

Proposición con punto de acuerdo por el que la Comisión Permanente del Honorable del Congreso de la Unión, exhorta respetuosamente al Ejecutivo Federal y a sus homólogos estatales a que inicien o refuercen las investigaciones conducentes de manera pronta, completa e imparcial, y finquen las responsabilidades correspondientes a quien o quienes resulten responsables por los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.

Senador **DAVID MONREAL ÁVILA**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía, proposición con Punto de Acuerdo, al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

El 25 de agosto de 1974 se perpetró la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco a manos de personal del Ejército Mexicano, en el estado de Guerrero; 35 años más tarde, el 23 de noviembre de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), emitió la sentencia “Caso Radilla Pacheco VS Estados Unidos Mexicanos”.¹

La sentencia antes mencionada es de suma importancia pues, a raíz de ella, el Estado Mexicano reconoció que llevó a cabo una desaparición forzada, práctica que de acuerdo con el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la define como:

[...] se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

El fallo emitido por la CIDH marcó un parteaguas en el tema de desaparición forzada en México, pues como se menciona anteriormente, fue la primera vez que un organismo internacional declara al Estado mexicano como “responsable de la violación de los derechos a la libertad

¹ Véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 23 de Noviembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), [en línea]. Consultado el 26 de marzo de 2018. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM4.pdf>

personal, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida, consagrados en los artículos 7.1, 5.1, 5.2, 3 y 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la obligación de respetar y garantizar contenida en el artículo 1.1 de la misma y con los artículos I y XI de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en perjuicio del señor Rosendo Radilla Pacheco”.²

Es importante mencionar que México es parte de cuatro instrumentos internacionales que tiene por objeto proteger a las personas de las desapariciones forzadas los cuales son:

- I. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
- II. Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas.
- III. Declaración sobre la protección de todas las personas contra la desapariciones forzadas.
- IV. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

En consecuencia, México tuvo que cambiar su legislación; así pues, la sentencia fue de gran relevancia para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos en junio de 2011, en materia de derechos humanos. De manera general se puede decir que con tal innovación se optimizan los derechos humanos, pues se reconoce que todas las personas gozarán de ellos, pero no sólo los que estén reconocidos en la Constitución Federal, sino también en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Incluyen el criterio fundamental “pro persona”, el cual puede ser entendido como un principio en el que una autoridad debe elegir la norma (nacional o internacional) que más proteja a la persona en un caso concreto. Asimismo, contempla que todas las autoridades “tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

Sin duda se trató de una reforma que cambió las relaciones entre el gobierno y la sociedad, pues desde 2011, la toma de decisiones de las autoridades debe apegarse a los derechos humanos de todas las personas; sin embargo, contrario a lo que establece la Constitución Federal y los

² *Ibíd.*

tratados internacionales, en México siguen dándose las desapariciones forzadas, práctica desleal e inhumana que transgrede, en términos generales, todos los derechos humanos de las personas.

De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de 1995 a agosto 2015, se desprende la existencia de 57,861 registros de personas reportadas como desaparecidas o personas que por causas distintas a la comisión de un delito su ubicación era desconocida.³ Por su parte, el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas y Desaparecidas informa que en el año 2007, las cifras de registros de personas relacionadas con averiguaciones previas, carpetas de investigación o actas circunstanciadas del fuero común fueron de 620; cifra que se incrementó a 4,931 en 2017; es decir, en diez años aumentó 4,311 las investigaciones de personas desaparecidas; tan sólo en enero de 2018, se han documentado en 326 desapariciones de personas, prácticamente 10 desapariciones por día.⁴

La Tabla 1 muestra que 2017 fue el año que más número de personas no localizadas registró (4,931), entonces puede inferirse un promedio de poco más de 13 desapariciones por día; a nivel federal en 2007 se registraron 26 personas no localizadas, mientras que para el 2017 fueron 41, y hasta el 31 de enero de 2018, 4, si bien es cierto que las cifras son menores en comparación con las del fuero común, también es que el Estado no ha sido capaz de garantizar la seguridad y paz a toda su población.

Tabla 1. Número de personas no localizadas según año de desaparición														
	No específico	Anteriores a 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Fuero Común	337	266	620	800	1,372	3,194	4,051	3,280	3,641	3,784	3,283	4,383	4,931	326
Fuero Federal	8	65	26	30	41	105	89	117	206	257	109	44	41	4

* Corte al 31 de enero de 2018

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas y notas metodológicas del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Al respecto la CIDH ha “reiterado que es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que

³ Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México, pág. 131, [en línea]. Consultado el 26 de marzo de 2018. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406.pdf

⁴ Estadísticas Fuero Común, Secretariado Ejecutivo del sistema Nacional de Seguridad Pública, [en línea]. Consultado el 26 de marzo de 2018. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuero comun.php>

todo Estado es internacionalmente responsable por cualquier acto u omisión de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados”.⁵

Lo anterior, lo aseveró la Corte en la sentencia del caso Rosendo Radilla; sin embargo, pareciera que el Estado más allá de modificar sus leyes, no ha empleado políticas públicas eficientes y eficaces a fin de erradicar dicha violencia, la cual es un acto de poder por parte del Estado. Al respecto, Nicolás Maquiavelo en su obra “El Príncipe”, aseveraba que se debe utilizar el uso de la fuerza, una sola vez, pero sólo para salvaguardar y proteger al Estado; empero, para el caso de México no se sabe cuáles son los objetivos del uso de la fuerza pública, y en el caso concreto que se aborda, se desconoce realmente por qué poco más de 50 mil personas se encuentran desaparecidas; por tal razón, se puede mencionar que no existe un uso racional y legítimo para el uso de la fuerza pública.

Maquiavelo sostiene que: “[...] delincuentes de derecho común y nada más, del todo despreciables, son los gobernantes que sólo por satisfacer su sed de poder, por una *brutta cupiditá di regnare*, (mala codicia para reinar) se lanzan por la senda del crimen [...]”; si bien es cierto que para el autor italiano lo realmente importante es la grandeza y prosperidad del Estado, por ende, asevera que “Hay dos maneras de combatir, una con las leyes y la otra por la fuerza y que la primera es propia del hombre, y la segunda de la bestia”.⁶

Ante tal panorama que está sufriendo la población mexicana, el Estado mexicano se asemeja más a una “relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima”.⁷ No se puede concebir que en pleno siglo XXI, se lleven a cabo prácticas de un Estado totalitario (el concepto de Estado totalitario se usó principalmente para referirse al fascismo y al nazismo), las cuales dieron origen a la Segunda Guerra Mundial.

⁵ Véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 23 de Noviembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), [en línea]. Consultado el 26 de marzo de 2018. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Jurlnt/STCIDHM4.pdf>

⁶ Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*, México, Editorial Porrúa, 2012, pp. XXXVII-XXXVIII.

⁷ Véase en Figueroa, Carlos. *Los que siempre estarán en ninguna parte*, México, GAM, 1999, pp 28.

Estás prácticas de terror, como es la desaparición forzada, es una muestra de la ausencia de un Estado Democrático de Derecho, pues en todas las entidades federativas, existe alguna carpeta de investigación por éste delito. En la Tabla 2 se muestra que las entidades federativas de Tamaulipas, Estado de México, Jalisco, Sinaloa y Nuevo León son las que registran un mayor número de carpetas de investigación del fuero común; es importante mencionar que son los hombres los que representan el mayor número de personas desaparecidas (25,470), y las edades en las que se registra mayormente esta práctica son jóvenes de 15 a 29 años.⁸

A nivel federal, las entidades federativas que más carpetas de investigación tienen son Guerrero, Veracruz y Tamaulipas; si se suma las cifras del fuero común y federal, tenemos que las cinco entidades federativas que más carpetas de investigación tienen por desaparición de personas son: Tamaulipas con 6,124; Estado de México con 3,861; Sinaloa con 2,798; Nuevo León con 2,660, y Chihuahua con 2,178.

⁸ Estadísticas Fuero Común, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [en línea]. Consultado el 26 de marzo de 2018. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuerocomun.php>

Tabla 2. Personas no localizadas según entidad federativa			
Entidad Federativa	Fuero Común	Fuero Federal	Total
Aguascalientes	188	9	197
Baja California	1,022	26	1048
Baja California Sur	38	12	50
Campeche	35		35
Chiapas	96	12	108
Chihuahua	2,157	21	2178
Ciudad de México	743	52	795
Coahuila de Zaragoza	1,750	28	1778
Colima	376	1	377
Durango	414	3	417
Estado de México	3,834	27	3861
Guanajuato	606	6	612
Guerrero	1,439	323	1762
Hidalgo	173	6	179
Jalisco	173	20	193
Michoacán de Ocampo	1,092	51	1143
Morelos	243	18	261
Nayarit	143	4	147
Nuevo León	2,636	24	2660
Oaxaca	191	36	227
Puebla	1,852	3	1855
Querétaro	302	1	303
Quintana Roo	60	6	66
San Luis Potosí	96	8	104
Sinaloa	2,783	15	2798
Sonora	1,731	18	1749
Tabasco	67	9	76
Tamaulipas	5,989	135	6124
Tlaxcala	23	3	26
Veracruz de Ignacio de la Llave	524	203	727
Yucatán	91	3	94
Zacatecas	484	5	489
No específico / No disponible	30	31	61
Extranjero		35	35

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas y notas metodológicas del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Históricamente la desaparición de personas en México se inició en los años 70, en la época de la llamada Guerra Sucia, y se llevaba a cabo por motivos políticos, es ahí donde surge el lema del Comité Eureka “Vivos se los llevaron, vivos los queremos”, desde entonces se inició una búsqueda por justicia y por saber la verdad; actualmente, de acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la violencia que reina en el país ha provocado entre otros delitos, las desapariciones forzadas, en algunos casos por la autoridades públicas o por grupos criminales apoyados por funcionarios. Asimismo, señala que son cuatro los grupos de personas vulnerables a

las desapariciones de personas:⁹

- a. Las y los defensores de derechos humanos;
- b. Personas con algún tipo de militancia política o en movimientos sociales;
- c. Personas migrantes, y
- d. Personas que viven en lugares en los que se ha incrementado la violencia por el choque entre los cuerpos de seguridad nacional o pública y grupos de la delincuencia organizada.

Es inamisible que en un régimen democrático exista la práctica recurrente de desapariciones forzadas, puesto que dicho régimen debe apelar a la promoción y defensa de los derechos humanos, a la libertad, a la paz y a la justicia “el método democrático es preferible al despótico porque regula y no reprime, la competencia entre las élites que aspiran al mando”;¹⁰ es decir, en una democracia debe prevalecer el diálogo, la razón y la tolerancia sobre el terror, la violencia y la eliminación de la disidencia política, practicas propias de un Estado totalitario.

La desaparición forzada de personas es un práctica desleal e inhumana que no tiene otro objetivo que borrar la identidad humana de una persona que le es incomoda al gobierno o bien a un grupo criminal; por tal razón, las cifras nunca serán definitivas y confiables, en este sentido se deben redoblar esfuerzos a fin de erradicarla.

El Estado es responsable por acción u omisión de las desapariciones forzadas, lo anterior se debe a que no logra garantizar la seguridad de su población, mucho menos el acceso a la justicia. Cuestión que llama la atención cuando desde noviembre de 2017 existe una Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la cual fue recibida con 330 desapariciones en este año 2018.

Por tal razón, resulta oportuno exhortar al Ejecutivo Federal para que en coordinación con sus homólogos estatales inicien o amplíen de manera imparcial, efectiva y pronta las investigaciones relacionadas con los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, pues el Estado ya les falló a las personas, al no garantizarles su seguridad; es

⁹ Día Internacional de las Víctimas de Desapariciones Forzadas, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República [en línea]. Consultado el 26 de marzo de 2018. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3661/AD-72.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁰ Fernández Santillán, José. *Filosofía Política de la Democracia*, México, Fontamara, pp. 105.

deshumano que les falle en una segunda ocasión al no poder garantizar una justicia, pronta, completa e imparcial.

Asimismo, se exhorta a las Fiscalías o Procuradurías Generales de Justicia de las treinta y dos entidades federativas, para que en atento cumplimiento al artículo 68 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y con apego al Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se expidió dicho ordenamiento, instruyan la creación y puesta en funcionamiento de las Fiscalías Especializadas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.

Lo anterior en razón a que únicamente la Procuraría General de la República ha cumplimentado con lo dispuesto, creando mediante el Acuerdo A/013/2018, publicado el 16 de febrero del presente año en el *Diario Oficial de la Federación*, la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada.¹¹

Si bien expertos en derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas han saludado la entrada en vigor de la Ley en la materia, también han hecho hincapié en la necesidad de poner todos los esfuerzos y recursos para su efectiva implementación, abundando que tiene la esperanza de que “con la creación de fiscalías especializadas, dé lugar al desarrollo de estrategias eficaces y no fragmentadas de investigación para llevar a la justicia a los responsables y terminar con la impunidad prevaleciente en relación con la desaparición de personas en México”.¹²

El grupo de expertos no omitió aclarar que “es imprescindible que las fiscalías lleven adelante investigaciones exhaustivas y diligentes y que cuenten con recursos y apoyo político para ello. De otra manera, si no se avanza en la lucha contra la impunidad, será imposible detener este flagelo”.¹³

Por lo antes expuesto, someto a consideración de esta Honorable Soberanía el siguiente:

¹¹ Véase el ACUERDO A/013/18 por el que se crea la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y se establecen sus atribuciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2016, consultado el 02/04/2018 [en línea], disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5513521&fecha=16/02/2018

¹² Organización de las Naciones Unidas (ONU). “Expertos de la ONU saludan entrada en vigor de la Ley de desaparición forzada en México”, ONU Noticias México, 16 de enero de 2018, consultado el 02/04/2018 [en línea], disponible en: <http://www.onunoticias.mx/expertos-la-onu-saludan-entrada-vigor-la-ley-general-materia-desaparicion-forzada-mexico/>

¹³ Ídem.

PUNTO DE ACUERDO

PRIMERO. – La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, exhorta al Ejecutivo Federal y a sus homólogos estatales a que:

- a. Inicien o refuercen las investigaciones conducentes de manera pronta, completa e imparcial, y finquen las responsabilidades correspondientes a quien o quienes resulten responsables por los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.
- b. Refuercen o inicien con acciones, programas o políticas públicas encaminadas a erradicar la práctica de desapariciones forzadas de personas.

SEGUNDO. - La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, exhorta respetuosamente a las Fiscalías o Procuradurías Generales de Justicia de las treinta y dos entidades federativas, para que en el ámbito de sus facultades y atribuciones, instruyan la creación y puesta en funcionamiento de las Fiscalías Especializadas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.

*Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión a los **08** días de **mayo** de 2018.*