento que regula las detenciones, difunde a la totalidad del personal militar, a través de la *Cartilla de Derechos Humanos*, información relacionada con el sustento jurídico de los casos en que procede la detención de personas.

233. Asimismo, la SEDENA cuenta con el *Programa de promoción y fortalecimiento de los derechos humanos y del derechos internacional humanitario SDN*, el cual tiene por objeto difundir entre el personal militar de todas las jerarquías, información relacionada con el respeto a los derechos humanos, con la finalidad de hacerlos parte de su formación y actuación.

234. El programa se actualiza año con año, de acuerdo con las necesidades del Instituto Armado dentro del marco jurídico nacional y los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México

235. En la Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR), imparte diariamente al personal adscrito a los diversos Mandos Navales, pláticas sobre derechos humanos. Del 1° de octubre de 2012 al 10 de diciembre de 2013, participaron en dichas pláticas 21.295 elementos⁴⁵.

236. Se estima que el 95% del personal de la institución, operativo y no operativo está capacitado en materia de derechos humanos y el 5% restante, lo compone el personal de recién ingreso, así como el que se encuentra comisionado en otras dependencias.

b) Fuerzas de seguridad

237. La Secretaría de Seguridad Pública (SSP), ha incrementado las acciones de capacitación y promoción de una cultura de derechos humanos, realizando:

- El curso de formación de instructores y multiplicadores en derechos humanos y principios humanitarios aplicables a la función policial, impartido por el Comité Internacional de la Cruz Roja a la SSP y sus órganos administrativos desconcentrados desde 2008;
- La certificación de 220 elementos de la Policía Federal, del sistema penitenciario, del servicio de protección federal y de las áreas de derechos humanos en ocho distintas generaciones;
- La realización, en el marco del Programa de Promoción de los Derechos Humanos, de enero de 2011 a julio de 2012, de 347 eventos de capacitación, en temas relacionados con el uso legítimo de la fuerza en el procedimiento de arresto y detención, de manera presencial y a distancia, los cuales contaron con la participación de 31.437 policías federales, entre los que se encuentran mandos y elementos operativos pertenecientes a diversas divisiones de la Policía Federal;
- La capacitación en el tema de prohibición de la tortura de 6.592 elementos, entre los que se encuentran directivos, personal técnico, guardias y custodios de los Centros Federales de Readaptación Social.

⁴⁵ Es importante considerar que un elemento recibe más de una academia, razón por la que la cifra sobrepasa el número de elementos en la Secretaría de Marina.

238. Un elemento importante en la capacitación del personal de la SSP es el *Curso para la prevención de la desaparición forzada de personas*, creado con el objetivo de generar un espacio de conocimiento y comprensión de los principios y las normas de derechos humanos que permita a los funcionarios responsables incorporar nuevas técnicas y tácticas, además de adaptar las ya existentes, en las tareas de protección a la comunidad. De febrero de 2006 a marzo de 2012 se capacitó a 91.269 elementos.

239. Otro curso de gran relevancia dentro de la SSP es el relativo a la prevención de violaciones a los derechos humanos, dirigido al personal administrativo, jurídico y técnico, así como de guarda y custodia de cada Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO), a fin de que conozcan el marco normativo respecto al Conjunto de Principios para todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la ley, y así prevenir violaciones a derechos humanos en el desarrollo de sus funciones, entre ellas la prohibición de la desaparición forzada y la tortura. entre 2006 y 2011 se capacitó a un total de 1.652 elementos.

240. Entre 2008 y 2011, a través del seminario *Prohibición de la desaparición forzada y prevención de la tortura y la aplicación del Protocolo de Estambul para investigar y documentar eficazmente la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, se capacitó a 1.219 elementos del sistema penitenciario federal, entre los que destacan médicos, psicólogos, abogados y elementos de guarda y custodia.

c) Autoridades migratorias

241. El Instituto Nacional de Migración (INM) ha impartido cursos de formación en materia de derechos humanos⁴⁶, orientados a sensibilizar a los servidores públicos en su trato a personas migrantes⁴⁷. La información correspondiente a los cursos puede encontrarse en el anexo Cursos de capacitación INM.

d) Poder Judicial

242. La Cancillería, en colaboración con el Poder Judicial de la Federación, inició un programa de actividades de capacitación para Jueces y Magistrados del país, enfocado a adecuar su actuación a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de amparo. Cabe señalar que durante 2013 se han llevado a cabo las siguientes actividades de capacitación:

243. Se realizaron tres seminarios regionales de capacitación sobre el control de convencionalidad a funcionarios de Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, en los estados de Guanajuato, Coahuila y Estado de México (25 al 27 de abril, 23 al 25 de mayo y 19 al 21 de septiembre, respectivamente). Los seminarios contaron con la participación de 32 Tribunales Superiores de Justicia, 550 magistrados y jueces.

244. El 25 de septiembre de 2013, se llevó a cabo el Primer Seminario sobre desaparición forzada de personas en el contexto internacional, organizado conjuntamente entre la SRE y el CJF, dicho evento se realizó en la sede principal del Instituto de la Judicatura Federal (IJF), fue dirigido a funcionarios del Poder Judicial de la Federación, contó con una

⁴⁶ Los cursos no han generado costo alguno, ya que han sido impartidos por personal de la Dirección de Capacitación Migratoria en colaboración con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

⁴⁷ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su boletín CGCP/027/12, reconoció los esfuerzos que junto con el Instituto Nacional de Migración se han implementado en materia de capacitación en temas de derechos humanos, migrantes víctimas del delito y dignidad humana.

asistencia presencial de 80 funcionarios y una audiencia de 681 funcionarios de manera simultánea, a través del sitio web del IJF. Dicho evento fue replicado los días 29 y 30 de noviembre en el estado de Jalisco bajo el mismo esquema y se replicó los días 21 y 22 de noviembre en Mazatlán, Sinaloa.

Artículo 24. Derechos de las víctimas

245. El 8 de febrero de 2013 entró en vigor la Ley General de Víctimas, cuyo objeto es reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos, en particular en lo referente a asistencia, protección, atención, verdad, justicia y reparación integral. La Ley toma como base estándares internacionales de protección, atención, reparación integral, favoreciendo la más amplia protección a la persona.

246. La Ley es reglamentaria de tres artículos constitucionales:

a) **Artículo 1º**, en el sentido de la obligación de los tres órdenes de gobierno y los tres Poderes de la Unión de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos derechos, así como del artículo 2º transitorio sobre la creación de una ley sobre reparación;

b) **Artículo 17**, basado en la reforma en materia de justicia penal del 2008, en el sentido de los derechos procesales y los principios constitucionales en materia de reparación del daño, incluyendo las acciones colectivas; y

c) **Artículo 20 apartado c**, sobre los principios generales de protección, respeto y reparación a los derechos de la víctima o del ofendido.

a) Sistema Nacional de Atención a Víctimas

247. En el marco de la Ley General de Víctimas, el 15 de enero del presente año, se estableció el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, máxima institución en la materia que tendrá como objetivo establecer, regular y supervisar las directrices, planes, programas, proyectos, acciones y demás políticas públicas que se implementan para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y la reparación integral del daño, asimismo, con los extranjeros que hayan sido víctimas del delito o de violaciones a derechos humanos en México, firmando los convenios de colaboración correspondientes con las autoridades competentes del país donde la víctima retorne y con apoyo de los consulados mexicanos en dicho país.

248. El Sistema Nacional contará con una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, como órgano ejecutivo, encargado de permitir la representación y participación directa de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil en todas las instituciones de este Sistema. Además garantizará el acceso de las víctimas al Registro Nacional.

b) Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas

249. La Comisión es el órgano operativo de la Ley General de Víctimas que atiende a los ciudadanos que han sufrido delitos o violaciones a sus derechos humanos.

250. La Ley prevé que la Comisión se conforme por representantes de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil, esto con fundamento en los artículos 82, fracción V, 84, 85 y 86 de la Ley General de Víctimas; artículo 27, fracciones I y VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; los artículos 5, fracción VI, y 6, fracciones IV, XII y XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. El 8 de octubre de 2013, el Senado de la República aprobó la elección de los 7 miembros de la

Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas, prevista en la Ley de Atención a Víctimas, como órgano vigilante y de control de la Ley.

251. Entre las tareas que tendrá la Comisión está crear y gestionar el Registro Nacional de Víctimas, a fin de garantizarles el acceso a servicios de salud y sociales. Además, los comisionados serán los responsables de definir los montos de indemnización para víctimas del Estado.

c) Registro Nacional de Víctimas

252. La Ley General de Víctimas también prevé la creación del Registro Nacional de Víctimas (RNV). Este rastreará todo proceso de ingreso y registro de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos. El ingreso al sistema se hará por la denuncia, la queja, o la noticia de hechos que podrá realizar la propia víctima, la autoridad, el organismo público de protección de derechos humanos o un tercero que tenga conocimiento sobre los hechos.

253. El artículo 98, segundo párrafo, dispone que los mexicanos domiciliados en el extranjero podrán presentar la incorporación de sus datos al RNV ante la embajada o consulado mexicano en el país en donde se encuentren. La incorporación de los datos se deberá hacer en el formato único de declaración que será diseñado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y su utilización es obligatoria.

d) El derecho a la verdad sobre casos de personas desaparecidas

254. La CNDH emitió en 2001 la recomendación 26/2001, la cual versa sobre los casos de quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80, en la cual concluyó que se puede acreditar la responsabilidad del Estado mexicano por violaciones a los derechos humanos en 275 casos.

255. Consciente del deber de reparar a las víctimas y a sus familiares por las violaciones a los derechos humanos cometidas en ese tiempo, en el Programa Nacional de los Derechos Humanos 2008-2012, se establecieron líneas de acción que indican que es prioridad del Gobierno Federal diseñar un mecanismo para reparar el daño de las víctimas del periodo conocido como la “Guerra Sucia”.

256. La Fiscalía Especial para la Atención de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Federales cometidos directa o indirectamente por Servidores Públicos en contra de Personas vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), fue creada en noviembre del 2001 como unidad administrativa de la Procuraduría General de la República. En noviembre de 2006, la Procuraduría General de la República, mediante acuerdo A/317/2006, remitió a la Coordinación General de Investigación de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales (CGI) de la propia PGR todas las indagatorias pendientes de la FEMOSPP. La CGI cuenta con las mismas facultades que la FEMOSPP en materia de investigación y persecución de delitos, aunadas a otras más, por lo que con dicho traslado, se siguió el curso de las investigaciones y se dejaron a salvo los derechos de las víctimas.

257. La CGI ha continuado las averiguaciones previas y los procesos penales, realizando diligencias para esclarecer los hechos y recabando declaraciones de ofendidos, testigos y personas a quienes se les atribuye el carácter de indiciados. Recientemente ha llevado a cabo diligencias relevantes, como son la inspección y escaneo, mediante tecnología avanzada, de zonas donde pudieron verificarse inhumaciones clandestinas, así como la excavación en dichos lugares en la búsqueda de restos humanos.

e) Indemnización y reparación a las víctimas

258. La Ley General de Víctimas parte desde una postura de derechos humanos, en donde la vigencia de los derechos del acusado representa también una garantía de justicia y reparación integral para la víctima y para la sociedad, porque al respetarle sus derechos se da vigencia a un estado democrático de derecho. En este sentido, el término de reparación integral a través de medidas individuales y colectivas fue incorporado a la ley como la vía a través de la cual la víctima encuentra satisfacción a sus requerimientos de justicia que permitan alcanzar una vida digna.

259. Las medidas de reparación, comprenden, conforme a las exigencias del derecho internacional de los derechos humanos, medidas de restitución, de rehabilitación, de satisfacción, de indemnización económica y garantías de no repetición (Capítulo IV del Título Octavo).

260. El nuevo ordenamiento contempla medidas como la reparación integral del daño, restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral, y simbólica.

261. Además, establece que cada una de esas acciones se aplicará en favor de la víctima, al tomar en cuenta la gravedad y magnitud del hecho cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del evento.

Artículo 25. Apropiación de niñas y niños

262. Desde 1996, en México funciona el Programa Alerta Amber. Se trata de una asociación entre agencias policíacas, emisoras de radio y televisión, y agencias de transporte para facilitar la búsqueda y localización de niñas, niños, y adolescentes que se encuentren en riesgo inminente de sufrir daño grave a su integridad personal, ya sea por motivo de ausencia, desaparición, extravío, la privación ilegal de la libertad, o cualquier otra circunstancia donde se presuma la comisión de algún ilícito, ocurrido en territorio nacional.

263. El programa busca promover acciones de colaboración entre las autoridades y la sociedad civil para obtener una herramienta eficaz de difusión, que contribuya en la búsqueda, localización y recuperación de niñas, niños y adolescentes.

264. Durante una Alerta AMBER, se emite un boletín urgente informativo a través de las ondas radiales y televisivas, así como a través de los rótulos electrónicos de alerta en las carreteras, a fin de obtener la ayuda del público para encontrar a un niño secuestrado y detener a la persona responsable del acto.

265. El Sistema de Alerta de Emergencias emite una descripción del niño secuestrado, desaparecido o extraviado y del presunto secuestrador. El objetivo es llamar de inmediato la atención de toda la comunidad a la búsqueda y el regreso a salvo⁴⁸.

266. Las agencias policíacas en colaboración con los medios de comunicación emiten las Alertas AMBER sólo cuando las circunstancias que rodean la desaparición del niño satisfacen los criterios de Alerta AMBER locales o estatales. Si un caso no satisface dichos criterios, se ponen en marcha otros métodos de investigación, como el uso de perros rastreadores, la realización de entrevistas en vecindarios, la obtención de pruebas pertinentes al caso y la verificación de la lista de delincuentes sexuales del estado.

⁴⁸ Las estadísticas demuestran que el transcurso del tiempo es por sí solo el enemigo de un niño secuestrado, ya que la mayoría de los niños raptados y que luego aparecen asesinados mueren dentro de un plazo de tres horas después del secuestro.