

COLECCIÓN
DE TEXTOS SOBRE **Derechos
Humanos**



La desaparición forzada de personas

Luis Ángel Benavides Hernández



CNDH
MEXICO

LA DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS

Luis Ángel Benavides Hernández



CNDH
M É X I C O

2016

El contenido y las opiniones expresadas en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El autor desea agradecer a Sandra Patargo Muriedas por su apoyo durante la investigación para la elaboración del presente material. Sin embargo, cualquier error u omisión son responsabilidad exclusiva del autor.

PRIMERA EDICIÓN:

agosto, 2016 (CD)

ISBN (CD):

978-607-729-280-7

Colección de Textos sobre Derechos Humanos

PRIMERA EDICIÓN:

octubre, 2012

ISBN OBRA COMPLETA:

978-607-8211-26-5

ISBN:

978-607-729-015-5

PRIMERA REIMPRESIÓN:

octubre, 2015

**D. R. © COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Periférico Sur núm. 3469,
esquina Luis Cabrera,
colonia San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, México, D. F.

DISEÑO DE LA PORTADA:

Flavio López Alcocer

DISEÑO DE INTERIORES Y FORMACIÓN:

H. R. Astorga

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	11
LA DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS	12
1. Naciones Unidas	12
1.1. <i>Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias</i>	13
1.2. <i>Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas</i>	20
2. Organización de Estados Americanos	22
2.1. <i>Corte Interamericana de Derechos Humanos</i>	23
2.2. <i>Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas</i>	26
3. México	28
3.1. <i>CNDH</i>	28
3.2. <i>Suprema Corte de Justicia de la Nación</i>	33
3.3. <i>La tipificación de la desaparición forzada</i>	34
3.4. <i>Caso Rosendo Radilla</i>	37
3.5. <i>Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas</i>	48
COMENTARIOS FINALES	50
ANEXOS (véase CD)	

La reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 implicó la modificación de once de sus artículos teniendo una enorme repercusión en el sistema jurídico mexicano. Ahora existe una concepción más amplia de los mismos. Por ejemplo, los dos primeros párrafos del artículo primero incorporaron el término derechos humanos, supliendo el de garantías individuales, que implica mucho más que un cambio de palabras; la concepción de que la persona goza de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales; la interpretación *conforme* que debe hacerse con esas disposiciones; el principio *pro persona*; la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por otra parte, se obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos cuando ocurran.

La inclusión expresa de las obligaciones que tienen las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, como lo es la promoción de los derechos humanos y tenerlos como eje de su actuación, debe entenderse como un elemento clave para prevenir su violación y es una encomienda directa para los organismos protectores de derechos humanos en el país, como lo es esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Una reforma de tal envergadura genera la necesidad de contar con materiales de estudio para su mejor comprensión a fin de responder a las nuevas realidades, necesidades y problemáticas que aquejan a la sociedad mexicana

y que merecen nuestra atención. Su complejidad amerita reflexiones en diversas temáticas, desde distintos enfoques y especialidades. Es por ello que resulta indispensable el permanente estudio y análisis de los derechos humanos.

La presente “Colección de textos sobre derechos humanos” es un espacio de estudios académicos que analiza diferentes contenidos relacionados con los derechos humanos que pueden contribuir a su conocimiento, debiendo la población en general estar atenta y cercana a los cambios legislativos, a las medidas administrativas que se realizan y al desarrollo jurisprudencial que se va produciendo, con la pretensión de generar una constante sinergia entre la teoría y la praxis nacional.

Entre los temas abordados hasta el momento destacan los estudios teóricos que permiten una introducción y mejor comprensión sobre el origen y la evolución histórica de los derechos humanos, así como el debate contemporáneo de los mismos. Asimismo, otros son de primordial estudio para el acercamiento a la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, los grupos en situación de vulnerabilidad y de los pueblos y comunidades indígenas. También la colección se integra con artículos que abordan los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las modificaciones incorporadas en 2011, temáticas que han sido objeto de otras *Colecciones* de esta Comisión Nacional.* Por otro lado, se pueden identificar algunos estudios que versan sobre tópicos cuyo debate nacional sigue vigente, generándose normatividad al respecto, como las reformas en materia penal, la presunción de inocencia, la prohibición de tortura y de desaparición forzada de personas y los derechos de las víctimas de los delitos.

* Colección sobre la protección constitucional de los derechos humanos y Colección sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

La presente serie se integra con los siguientes títulos: 1) *Origen, evolución y positivización de los derechos humanos*; 2) *Aproximaciones teóricas al debate contemporáneo de los derechos humanos*; 3) *La evolución histórica de los derechos humanos en México*; 4) *Los pueblos indígenas de México y sus derechos: una breve mirada*; 5) *Derecho Internacional Humanitario*; 6) *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*; 7) *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*; 8) *Panorama general de los DESCA en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*; 9) *La desaparición forzada de personas*; 10) *La prevención y la sanción de la tortura*; 11) *Los derechos humanos de las víctimas de los delitos*; 12) *Aspectos culturales de la discriminación a la luz de algunos instrumentos internacionales de derechos humanos*; 13) *Libertad de expresión y acceso a la información*; 14) *Presunción de inocencia*; 15) *Algunas resoluciones relevantes del Poder Judicial en materia de derechos humanos*; 16) *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la acción de inconstitucionalidad de ley*; 17) *Grupos en situación de vulnerabilidad*; 18) *Los estándares internacionales de los derechos humanos: un sistema de derechos en acción*; 19) *Derechos humanos de los pueblos indígenas: el debate colonial y las Leyes de Indias de 1681*; 20) *Agua y derechos humanos*; 21) *Cultura de la legalidad y derechos humanos*; 22) *De la cultura de la legalidad a la cultura de los derechos humanos*; 23) *Diálogo jurisprudencial y protección de los derechos humanos*; 24) *El derecho a la participación y a la consulta en el desarrollo. Retos para México*; 25) *El derecho humano al voto*; 26) *La identificación y la trata de personas, un par de problemas que enfrentan las personas que migran*; 27) *La justiciabilidad del derecho al agua en México*; 28) *La personalidad jurídica en la desaparición forzada*; 29) *La trata de personas como violación a los derechos humanos: el caso mexicano*; 30) *Migración en tránsito, pobreza y discriminación en el territorio mexi-*

cano; 31) *Multiculturalidad, ciudadanía y derechos humanos en México. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena*; 32) *Narrativas interdisciplinarias sobre desaparición de personas en México*; 33) *Proteccionismo, derechos humanos y seguridad social de los adultos mayores. Hacia una mejor calidad de vida*; 34) *Una mirada a los derechos de las niñas y los niños: su resignificación*, y 35) *Violaciones a los derechos humanos del imputado en la etapa de investigación*.

Esta Colección, desde la perspectiva de cada uno de los autores —a quienes agradecemos que compartan su experiencia y visión de los temas— pretende contribuir a impulsar la difusión de los derechos humanos entre todas las personas, así como a fortalecer su cumplimiento.

Al igual que todas las colecciones de esta Comisión Nacional, el lector podrá encontrar, en nuestro sitio *web*, la versión electrónica de estos títulos.

*Lic. Luis Raúl González Pérez,
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos*

INTRODUCCIÓN

La presente publicación tiene como objetivos: 1) ser una herramienta de apoyo didáctico para explicar de una manera clara y concisa la violación a los derechos humanos llamada “desaparición forzada”, y 2) presentar los instrumentos jurídicos básicos en la materia que pueden ser de gran utilidad no sólo para entender la desaparición forzada, sino también para contribuir al combate a la impunidad de la misma.

El desarrollo de este trabajo sigue la evolución misma del concepto de desaparición forzada, con base en los instrumentos internacionales que la consagran. Asimismo, se hace un análisis de dicha violación a la luz de la legislación y jurisprudencia nacionales y de la importante labor que en la materia ha realizado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). De igual forma, se hace un examen de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Radilla* en contra de México.

Es importante mencionar que el presente trabajo cuenta con dos anexos. El primero contiene la legislación nacional, estatal y federal en la materia, y el segundo anexo contiene los instrumentos internacionales, tanto universales como regionales, indispensables en la materia. Si bien la obligatoriedad de todos estos documentos varía dependiendo de su naturaleza, lo importante es que el lector tenga un panorama lo más amplio posible sobre los diferentes instrumentos que puede usar dependiendo de las circunstancias. No todos los instrumentos se encuentran analizados en este estudio, pero consideramos su inclusión como una importante aportación para un mejor conocimiento del marco normativo que existe en la materia.

Ambos anexos, junto con el presente texto, forman un trabajo integral que permite al lector no sólo ir a la fuente original de la obligación del Estado, sino que además le proporciona una herramienta para la defensa de sus derechos humanos.

LA DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS

La desaparición forzada de personas (DFP) constituye una violación grave a los derechos humanos y una afrenta a toda la humanidad.

La DFP ha sido utilizada como política de represión en muchos países,¹ aunque fue en Latinoamérica donde se presentó de manera masiva y sistemática, principalmente durante la década de los años setentas.

Lo anterior produjo una gran reacción internacional, que tuvo como principales escenarios a los organismos internacionales de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

1. Naciones Unidas

En las Naciones Unidas, la discusión en el seno de la Asamblea General² y de la otrora Comisión de Derechos Humanos durante la década de los años setentas provocó que en 1980 se creara grupo de trabajo conformado por expertos independientes para examinar cuestiones relativas a desapariciones forzadas o involuntarias de personas.³ Desde entonces, el mandato del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI) se ha ido renovando periódicamente.

¹ Para una visión general del fenómeno de las desapariciones forzadas véase el Informe presentado por Manfred Nowak, experto independiente encargado de examinar el marco internacional existente en materia penal y de derechos humanos para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas o involuntarias, de conformidad con el párrafo 11 de la Resolución 2001/46 de la Comisión, E/CN.4/2002/71, 8 de enero de 2002, pp. 6-12.

² Ver, por ejemplo, la Resolución de 1978 de la Asamblea General de Naciones Unidas que insta a la Comisión de Derechos Humanos a considerar el tema y a formular recomendaciones, AG/RES.33/173.

³ Resolución No. 20 (XXXVI), de 29 de febrero de 1980.

1.1. Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias

El GTDFI es el primer mecanismo temático de derechos humanos, el cual tiene un mandato verdaderamente universal, ya que no se limita a un país o región determinados.

El principal objetivo del GTDFI es ayudar a los familiares de las personas desaparecidas a averiguar la suerte y el paradero de dichas personas, por lo que es un canal de comunicación entre los familiares de las víctimas y los gobiernos.

El grupo de trabajo cuenta con un procedimiento de acción urgente, por medio del cual personas de cualquier parte del mundo pueden hacer de su conocimiento un caso de desaparición forzada.⁴ El GTDFI solicita información al Estado concerniente y eventualmente emite un informe al respecto. El GTDFI también realiza visitas a los países, y emite un informe al respecto.

Gracias a los esfuerzos del GTDFI y de la comunidad internacional fue posible desarrollar un primer instrumento internacional específico para desapariciones forzadas: la Declaración de Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, de 1992 (DNUDFI).⁵

Si bien se trata de un instrumento declarativo, su importancia destaca por dos motivos principalmente. El primero, porque se trata del primer instrumento internacional

⁴ Existen otros procedimientos del GTDFI, como: *casos normales*: son los que analiza el GTDFI en sus sesiones; *alegaciones generales*: que son señalamientos transmitidos por personas individuales u Organizaciones No Gubernamentales relativos a obstáculos para la implementación de la Declaración de Naciones Unidas sobre Desaparición Forzada de Personas; *acclaraciones sobre la suerte y paradero de una persona desaparecida*: esto forma parte del proceso de comunicación que el GTDFI busca crear con el Estado correspondiente, e *intervención inmediata*: se trata de casos de intimidación o represalias en contra de los familiares de las personas desaparecidas, de testigos de una desaparición forzada, de defensores de derechos humanos o de otras personas relacionadas con las desapariciones.

⁵ Véase Declaración de Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de 1992, en Anexo II.

que proscribe la DFP, y segundo, por que dota al GTDFI de una base más clara para su actuación.

Así, el artículo 1o. de dicha Declaración define a la desaparición forzada como:

1. Todo acto de desaparición forzada constituye un ultraje a la dignidad humana. Es condenado como una negación de los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y como una violación grave manifiesta de los derechos humanos y de las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales pertinentes.

2. Todo acto de desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia. Constituye una violación de las normas del derecho internacional que garantizan a todo ser humano, entre otras cosas, el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Viola, además, el derecho a la vida, o lo pone gravemente en peligro.

En este sentido, es importante destacar los comentarios generales a la DNUDFI realizados por el GTDFI,⁶ que sirven como guía para la interpretación y aplicación por parte de los Estados de dicha Declaración. Por ejemplo, respecto de la definición de desaparición forzada, el GTDFI ha señalado que:

De acuerdo con la Declaración, las desapariciones forzadas ocurren cuando las personas son arrestadas, detenidas o secuestradas en contra de su voluntad o de otra forma privados

⁶ Cf. Compilación de Comentarios Generales sobre la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, en Anexo II.

de su libertad por oficiales de diferentes ramas o niveles de Gobierno o por grupos organizados o individuos privados actuando a nombre de o con el apoyo directo o indirecto, consentimiento o aquiescencia del Gobierno, seguido por la negativa de dar a conocer la suerte o el paradero de la persona afectada o la negativa para reconocer la privación de su libertad, lo que coloca a las personas fuera de la protección de la ley.⁷

Otro ejemplo lo podemos encontrar en el artículo 10.1 de la Declaración, el cual señala que: “Toda persona privada de libertad deberá ser mantenida en lugares de detención oficialmente reconocidos y, con arreglo a la legislación nacional, presentada sin demora ante una autoridad judicial luego de la aprehensión”.

Al respecto, el GTDFI señala que dicho artículo contiene una obligación tripartita de prevención. La primera es que el Estado debe contar con lugares de detención oficialmente reconocidos para tal efecto. Esto es sumamente importante, ya que limita la posibilidad de centros clandestinos de reclusión. La segunda se refiere a un límite de tiempo de la detención administrativa o provisional, pues señala que la persona detenida debe ser presentada “sin demora” a la autoridad judicial. Si bien el Grupo de Trabajo no define el término “sin demora”, porque dicho término puede depender de muchas circunstancias, sí señala que:

[e]l carácter transitorio y temporal de la detención administrativa o preventiva que, *per se*, no vulnera el derecho internacional ni la Declaración, salvo que se prolongue indebidamente y que el detenido no sea puesto “sin demora” a disposición de la autoridad judicial. Con esto, una detención que se prolonga indefinidamente o en la que no se presentan cargos contra el detenido para poder ponerlo a

⁷ Informe sólo disponible en inglés: E/CN.4/1996/38, 54-58. Traducción no oficial.

disposición del juez, viola la Declaración. El hecho de que esta disposición no fije un plazo máximo para la detención administrativa no debe entenderse como una laxitud sin límite, ya que los principios de razonabilidad y proporcionalidad y el sentido mismo de la norma indican que debe ser en el plazo más breve posible.⁸

La tercera obligación es poner a la persona detenida a disposición de la autoridad judicial, quien debe decidir sobre la legalidad o no de la detención.

Como ya se indicó, el GTDFI realiza visitas a los países con la finalidad de vigilar el cumplimiento de la DNUDFI y allegarse de información sobre casos de desaparición forzada. México fue visitado en 1982, siendo esa ocasión la primera visita que realizaba el Grupo de Trabajo a un país; la segunda visita se llevó a cabo en marzo de 2011.

En el marco de su más reciente visita a México, el Grupo de Trabajo señaló que desde su creación ha estudiado 412 casos relativos a México, de los cuales 24 han sido aclarados con base en la información recibida; 134 se han aclarado con base en la información proporcionada por el gobierno; 16 casos han sido abandonados, y 238 casos están pendientes.⁹ Asimismo, el Grupo de Trabajo indicó que dichos números no necesariamente son representativos de la extensión del fenómeno de desapariciones que pudiera estar experimentando un país. Dichos números representan simplemente las comunicaciones recibidas por el Grupo de Trabajo, el cual advirtió del alto número de casos recibidos recientemente que pudieran indicar un deterioro respecto de las desapariciones forzadas en México.¹⁰

⁸ Comentario general sobre el artículo 10 de la Declaración, párrafo 29. Informe del GTDFI de 1996 (Extracto del informe E/CN.4/1997/34).

⁹ Cf. United Nations Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances concludes visit to Mexico, en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10907&LangID=E> (última visita: abril, 2011).

¹⁰ *Idem*.

Durante su visita a México en 2011, el GTDFI estuvo en varias partes del país y se reunió con funcionarios del gobierno, tanto federales como estatales, organizaciones de la sociedad civil, familiares de desaparecidos, representantes de las agencias de la ONU y otras organizaciones internacionales. El Grupo de Trabajo también se reunió con la CNDH. Al final de dicha visita, el GTDFI presentó un documento con sus recomendaciones, entre las que destacan las siguientes:

- Garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los códigos penales de todas las entidades federativas y la armonización de la definición de la desaparición forzada de la legislación penal con lo establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos relevantes.
- Garantizar la coordinación entre las autoridades responsables de la seguridad pública con el objetivo de prevenir e investigar adecuadamente la desaparición forzada de personas.
- Garantizar la jurisdicción de los tribunales civiles en todos los asuntos relacionados con las desapariciones forzadas.
- Establecer un programa nacional de búsqueda de personas que cuente con un protocolo de acción inmediata.
- Garantizar el derecho a la reparación integral a las víctimas de desaparición forzada.¹¹

Es importante hacer notar que el GTDFI señaló que, respecto de la información recibida por parte de organizaciones civiles de derechos humanos, desde 2006 se han reportado más de 3,000 presuntas desapariciones forzadas.

¹¹ Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Adición, Misión a México, A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011, pp. 1-2.

Asimismo, el Grupo de Trabajo indicó que la CNDH le había referido un aumento sostenido en el número de quejas recibidas sobre desapariciones forzadas, que ha pasado de cuatro quejas en 2006 a 77 en 2010.¹²

Las recomendaciones del GTDFI representan un análisis de las deficiencias estructurales del Estado mexicano para cumplir con sus obligaciones en materia de prevención, investigación y castigo en caso de desapariciones forzadas. Así lo señala el GTDFI:

74. No existe una política pública integral y marco legal que se ocupe de los diferentes aspectos de prevención, investigación, sanción y reparación de las víctimas de desapariciones forzadas. Pareciera no existir una coordinación vertical y horizontal entre las autoridades federales, locales y municipales. Tampoco existe un adecuado sistema nacional para realizar búsquedas de personas desaparecidas forzosamente.

75. [...]

76. Las víctimas de desaparición forzada no confían en el sistema de justicia, en los ministerios públicos, la policía y las fuerzas armadas. La impunidad es un patrón crónico y presente en los casos de desapariciones forzadas y no se están realizando los esfuerzos suficientes para determinar la suerte o el paradero de las personas desaparecidas, sancionar a los responsables y garantizar el derecho a la verdad y la reparación. Parecería que México no tiene la voluntad o es incapaz de realizar investigaciones efectivas en casos de desapariciones forzadas.¹³

Es importante hacer mención de que en el marco de dicha visita a México, el GTDFI sostuvo una reunión con la CNDH, la cual le entregó un informe, en el que se señalan más de 200 desapariciones forzadas.¹⁴

¹² *Idem*, párrs. 19-20.

¹³ *Idem*, párrs. 74 y 76.

¹⁴ Cf. Comunicado de prensa de la CNDH, 23 de marzo de 2011, CGCP/068/11.

El informe se estructuró de acuerdo con la información proporcionada por el Grupo de Trabajo. A continuación se presenta el capitulado en donde se describen los casos que son reclamados al Estado mexicano:

I. Caso aclarado, después de aplicarse la norma de los seis meses (un agraviado).
II. Casos en los que, indistintamente, desde el 61 y hasta el 80 Periodos de Sesiones, se ha proporcionado la información correspondiente, para que se aplique la Norma de los seis meses, y el Grupo de Trabajo no ha acordado lo conducente (21 agraviados).
III. Casos relacionados con la Recomendación 26/2001 (188 agraviados): <ol style="list-style-type: none">1. Antecedentes, respecto de los 182 casos que originalmente fueron reclamados al Estado mexicano y que se encuentren relacionados con la Recomendación 26/2001.2. Informe de los seis nuevos casos transmitidos al Estado mexicano, y que guarden relación con la Recomendación 26/2001.3. Informe del seguimiento a la Recomendación 26/2001, respecto de los 182 casos que originalmente se transmitieron al Estado mexicano.4. Informe del seguimiento de los seis nuevos casos, transmitido al Estado mexicano, relacionados con la Recomendación 26/2001.5. Aclaración de una de las transmisiones de ese Grupo de Trabajo.6. Casos especiales en los que ha solicitado la aplicación de la norma de los seis meses.7. Caso del señor Rosendo Radilla Pacheco.
IV. Informe de los dos casos transmitidos al Estado mexicano, que no aparecen incluidos en la Recomendación 26/2001, y cuyas secuelas se encuentran relacionadas con el tema de las desapariciones forzadas ocurridas en México durante la década de los setentas y principios de los ochentas del siglo XX (agraviados).

V. Casos transmitidos al Estado mexicano, que se encuentran radicados en la base de datos ONU-SINPEF en investigación. Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas No Identificadas (SINPEF) (29 agraviados).

1. Casos transmitidos al Estado mexicano, que en origen fueron objeto de investigación en la Dirección General que Coordina el Programa Especial de Presuntos Desaparecidos y que actualmente se encuentran radicados en la base de datos ONU-SINPEF en investigación, del Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas No Identificadas (SINPEF) (ocho agraviados).
2. Nuevos casos transmitidos al Estado mexicano, que se radicaron en el SINPEF para realizar la investigación solicitada por el Grupo de Trabajo (21 agraviados).

VI. Casos de tres menores, respecto de los cuales el Grupo de Trabajo solicita exclusivamente información para ser analizada.¹⁵

1.2. Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas

Es fundamental destacar el esfuerzo más reciente de Naciones Unidas en la materia, con la creación de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CNUDFP), adoptada el 20 de diciembre de 2006, que entró en vigor el 10 de diciembre de 2010. Dicha Convención cuenta con 88 signatarios y 23 Estados Parte. México firmó la CNUDFP el 6 de febrero de 2007 y la ratificó el 18 de marzo de 2008.

Las principales características de la CNUDFP son:

1. Establece una definición sobre desaparición forzada de personas, en la que se contempla la posibilidad

¹⁵ Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas, en torno a los nuevos casos que recibió en contra del Estado mexicano, así como de aquellos que aún quedan pendientes por aclarar.

de extender el campo de aplicación de la convención a particulares que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables. Tradicionalmente era indispensable la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado.

2. Establece claras obligaciones para los Estados Parte, no sólo para punir dicho crimen, sino también para cooperar para su erradicación.
3. Indica que la práctica sistemática de la DFP constituye un delito de lesa humanidad.
4. Cada Estado Parte que aplique un régimen de prescripción a la desaparición forzada tomará las medidas necesarias para que el plazo de prescripción de la acción penal: a) sea prolongado y proporcionado a la extrema gravedad de este delito, y b) se cuente a partir del momento en que cesa la desaparición forzada, habida cuenta del carácter continuo de este delito.
5. No excluye ninguna jurisdicción penal adicional ejercida de conformidad con las leyes nacionales.
6. Se prohíben circunstancias excepcionales, tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la desaparición forzada de personas.
7. Establece el derecho a la verdad de la víctima.
8. Establece una definición de víctima.
9. Establece el derecho a la reparación.
10. Crea un órgano de vigilancia de la Convención, que es el Comité contra la Desaparición Forzada.

Respecto del último punto, es importante señalar que el Comité contra la Desaparición Forzada es una instancia integrada por expertos independientes, que tiene como objetivo el monitoreo y la implementación de la CNUDF por

parte de los Estados Miembros. Todos los Estados Partes tienen la obligación de reportar al Comité sobre el cumplimiento de los derechos establecidos dentro de la CNUDF.

El Estado Parte puede reconocer la competencia del Comité para recibir comunicaciones de o a nombre de individuos sujetos a su jurisdicción por el incumplimiento de alguna de las disposiciones de dicha Convención. El reconocimiento de dicha competencia puede hacerse al momento de ratificar la CNUDF o posteriormente. A la fecha, México no ha reconocido la competencia del Comité, por lo que es de suma importancia que lo haga a la brevedad posible. El Comité se reúne en Ginebra dos veces al año.

2. Organización de Estados Americanos¹⁶

Quizá la primera región en el mundo en verse más afectada por el fenómeno de las DFP es Latinoamérica. Durante la década de los años setentas, y debido a la proliferación de gobiernos autoritarios, tanto de corte civil como militar, la desaparición forzada de personas alcanzó dimensiones continentales.¹⁷

¹⁶ En la Asamblea General de la OEA se presentaron varias resoluciones que abordan el tema de las desapariciones forzadas, por ejemplo: AG/RES. 443 (IX-0/79), de 31 de octubre de 1979; AG/RES 510 (X-0/80), de 27 de noviembre de 1980; AG/RES. 618 (XII-0/82), de 20 de noviembre de 1982; AG/RES. 666 (XIII-0/83), de 18 de noviembre de 1983; AG/RES. 742 (XIV-0/84), de 17 de noviembre de 1984 y AG/RES. 890 (XVII-0/87), de 14 de noviembre de 1987.

¹⁷ Respecto de los aspectos continentales de la represión durante la década de los años setentas véase, por ejemplo, *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*. Sentencia sobre Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C, No. 153. Este caso trata sobre la desaparición forzada en el marco de la acción coordinada entre las fuerzas de seguridad del cono sur, denominada 'Operación Cóndor'. Véase también el informe anual de la CIDH 1986-1987, en <http://www.cidh.org/annualrep/86.87sp/cap.5a.htm#I.%20%20CONVENCI%C3%93N%20%20INTERAMERICANA%20SOBRE%20DESAPARICI%C3%93N%20FORZADA%20DE%20PERSONAS%C2%A0> (última visita: marzo, 2011).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue de las primeras instituciones en denunciar la DFP.¹⁸ En este sentido, destacan sus informes especiales sobre Chile, realizados en la década de los años setentas.¹⁹

Sin embargo, el desarrollo más importante en la materia ha sido la rica jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH).

2.1. Corte Interamericana de Derechos Humanos

Desde sus inicios, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha señalado claramente la afrenta que representa para la humanidad la desaparición forzada de personas. Asimismo, la Corte ha indicado que, tratándose de desapariciones forzadas, es claro que dicha violación posee características únicas que deben ser tomadas en cuenta. La primera es que se trata de una violación múltiple o compleja.²⁰ La segunda, que es un delito continuo, por que hasta en tanto no se sepa el paradero de la víctima el delito mantiene sus efectos.²¹

¹⁸ Véanse, por ejemplo, Informe Anual, 1978, pp. 22-24a; Informe Anual 1980-1981, pp. 113-114; Informe Anual, 1982-1983, pp. 49-51; Informe Anual, 1985-1986, pp. 40-42; Informe Anual, 1986-1987, pp. 299-306, y muchos de sus informes especiales por países, como OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 19, 1980 (Argentina); OEA/Ser.L/V/II.66, doc. 17, 1985 (Chile), y OEA/Ser.L/V/II.66, doc. 16, 1985 (Guatemala).

¹⁹ Cf. Informes especiales sobre Chile de la CIDH de los años 1974, 1976 y 1977, y sobre Paraguay y Uruguay de 1978. Los informes están localizables en <http://www.cidh.org/pais.esp.htm> (última visita: marzo, 2011).

²⁰ “La desaparición forzada de seres humanos constituye una violación múltiple y continuada de numerosos derechos reconocidos en la Convención y que los Estados Partes están obligados a respetar y garantizar”. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, No. 4, párr. 155. Entre los múltiples derechos que se violan o ponen en peligro en una desaparición forzada se encuentran el derecho a la vida, el derecho a la integridad física (no ser sometido a tortura o malos tratos), el derecho a la libertad y seguridad jurídicas de las personas, el derecho al acceso a la justicia, etcétera.

²¹ Véanse, entre otras, Corte IDH, *Caso Blake vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 2 de julio de 1996. Serie C, No. 27, párr. 39; *Caso Gómez Palomino vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C, No. 136, párr. 92; *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C, No. 118, párrs. 100-

Así, toda vez que la Desaparición Forzada es una violación múltiple o pluriofensiva y continua, la CoIDH ha indicado que la obligación de investigar y castigar a los responsables de las mismas es de naturaleza de *jus cogens*:²²

En definitiva, la Corte estima que, tal como se desprende del preámbulo de la Convención Interamericana [sobre Desaparición Forzada de Personas], ante la particular gravedad de estos delitos y la naturaleza de los derechos lesionados, la prohibición de la desaparición forzada de personas y el correlativo deber de investigarlas y sancionar a sus responsables han alcanzado carácter de *jus cogens*.²³

La misma CoIDH ha señalado la necesidad de interpretar integralmente la desaparición forzada de personas:

La necesidad de considerar integralmente el delito de desaparición forzada en forma autónoma y con carácter continuado o permanente, con sus múltiples elementos complejamente interconectados y hechos delictivos conexos, se desprende no sólo de la propia tipificación del referido artículo III en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, los *travaux préparatoires* a ésta, su preámbulo y normativa, sino también del artículo 17.1 de la Declaración de Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 1992, que incluso agrega un elemento más, ligado al deber de investigación, al señalar que el delito de referencia debe

106; *Caso Molina Theissen vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de julio de 2004. Serie C, No. 108, párr. 41; *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C, No. 109, párr. 142; *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C, No. 153, párr. 82.

²² Las normas de *jus cogens* son normas fundamentales del sistema jurídico internacional que deben ser respetados por todos los Estados.

²³ Corte IDH, *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C, No. 153, párr. 84. Notas a pie mitidas.

ser considerado “permanente mientras sus autores continúen ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida y mientras no se hayan esclarecido los hechos”. La jurisprudencia internacional refleja también este entendimiento y en similares términos se refieren los artículos 4 y 8(1)(b) de la señalada Convención Internacional de Naciones Unidas en la materia.²⁴

Asimismo, la CoIDH ha indicado el impacto que tiene dicho crimen en la esfera de los derechos humanos de las víctimas:

[...] la desaparición forzada consiste en una afectación de diferentes bienes jurídicos que continúa por la propia voluntad de los presuntos perpetradores, quienes al negarse a ofrecer información sobre el paradero de la víctima mantienen la violación a cada momento. Por tanto, al analizar un supuesto de desaparición forzada se debe tener en cuenta que la privación de la libertad del individuo sólo debe ser entendida como el inicio de la configuración de una violación compleja que se prolonga en el tiempo hasta que se conoce la suerte y el paradero de la presunta víctima. Entonces, de conformidad con todo lo anterior, es necesario considerar integralmente la desaparición forzada en forma autónoma y con carácter continuo o permanente, con sus múltiples elementos complejamente interconectados. En consecuencia, el análisis de una posible desaparición forzada no debe enfocarse de manera aislada, dividida y fragmentada sólo en la detención, o la posible tortura, o el riesgo de perder la vida, sino, más bien, el enfoque debe ser en el conjunto de los hechos que se presentan en el caso en consideración ante la Corte, tomando en cuenta la jurisprudencia del Tribunal al interpretar la Convención Americana, así como la Conven-

²⁴ *Ibid.*, párrafo 83. Notas a pie omitidas.

ción Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas para los Estados que la hayan ratificado.²⁵

Finalmente, la CoIDH también ha señalado la inadmisibilidad de amnistías, disposiciones de prescripción y excluyentes de responsabilidad en casos de desapariciones forzadas que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables.²⁶

Como se puede observar, la jurisprudencia de la CoIDH ha ayudado no sólo a desarrollar la noción de DFP, sino a definir los alcances de las obligaciones de los Estados en la materia.

2.2. *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*

En el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos no podemos dejar de mencionar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP) de 1994.²⁷ Dicha Convención entró en vigor el 28 de marzo de 1996, y cuenta con 14 ratificaciones.²⁸

Las principales características de la CIDFP son:

1. Da una definición de desaparición forzada y señala también entre sus características que se trata de un delito continuo o permanente. Artículo II. “Para los efectos de la presente Convención, se conside-

²⁵ Corte IDH, *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C, No. 186, párr. 112.

²⁶ Cf. Corte IDH, *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C, No. 75, párrs. 41-44.

²⁷ La propuesta de creación de la CIDFP fue de la CIDH. Véase informe anual 1986-1987, en <http://www.cidh.org/annualrep/86.87sp/cap.5a.htm#I.%2%20CONVENCI%C3%93N%20%20INTERAMERICANA%20SOBRE%20DESAPARICI%C3%93N%20FORZADA%20DE%20PERSONAS%C2%A0> (última visita: marzo, 2011).

²⁸ Cf. <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-60.html> (última visita: marzo, 2011).

ra 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”.

2. Establece claras obligaciones para los Estados Parte no sólo de punir dicho crimen, sino también de cooperar para su erradicación.
3. Indica que la práctica sistemática de la DFP constituye un delito de lesa humanidad.
4. Prohíbe, en principio, la prescripción de la acción penal y de la pena en casos de DFP, aunque, de existir una norma de carácter fundamental que impidiera lo anterior, el periodo de prescripción deberá ser igual al del delito más grave en la legislación interna del respectivo Estado Parte.
5. Limita las excluyentes de responsabilidad, tales como la obediencia debida a órdenes o instrucciones superiores.
6. Establece la obligación de castigar a los responsables exclusivamente ante jurisdicciones de orden común, prohibiendo toda jurisdicción militar.
7. Se prohíben circunstancias excepcionales, como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la desaparición forzada de personas.

Es importante indicar que el Estado mexicano presentó una reserva a la exclusión de la jurisdicción militar, a fin de que ésta pueda conocer de casos de desaparición forzada.

Asimismo, presentó una declaración interpretativa respecto de la aplicación de la CIDFP.

México es el único Estado Parte que tiene una reserva y declaración interpretativa a dicha Convención. Con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de México en el caso *Radilla*, dicha reserva y declaración interpretativa han quedado sin efecto legal.²⁹

3. México

Desafortunadamente México no escapó al fenómeno de las desapariciones forzadas. El periodo más terrible de las DFP se dio desde finales de la década de los años sesentas hasta mediados de la década de los ochentas. Sin embargo, lamentablemente, en años recientes dicho fenómeno criminal ha aumentado, según indicó el GTDFI en su más reciente visita al país.

3.1. CNDH

En relación con lo anterior, destaca la labor realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Desde su creación, uno de los primeros crímenes que fueron de su conocimiento fue el de la DFP.

Particular atención merecieron para la CNDH las desapariciones ocurridas durante la llamada “guerra sucia” en México durante la década de los años setentas. Muchas de las quejas que fueron utilizadas por la CNDH durante su investigación fueron encomendadas inicialmente a la Secretaría de Gobernación, y de manera específica a su Dirección General de Derechos Humanos, en donde se encontraban en fase de investigación desde 1988; posteriormente, fueron turnadas a la CNDH, a partir de su creación como

²⁹ Ver más adelante el análisis de dicha sentencia.

órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de junio de 1990.³⁰

En el año 2000 se dio un nuevo impulso a las investigaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, logrando publicar, el 27 de noviembre de 2001, el *Informe Especial sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurridas en la Década de los 70 y Principios de los 80*, en el que se acreditaron 532 casos de desapariciones forzadas.

A raíz de dicho Informe, la CNDH emitió la Recomendación 26/2001, dirigida al Presidente de la República con la finalidad de que instruyera a las autoridades correspondientes a hacer las investigaciones necesarias para identificar a los responsables.

Por su importancia, transcribimos las recomendaciones específicas hechas por la CNDH en dicha Recomendación:

PRIMERA. Se asuma el compromiso ético y político por parte del gobierno federal que usted encabeza, en el sentido de orientar el desempeño institucional en el marco del respeto de los derechos humanos que reconoce y garantiza el orden jurídico mexicano, y evitar por todos los medios legales que sucesos como los ocurridos en la década de los 70 y principios de los 80 del siglo XX se puedan repetir.

SEGUNDA. Se sirva girar instrucciones al procurador general de la República a efecto de que se designe un fiscal especial, con el fin de que se haga cargo de la investigación y persecución, en su caso, de los delitos que puedan desprenderse de los hechos a que se refiere esta Recomendación; en

³⁰ Cf. CNDH, Informe Especial sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurridas en la Década de los 70 y Principios de los 80. México, CNDH, 2002. Consultable en: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/desap70s/index.html> (última visita: marzo, 2011).

caso de resultar procedente, ponga en consideración de las autoridades judiciales competentes los resultados de las indagatorias, y en su oportunidad se dé cuenta a esta Comisión Nacional de las acciones realizadas.

TERCERA. En los casos en donde se acreditó la desaparición forzada, en atención al lugar en que pudo ubicarse con vida por última ocasión a las personas, se revise la posibilidad de reparar el daño mediante la prestación de servicios médicos, vivienda, educativos y otras prestaciones de índole social a los familiares de las víctimas de la desaparición forzada.

CUARTA. En atención a las condiciones en que opera el sistema de seguridad nacional, específicamente el Centro de Investigación y Seguridad Nacional que sustituyó a la Dirección Federal de Seguridad, se tomen las medidas legales adecuadas y se establezca un marco jurídico que garantice en su actuar, el respeto a los derechos humanos y un desempeño en estricto apego a los límites que para el ejercicio del poder, a través de las instituciones públicas del estado mexicano, que prevé la Constitución General de la República.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, se envíe a esta Comisión Nacional dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la presente Recomendación sean enviadas a esta Comisión Nacional dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

La falta de presentación de las pruebas dará lugar a que se interprete que la Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que-

dará en libertad de hacer pública, precisamente, esta circunstancia.

Al presentarse en 2001 la Recomendación de la CNDH sobre desapariciones forzadas, el entonces Presidente de México, Vicente Fox, publicó el 27 de noviembre de 2001, en el *Diario Oficial* de la Federación, el “Acuerdo por el cual se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado”, el cual crea a 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 como Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp).

Sin embargo, cinco años después, el 30 de noviembre de 2006, se dio a conocer el Acuerdo A/317/06,³¹ por medio del cual se desaparecía a la FEMOSPP. De los 532 casos analizados por la CNDH, el Fiscal Especial consignó solo 16 averiguaciones previas, y obtuvo órdenes de aprehensión en sólo nueve de ellas. Además, solamente pudo determinar el paradero de seis personas “desaparecidas”. Descubrió que cuatro de ellas habían sido confinadas en instituciones psiquiátricas y que dos habían sido asesinadas mientras se encontraban detenidas. Por otra parte, el informe final de la Fiscalía, llamado: *Informe histórico a la sociedad mexicana*, fue objeto de una gran controversia debido a diversas versiones que se hicieron públicas.

³¹ Acuerdo A/317/06, del Procurador General de la República, que abroga el Acuerdo A/01/02, del 30 de noviembre de 2006, publicado en el *Diario Oficial* el 26 de marzo de 2007.

La CNDH ha reiterado en diversas ocasiones la necesidad de llevar a cabo las investigaciones de los hechos y la necesidad de castigar a los culpables:

De los 532 casos de personas víctimas de desaparición forzada durante la década de los 70 y principios de los 80 del siglo pasado, que dieron origen a la Recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, persisten 518 casos que la Procuraduría General de la República aún tiene pendientes de concluir y resolver conforme a derecho.³²

De igual forma, la CNDH sigue emitiendo Recomendaciones en casos recientes.³³ Es importante señalar que la CNDH cuenta con el Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas No Identificadas (SINPEF), que coordina la Dirección General el Programa Especial de Presuntos Desaparecidos de la Primera Visitaduría General. El SINPEF opera cinco bases de datos particulares:

1. Base de Datos de Expedientes SINPEF en integración.
2. Base de Datos de Expedientes ONU-SINPEF en integración.
3. Base de Datos Expedientes MIGRANTES-SINPEF en integración.
4. Base de Datos de Personas Extraviadas, Desaparecidas o Ausentes.
5. Base de Datos de Personas Fallecidas No Identificadas.

³² Por ejemplo, Comunicado de prensa de la CNDH, CGCP/112/09, del 26 de agosto de 2009.

³³ Véase, por ejemplo, la Recomendación 7/2009 de la CNDH, Sobre el caso de los señores Edmundo Reyes Amaya o Andrés Reyes Amaya y Gabriel Alberto Cruz Sánchez o Raymundo Rivera Bravo, del 13 de febrero de 2009, y la Recomendación 44/2009, Sobre el caso de los señores José Luis y Carlos Guzmán Zúñiga, en Ciudad Juárez, Chihuahua, del 14 de julio de 2009.

3.2. *Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Por otra parte, es importante señalar que el 29 de junio de 2004 la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre la controversia interpuesta en abril de 2002 por parte del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, demandando la inconstitucionalidad e invalidez del decreto en el que se aprueba la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, principalmente en lo relativo a la reserva y declaración interpretativa hechas por el Estado mexicano y en cuanto a la naturaleza del delito de desaparición forzada. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal argumentaba, entre otros puntos, que dicha reserva y declaración impedirían al Distrito Federal ejercer su jurisdicción criminal en casos de desapariciones forzadas en contra de militares.

La Suprema Corte señaló que la reserva y declaración interpretativas eran constitucionales y que además no impedirían el ejercicio de la jurisdicción criminal del Distrito Federal. El impedimento para juzgar militares, señaló la Corte, radicaba en que la legislación penal del Distrito Federal no era aplicable a funcionarios públicos federales, sino sólo a locales, lo que no tenía que ver con las acciones llevadas a cabo por México en relación con la Convención. Desafortunadamente, la Corte no entró a analizar si dicha reserva y declaración hechas por México estaban o no en contra del objeto y fin del tratado, lo que hubiera representado un ejercicio muy interesante de control de la CIDFP.³⁴ Sin embargo, es importante destacar que la Suprema Corte señaló que la desaparición forzada de personas constituye una violación continuada y permanente hasta en tanto se determine el paradero de la víctima.³⁵ Si bien esta afirmación se en-

³⁴ Véase más adelante el análisis de la sentencia del caso *Radilla*.

³⁵ “Tesis P./J. 48/2004, Jurisprudencia. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. ESE DELITO ES DE NATURALEZA PERMANENTE O CONTINUA. Controversia constitucional 33/2002. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 29 de

cuentra en consonancia con lo señalado por la CoLDH, lo relevante de la misma estriba en que no se puede hacer valer ningún argumento de prescripción para ejercer la acción de la justicia.

3.3. *La tipificación de la desaparición forzada*

Por otra parte, en cuanto a legislación interna relativa a la tipificación de la desaparición forzada, es importante indicar que la situación es irregular, debido, principalmente, a que pocas entidades federativas han legislado en el tema y a que existe una amplia variedad en su tratamiento.³⁶

Como ejemplo de lo anterior, véase el siguiente cuadro comparativo respecto de los Códigos Penales del Distrito Federal y el federal:

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS	
Código Penal para el Distrito Federal Artículo 168	Código Penal Federal Artículo 215, a-d
Sujeto activo	
Al servidor público del Distrito Federal que con motivo de sus atribuciones. Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público.	El servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas.

junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Maya-goitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veintinueve de junio en curso, aprobó, con el número 48/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de junio de dos mil cuatro. Mat Registro No. 181147. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XX, julio de 2004, p. 968.

³⁶ Cf. Anexo I.

La desaparición
forzada de personas

Medios	
<p>Detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes.</p>	<p>Propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.</p>
Sanción	
<p>Se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días multa, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años.</p>	<p>Se le impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión. Al servidor Público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos. La oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta.</p>
<p>Al particular se le impondrán prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días multa.</p>	

Disminución de la pena	
<p>Las sanciones se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
Imprescriptibilidad	
<p>Este delito no se sujetará a las reglas de la prescripción, por lo que no prescribirá bajo los supuestos a que ellas se refieren.</p>	<p>≈</p>

Como se podrá notar, la legislación del Distrito Federal es mucho más amplia, porque contempla la participación y el castigo no sólo para funcionarios públicos, sino también para particulares, y además establece la imprescriptibilidad del delito.

Entre las recomendaciones realizadas por el GTDFI a México se encuentra la de armonizar la legislación nacio-

nal y hacer una legislación general en la materia. Las discrepancias entre las legislaciones nacionales en relación con los estándares internacionales en la materia y la ausencia de legislación especializada en más de 20 entidades federativas son algunos de los factores que contribuyen a la impunidad de este crimen.

3.4. *Caso Rosendo Radilla*³⁷

El 23 de noviembre de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una sentencia en contra de México en el caso del señor Rosendo Radilla. El caso versa sobre la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco el 25 de agosto de 1974, en Atoyac de Álvarez, Guerrero, a manos de integrantes del Ejército Mexicano. Radilla Pacheco, entonces de 60 años de edad, viajaba en un autobús con su hijo Rosendo Radilla Martínez, cuando fue detenido en un retén militar. Su hijo fue puesto en libertad, mientras que el señor Radilla Pacheco fue llevado al cuartel militar de la región, sin que se tengan noticias desde entonces de su paradero.

La desaparición del señor Radilla ocurrió en una época en la que se llevaron a cabo numerosas desapariciones forzadas de personas, lo que ha sido llamado “la guerra sucia de los años 70”. La CNDH documentó muchas de esas desapariciones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos encontró que México era responsable por la violación a los artículos 7.1 (Libertad personal); 5.1 y 5.2 (Integridad personal); 3 (Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica) y 4.1 (Derecho a la vida), en perjuicio del señor Rosendo Radilla Pacheco, en razón del incumplimiento del deber de garantía y de respeto de dichos derechos, estable-

³⁷ Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C, No. 209.

cido en el artículo 1.1 de la Convención Americana, todos ellos en relación con los artículos I y XI de la CIDFP.

Asimismo, la Corte concluyó que el Estado mexicano es responsable por la violación a los artículos 5.1 y 5.2 (Integridad personal), 8.1 (Garantías judiciales) y 25.1 (Protección judicial), en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, y los artículos I, incisos a), b) y d); IX y XIX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en perjuicio de los hijos del señor Radilla (Tita, Andrea y Rosendo).

De igual forma, la Corte resolvió que el Estado mexicano incumplió el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos I y III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, es decir, respecto de la tipificación del delito de desaparición forzada de personas.

Por lo anterior, la CoIDH ordenó al Estado mexicano, entre otros, los siguientes puntos:³⁸

1.- Conducir eficazmente, con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable la investigación y, en su caso, los procesos penales que tramiten en relación con la detención y posterior desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, para determinar las correspondientes responsabilidades penales y aplicar efectivamente las sanciones y consecuencias que la ley prevea.

2.- Continuar con la búsqueda efectiva y la localización inmediata del señor Rosendo Radilla Pacheco o, en su caso, de sus restos mortales.

3.- Adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar y el artículo 215 A del Código Penal Fede-

³⁸ *Ibid.*, puntos resolutivos párrs. 7-17.

ral con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4.- Implementar, en un plazo razonable y con la respectiva disposición presupuestaria, programas o 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, así como un programa de formación sobre la debida investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada de personas.

5.- Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad en relación con los hechos del presente caso y en desagravio a la memoria del señor Rosendo Radilla Pacheco.

6.- Brindar atención psicológica y/o psiquiátrica gratuita y de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de sus instituciones públicas de salud especializadas, a las víctimas declaradas en el presente Fallo que así lo soliciten.

7.- Pagar las cantidades fijadas en la Sentencia, por concepto de indemnización por daño material e inmaterial, y el reintegro de costas y gastos.

El Estado mexicano hizo un reconocimiento parcial de responsabilidad por la violación de los artículos 5, 7, 8 y 25, en conexión con el 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Estado no controvertió los hechos del caso, sin embargo, presumió la muerte del señor Radilla.³⁹

Uno de los aspectos más importantes del caso Radilla es que la Corte Interamericana resolvió que sí tenía competencia para conocer del caso, pese a que los hechos de la desaparición forzada ocurrieron en 1974, y México había ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos hasta 1981, reconocido la competencia de la Corte Interamericana en 1998 y ratificado la CIDFP en 2002.

³⁹ *Ibid.*, párrs. 55-56.

Siendo la razón principal de dicha decisión la naturaleza de la desaparición forzada al ser un delito continuo.⁴⁰

Si bien los familiares del señor Radilla no presentaron en 1974 las denuncias formales pertinentes de manera inmediata a su desaparición, debido al clima de inseguridad y desconfianza hacia las autoridades, sino hasta 1992, la Corte consideró que el Estado mexicano no actuó con efectividad y no inició investigaciones profundas como su deber lo manda. La Corte declaró que a pesar de que se hayan llevado a cabo esfuerzos para esclarecer los hechos, éstos no han sido suficientes para garantizar los derechos de las víctimas, negar la impunidad y el total cumplimiento de los compromisos asumidos con la creación de la Fiscalía Especial. La Corte afirmó que es innegable la impunidad con la que se ha manejado el presente caso.⁴¹

De igual forma, la Corte Interamericana sostuvo que si bien se iniciaron investigaciones penales, éstas fueron bajo otros delitos, como el de secuestro, cuando el tipo penal aplicable al presente caso es el de desaparición forzada.

En cuanto al derecho de las víctimas a participar en el proceso, los representantes de las víctimas probaron que la Procuraduría General de la República (PGR) no le había proporcionado copias del expediente de la averiguación previa a una de las hijas del señor Radilla, lo que limitaba su participación en el proceso penal. Al respecto, la Corte señaló que, de conformidad con los artículos 8.1 y 1.1 de la Convención Americana, el Estado tiene el deber de adecuar sus normas internas a las de la Convención Americana, por lo que:

[a] no permitir a la señora Tita Radilla Pacheco [sic], en su calidad de ofendida, el acceso al expediente de la causa penal 46/2005 tramitado ante el Juzgado Segundo de Distri-

⁴⁰ *Ibid.*, párrs. 14-51.

⁴¹ *Ibid.*, párrs. 190-217.

to en el Estado de Guerrero, el Estado incumplió su obligación de respetarle el derecho a intervenir en el proceso.⁴²

Uno de los aspectos más importantes del caso Radilla es el relativo a la idoneidad o no de la jurisdicción militar para conocer de violaciones a los derechos humanos, como la desaparición forzada.

Los representantes de las víctimas argumentaron que el proceso penal llevado a cabo ante la justicia militar por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco violaba los artículos 8 y 25 de la Convención Americana y el artículo IX de la CIDPF, ya que los tribunales militares no son competentes para conocer de casos en donde se ven involucrados civiles, y menos en aquellos en donde se violaron derechos humanos.

La Corte observó que, dada la naturaleza del crimen, la jurisdicción militar no tiene competencia para juzgar y sancionar al presunto culpable. En este sentido, cuando el crimen se trate de la violación a los derechos humanos de una persona, el caso, sin excepción, tiene que ser juzgado en un tribunal ordinario.

Por su importancia, se cita *in extenso* la parte relevante respecto de la sentencia de la CoIDH:

272. El Tribunal considera pertinente señalar que reiteradamente ha establecido que la jurisdicción penal militar en los Estados democráticos, en tiempos de paz, ha tendido a reducirse e incluso a desaparecer, por lo cual, en caso de que un Estado la conserve, su utilización debe ser mínima, según sea estrictamente necesario, y debe encontrarse inspirada en los principios y garantías que rigen el derecho penal moderno. En un Estado democrático de derecho, la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurí-

⁴² *Ibid.*, párr. 253.

dicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares. Por ello, el Tribunal ha señalado anteriormente que en el fuero militar sólo se debe juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.

273. Asimismo, esta Corte ha establecido que, tomando en cuenta la naturaleza del crimen y el bien jurídico lesionado, la jurisdicción penal militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos sino que el procesamiento de los responsables corresponde siempre a la justicia ordinaria. En tal sentido, la Corte en múltiples ocasiones ha indicado que “[c]uando la justicia militar asume competencia sobre un asunto que debe conocer la justicia ordinaria, se ve afectado el derecho al juez natural y, *a fortiori*, el debido proceso”, el cual, a su vez, se encuentra íntimamente ligado al propio derecho de acceso a la justicia. El juez encargado del conocimiento de una causa debe ser competente, además de independiente e imparcial.

274. En consecuencia, tomando en cuenta la jurisprudencia constante de este Tribunal (*supra* párrs. 272 y 273), debe concluirse que si los actos delictivos cometidos por una persona que ostente la calidad de militar en activo no afectan los bienes jurídicos de la esfera castrense, dicha persona debe ser siempre juzgada por tribunales ordinarios. En este sentido, frente a situaciones que vulneren derechos humanos de civiles bajo ninguna circunstancia puede operar la jurisdicción militar.

275. La Corte destaca que cuando los tribunales militares conocen de actos constitutivos de violaciones a derechos humanos en contra de civiles ejercen jurisdicción no solamente respecto del imputado, el cual necesariamente debe ser una persona con estatus de militar en situación de actividad, sino también sobre la víctima civil, quien tiene derecho a participar en el proceso penal no sólo para efectos de la

respectiva reparación del daño sino también para hacer efectivos sus derechos a la verdad y a la justicia (*supra* párr. 247). En tal sentido, las víctimas de violaciones a derechos humanos y sus familiares tienen derecho a que tales violaciones sean conocidas y resueltas por un tribunal competente, de conformidad con el debido proceso y el acceso a la justicia. La importancia del sujeto pasivo trasciende la esfera del ámbito militar, ya que se encuentran involucrados bienes jurídicos propios del régimen ordinario.

277. En el presente caso, no cabe duda que la detención y posterior desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, en las que participaron agentes militares (*supra* párr. 150), no guardan relación con la disciplina castrense. De dichas conductas han resultado afectados bienes jurídicos tales como la vida, la integridad personal, la libertad personal y el reconocimiento de la personalidad jurídica del señor Rosendo Radilla Pacheco. Además, en un Estado de Derecho, la comisión de actos tales como la desaparición forzada de personas en contra de civiles por parte de elementos de la fuerza militar nunca puede ser considerada como un medio legítimo y aceptable para el cumplimiento de la misión castrense. Es claro que tales conductas son abiertamente contrarias a los deberes de respeto y protección de los derechos humanos y, por lo tanto, están excluidas de la competencia de la jurisdicción militar.

279. Ahora bien, el Estado mexicano señaló que las decisiones dictadas por tribunales militares son susceptibles de ser revisadas por las autoridades ordinarias a través de la “figura” del amparo, con lo cual, en su opinión, se salvaguarda la garantía del juez natural en los casos donde la víctima de un delito considerado del orden militar sea un civil.

280. Al respecto, la Corte estima conveniente subrayar que el proceso penal es uno solo a través de sus diversas etapas, tanto la correspondiente a la primera instancia como las relativas a instancias ulteriores. En consecuencia, el con-

cepto del juez natural y el principio del debido proceso legal rigen a lo largo de esas etapas y se proyectan sobre las diversas instancias procesales.

281. En el presente caso, la sola posibilidad de que las decisiones emanadas de tribunales militares puedan ser “revisadas” por las autoridades federales no satisface el principio del juez natural, ya que desde la primera instancia el juez debe ser competente. En el presente caso, la Corte ya señaló que los tribunales militares no son competentes para conocer de la detención y posterior desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco.

282. De lo anterior, la Corte estima que el Estado vulneró el principio del juez natural al extralimitar la esfera de la justicia castrense en el presente caso, en contravención de los parámetros de excepcionalidad y restricción que caracterizan a la jurisdicción penal militar. En tal sentido, dado que los tribunales militares no son competentes, el Tribunal considera que no es necesario pronunciarse respecto a la supuesta falta de independencia e imparcialidad alegada por los representantes.⁴³

En el mismo tenor, la Corte Interamericana indicó que el artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar que se refiere a la extensión de la jurisdicción militar sobre delitos del fuero ordinario cuando sean “[c]ometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo” era una disposición “amplia e imprecisa que impide la determinación de la estricta conexión del delito del fuero ordinario con el servicio castrense objetivamente valorado”⁴⁴ y que además no estaba acorde con los estándares internacionales en la materia, por lo que es obligación del Estado mexicano adecuar su legislación interna a dichos estándares.

⁴³ *Ibid.*, notas a pie omitidas.

⁴⁴ *Ibid.*, párr. 286.

Por otra parte, la Corte, basada en el artículo 25.1 de la Convención, observa que los Estados tienen la obligación de garantizar a todas las personas un recurso judicial contra violaciones a los derechos humanos, y en el caso en particular cuando se trata de desapariciones forzadas. Así, la Corte concluyó:

[e]n el presente caso el recurso de amparo no fue efectivo para permitir a la señora Tita Radilla Martínez impugnar el conocimiento de la detención y posterior desaparición forzada de su padre, el señor Rosendo Radilla Pacheco, por la jurisdicción militar, lo cual constituye una violación del artículo 25.1 de la Convención.⁴⁵

Otro de los argumentos de los representantes de las víctimas fue que se violó el artículo IX de la CIDFP como consecuencia de la aplicación de la jurisdicción militar. Si bien, México presentó una reserva en relación al artículo IX de la CIDPF, en donde declaró que la legislación mexicana reconoce el fuero de guerra cuando un militar comete un delito mientras está en sus labores, los representantes demandaron a la Corte declarar la nulidad de dicha reserva, ya que va en contra del objeto y fin del tratado y se contrapone a los esfuerzos para proteger los derechos humanos.

En este sentido, la CoIDH concluyó que:

La reserva formulada por México no satisface el primer requisito establecido en el artículo XIX de la CIDFP [posibilidad de formular reservas siempre que no sean incompatibles con el objeto y propósito] por lo que, en consecuencia, debe ser considerada inválida. En este sentido, resulta evidente que la aplicación de la jurisdicción militar en el presente caso, por la cual el Estado extendió la competencia del fuero castrense a hechos que no tienen estricta conexión

⁴⁵ *Ibid.*, párr. 298.

con la disciplina militar o con bienes jurídicos propios del ámbito castrense, es contraria a la disposición contenida en el artículo IX del tratado de referencia, a la cual México está claramente obligado.⁴⁶

Por otra parte, la Corte volvió a enfatizar el hecho de que los Estados tienen la obligación de adaptar su derecho interno a lo estipulado en la Convención Americana y otros tratados internacionales, como la CIDFP. Así, la Corte determinó que:

[E]l Estado no ha cumplido plenamente las obligaciones que le impone el artículo 2 de la Convención Americana, en relación con los artículos I y III de la CIDFP, para garantizar debidamente la investigación y eventual sanción de los hechos constitutivos de desaparición forzada en el presente caso.⁴⁷

Un aspecto importante de la sentencia es que señala la necesidad del Estado de emprender políticas públicas integrales en la materia. Al respecto, la Corte exigió al Estado la implementación “en un plazo razonable y con la respectiva disposición presupuestaria”, de programas o cursos permanentes dirigidos a funcionarios públicos, destacando: militares, agentes del Ministerio Público y de la Procuraduría General de la República y jueces del Poder Judicial de la Federación sobre el análisis de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y para que tengan los elementos técnicos necesarios para realizar las debidas investigaciones sobre desapariciones forzadas.

En este sentido, destaca lo indicado por la Corte Interamericana al señalar la obligación de los jueces nacionales

⁴⁶ *Ibid.*, párr. 312.

⁴⁷ *Ibid.*, párr. 324.

de velar por el cumplimiento de la Convención Americana en particular, pero también puede ser extensivo a otros tratados internacionales en materia de derechos humanos:

339. En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

340. De tal manera, es necesario que las interpretaciones constitucionales y legislativas referidas a los criterios de competencia material y personal de la jurisdicción militar en México, se adecuen a los principios establecidos en la jurisprudencia de este Tribunal, los cuales han sido reiterados en el presente caso.⁴⁸

La decisión de la Corte Interamericana en contra de México marca un paso muy importante en el combate a la impunidad en casos de desaparición forzada. Si bien la de-

⁴⁸ *Ibid.* No incluye notas a pie.

cisión versa sobre el caso del señor Rosendo Radilla, en realidad es un análisis de una etapa muy dolorosa de la historia reciente de México; pero, además, señala los problemas sistémicos que enfrenta el Estado mexicano para la prevención, investigación y eventual castigo de los perpetradores de estos crímenes.

3.5. Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas

Uno de los aspectos positivos derivados de la visita a México del GTDFI en 2011 es la expedición de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (Ley del Registro Nacional).

La Ley del Registro Nacional establece que dicho registro es un instrumento de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y 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” (artículo 2). Es importante hacer notar la amplitud de la ley para incluir en la misma base de datos a todas las personas que se encuentran en centros de atención, resguardo, detención o internación, lo que puede contribuir favorablemente al combate a la impunidad si las autoridades respectivas alimentan adecuadamente dicha base de datos.

Un aspecto interesante de dicha ley es que define a una persona desaparecida como:

Toda persona que, con base en información fidedigna de familiares, personas cercanas o vinculadas a ella, la hayan

dado por desaparecida de conformidad con el derecho interno, lo cual puede estar relacionado con un conflicto armado internacional o no internacional, una situación de violencia o disturbios de carácter interno, una catástrofe natural o cualquier situación que pudiera requerir la intervención de una autoridad pública competente. (Artículo 3. IV)

Lo primero a resaltar es que dicha definición no es sobre desaparición forzada de personas, sino sólo por “desaparición de personas.” El matiz es fundamental, porque evidentemente dicha definición no atiende los estándares internacionales en la materia, toda vez que se refiere a supuestos fuera del contexto de la violación a los derechos humanos aquí analizada.

Por otra parte, la ley establece la obligación a todas las autoridades administrativas o judiciales para que en caso de 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. Eso es importante no sólo por que amplía el número de sujetos que están obligados a denunciar una posible DFP, sino también por que amplía el marco de protección de las personas que andan en busca de un familiar, toda vez que no es necesario hacer exclusivamente una denuncia, por ejemplo, ante un agente del Ministerio Público.

En cuanto a las sanciones, establecidas en dicha ley, a los servidores públicos por hacer un uso indebido del Registro Nacional, éstas son meramente monetarias, de carácter administrativo, a través de una multa. Si bien ello no excluye la posibilidad de sanciones de otro tipo, es importante hacer mención de que son muy débiles por tratarse de un potencial daño de naturaleza irreparable para las posibles víctimas de DFP.

En resumen, si bien la creación de un Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas es un buen paso, por lo menos para tener una idea de la naturaleza del

fenómeno, lo cierto es que queda muy corto para combatir de manera eficaz la desaparición forzada de personas.

COMENTARIOS FINALES

La desaparición forzada representa una violación grave a diversos derechos humanos consagrados en diferentes instrumentos jurídicos internacionales. Dichos derechos afectados incluyen, entre otros, el derecho a la integridad física; a la personalidad jurídica; el derecho a la libertad; a no sufrir torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y el derecho a la verdad e incluso a la vida. Asimismo, la desaparición forzada afecta no sólo a la víctima directa, sino también a los familiares y amigos.

La evolución en los diferentes instrumentos internacionales muestra el interés de la comunidad internacional por proscribir la desaparición forzada. Aunados a esos instrumentos, los comentarios del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias a la Declaración de Naciones Unidas en la materia y la amplia jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre el tema, han ayudado a identificar alcances y límites en la interpretación y aplicación de la desaparición forzada.

México, desafortunadamente, ha sufrido los estragos de tan horrendo crimen, y si bien se han hecho algunos esfuerzos por combatirlo, es claro que, como lo ha señalado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el GTDFI y la CoIDH en el caso Rosendo Radilla, aún existe mucho por hacer.

La desaparición forzada de personas, fue editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional. La copia se realizó en 1,000 discos.

Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi

María Ampudia González

Mariano Azuela Güitrón

Ninfa Delia Domínguez Leal

Rafael Estrada Michel

Mónica González Contró

David Kershenobich Stalnikowitz

Carmen Moreno Toscano

María Olga Noriega Sáenz

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

Norma Inés Aguilar León

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Secretario Ejecutivo

Héctor Daniel Dávalos Martínez

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Manuel Martínez Beltrán

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O



Luis Ángel Benavides Hernández

Licenciado en Derecho, por la Facultad de Derecho de la UNAM; maestro y doctor en Derecho Internacional, por el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, Suiza. Laboró en la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Tribunal Administrativo del Banco Mundial y la Cancillería mexicana. Recientemente se desempeñó como investigador y Secretario Académico del Centro Nacional de Derechos Humanos, órgano académico de la CNDH.