

# El resurgimiento de la desaparición forzada en México

Enero 2013

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos humanos A.C.

**CMDPDH**



**Comisión Mexicana  
de Defensa y Promoción de  
los Derechos Humanos A.C.**

Más de 20 años...

*Bajo el contexto de la llamada “guerra contra la delincuencia organizada”, emprendida por el Gobierno Federal desde finales del año 2006, la situación de inseguridad y violencia en México se ha agravado. Una de sus causas y manifestaciones más notorias es la militarización de la seguridad pública en el país. En este contexto, resulta particularmente preocupante el incremento en la cifra de desapariciones forzadas.*

#### **La política de seguridad del gobierno Calderón.**

Según el informe de actividades más reciente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), tan solo durante 2010 el 33% de las quejas recibidas ante dicha instancia fueron dirigidas en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), de cuyo total alrededor del 13% se referían a desaparición forzada de personas.

En total, se han presentado 390 quejas por desaparición forzada ante la CNDH entre diciembre de 2006 y 2011, de las cuales 277 se registraron entre 2010 y 2011 (más del 70%). El incremento de quejas ante la CNDH sobre desapariciones ha sido sostenido, pasando de 4 quejas en 2006, a 153 en 2011.<sup>1</sup>

El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de las Naciones Unidas (GTDFI) señaló, tras su reciente visita al país en el mes de marzo de 2011, que más de 3.000 personas habrían sido desaparecidas desde el 2006 y que el aumento en las desapariciones forzadas en México responde directamente a la estrategia emprendida por el Presidente Calderón para hacer frente a la problemática de seguridad pública en el país.

En opinión del GTDFI, el despliegue de miles de elementos militares para realizar labores de seguridad pública ha fomentado la comisión de delitos puesto que las Fuerzas Armadas no se limitan únicamente a actuar como apoyo a las autoridades civiles y a aceptar sus órdenes, sino a realizar tareas que corresponden exclusivamente a dichas autoridades civiles. Por tal motivo, el grupo de expertos recomendó al gobierno mexicano considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública.



#### **Patrones y tendencias de la desaparición forzada en México.**

En el contexto de la guerra contra la delincuencia organizada, miles de personas han sido detenidas por distintos cuerpos de seguridad, ya sean militares o policiales, quienes en muchas ocasiones no ofrecieron ninguna justificación para su detención. Cuando sus familiares se enteraron de la detención y solicitaron información a diversas autoridades, en la gran mayoría de los casos se negó la participación de las fuerzas de seguridad, dejando a los familiares sin información sobre sus seres queridos.<sup>2</sup>

Entre los elementos comunes de los casos de desaparición forzada encontramos que, una vez que se interponen denuncias formales, éstas no son investigadas como desaparición de personas u otro delito similar, argumentado que el delito no está tipificado o no hay elementos para generar una línea de investigación.

En muchos de éstos casos, los funcionarios públicos intimidan a las familias sugiriendo que debe haber alguna causa por la cual sus familiares fueron desaparecidos, por ejemplo algún vínculo con actividades ilícitas o bandas delincuenciales. Este tipo de

Conforme a cifras oficiales, actualmente hay más de 60,000 elementos de las Fuerzas Armadas cumpliendo tareas que en un estado de normalidad democrática corresponderían exclusivamente a las autoridades civiles. Asimismo, en 17 de las 32 entidades federativas de la República, esto es, el 53.12% del total, los encargados de las instituciones policíacas locales son militares, sin contar con la presencia de militares al frente de policías municipales o de algunas agencias estatales de seguridad en al menos 25 estados. Como efecto de la actual política de seguridad federal, se han multiplicado los casos de tortura, detenciones ilegales, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas de personas por parte del Ejército, policías y grupos paramilitares.

tratamiento es seguido de la negativa de investigar. A muchas de estas personas el mismo Ministerio Público les llega a recomendar que no presenten denuncias formales, argumentando que podrían sufrir posteriores represalias.

En otras ocasiones, las autoridades obstaculizan las investigaciones al clasificar éstas de un inicio como *levantones* o secuestros.<sup>3</sup> Es importante señalar que el término *levantón* no es un término jurídico y no existe en ningún cuerpo penal. El término *levantón* se refiere a una desaparición cometida por la delincuencia organizada, en muchas ocasiones en contra de alguna banda rival.

Finalmente, en aquellos casos en que se inicia una investigación, se han registrado serias deficiencias en la integración de los procedimientos. Human Rights Watch, en su más reciente informe sobre México, documenta que al conducir las investigaciones, en muchas ocasiones no se interroga a testigos clave, no se acude a la escena del crimen o no se investiga ciertas pruebas.<sup>4</sup>

Se ha identificado a cuatro grandes grupos de personas que son particularmente vulnerables a las desapariciones forzadas en el contexto actual: las y los defensores de derechos humanos; personas con algún tipo de militancia política o en movimientos sociales; personas migrantes; y 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 delincuencia organizada.

Las y los defensores de derechos humanos, tal y como ha sido documentado por la OACNUDH, se encuentran en una situación de vulnerabilidad derivada del actual contexto de violencia, así como de la resistencia a cambios culturales, la persistencia de prácticas antidemocráticas y fuertes intereses económicos que la defensa de los derechos pone en riesgo.<sup>5</sup>

Sin embargo, la actual estrategia de seguridad pública ha tenido también un impacto directo en la ciudadanía en general, muchas veces en contra de personas inocentes no vinculadas al crimen organizado. En estos casos se trata de personas que no tienen ninguna militancia social o política, que son señaladas o estigmatizadas como miembros de organizaciones criminales por parte del Estado o que se encontraban en medio de operativos militares o policiales y fueron desaparecidas. En muchos casos, la prensa ha registrado a estas personas como “víctimas de levantones”.

### **Incumplimiento ante las Convenciones internacionales sobre Desaparición Forzada.**

México es parte de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, ratificada el 18 de marzo de 2008, así como de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP), ratificada el 2 de abril del año 2002.

## **“MÉXICO NO HA DADO MUESTRAS DE POSEER LA VOLUNTAD POLÍTICA PARA CUMPLIR CON LAS SENTENCIAS DE LA COIDH”**

Sin embargo, al momento de ratificación de la Convención Interamericana, México presentó una reserva expresa al artículo IX “toda vez que la Constitución Política reconoce el fuero de guerra cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio. El fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención, toda vez que conforme al artículo 14 de la Constitución mexicana nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Respecto de esta reserva, el Estado mexicano ha expresado, en su informe sobre el cumplimiento de la sentencia del caso Rosendo Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos, entregado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a principios de 2011, que ha iniciado “el procedimiento interno correspondiente con miras al eventual retiro de la reserva”. Sin embargo, a pesar de haber hecho tal declaración ante la CoIDH, el Estado ha dado contantes muestras de no poseer la voluntad política para realizar estos cambios.

Asimismo, el Estado mexicano interpuso también la siguiente declaración interpretativa ante la CIDFP: “Con fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política, el gobierno de México, al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994, se entenderá que las disposiciones de dicha

Convención se aplicarán a los hechos que constituyandesaparición forzada de personas, se ordenen, ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención.”

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Tesis jurisprudencial 49/2004 determinó que “[L]a mencionada declaración interpretativa, que señala que las disposiciones de ese instrumento internacional se aplicarán a los hechos que constituyan el delito de desaparición forzada de personas, el Gobierno Mexicano quiso significar que tales disposiciones no podrán aplicarse a aquellas conductas constitutivas de ese ilícito cuya consumación hubiera cesado antes de que adquiriera obligatoriedad la nueva norma, pero no debe interpretarse en el sentido de que no se aplique a las conductas típicas de tal delito que habiéndose iniciado antes de su vigencia, se continúen consumando durante ella, pues al tener el delito de desaparición forzada de personas el carácter de permanente o continuo puede darse el caso de que las conductas comisivas del ilícito se sigan produciendo durante la vigencia de la Convención”.

De igual forma ha sido estipulado por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien en reiteradas ocasiones ha señalado que el delito de desaparición forzada constituye una violación continua, por lo que podrá tener

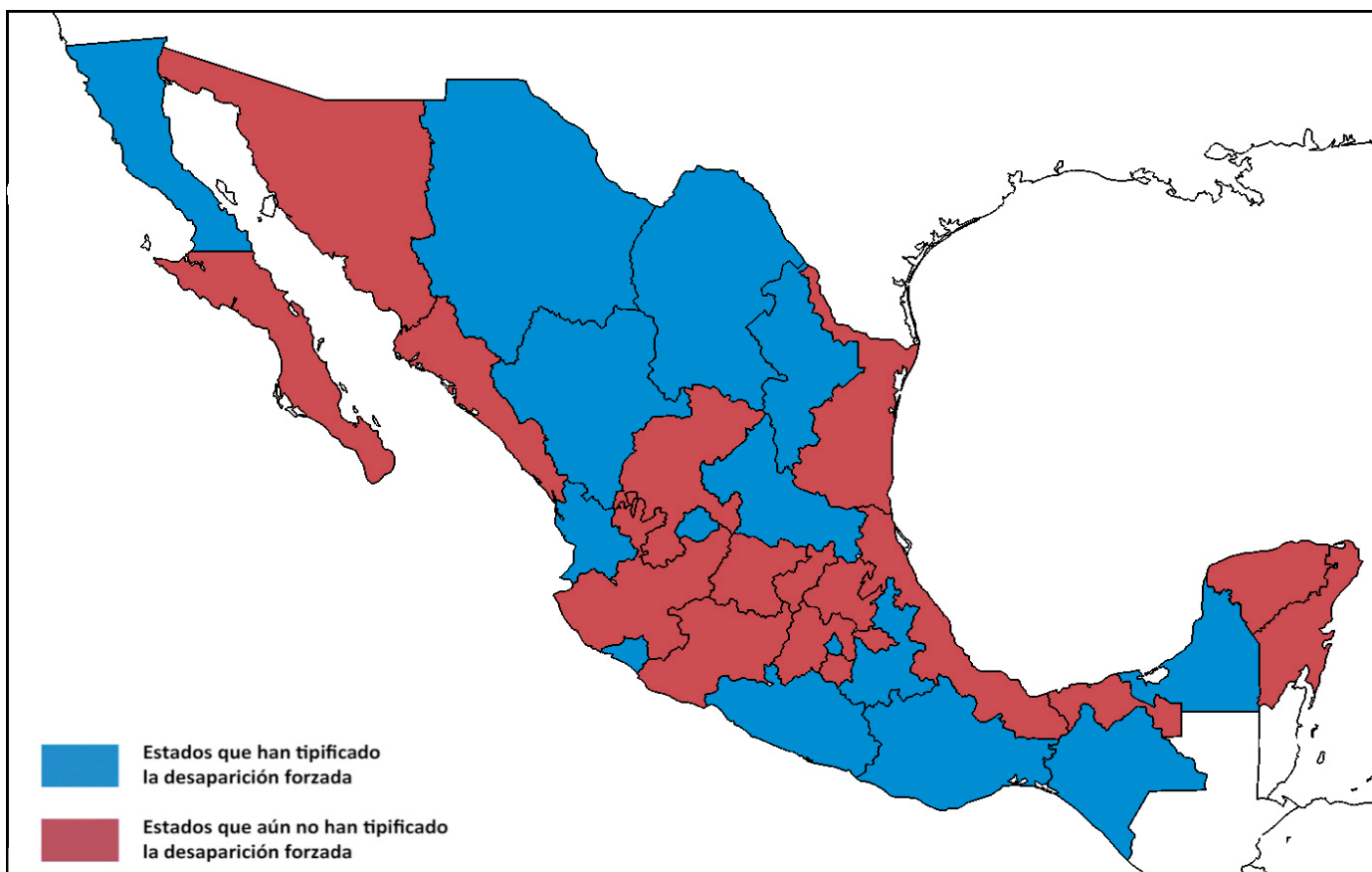
conocimiento de hechos que hayan sucedido previamente pero que no se hayan consumado al momento.

La reserva del Estado mexicano a la CIDFP contraviene lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el sentido de garantizar que quienes investiguen las violaciones a derechos humanos no sean los órganos potencialmente implicados en su comisión pues, de lo contrario, se pone en duda la independencia e imparcialidad debidas.

Además, la reserva va en contra del fin y objeto de la misma, lo que según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hace inadmisibles la reserva.

### La tipificación de la desaparición forzada en la legislación mexicana.

A nivel federal, la desaparición forzada fue tipificada el 25 de abril de 2001 en el artículo 215-A del Código Penal Federal. No obstante, el tipo penal resulta inadecuado por lo que hace a la definición del sujeto activo, ya que restringe la autoría del delito únicamente a “servidores públicos”, dejando fuera de la definición a todas aquellas terceras personas que con el apoyo, autorización o aquiescencia del Estado cometan tal delito.



Además, el tipo penal reduce el “agente del Estado” presente en los estándares internacionales mediante la denominación de “servidor público”, el cual queda circunscrito únicamente al Poder Ejecutivo, lo cual, como fue señalado por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). Ésta deficiencia presenta un obstáculo para asegurar la sanción de todos los autores, cómplices y encubridores provenientes de cualesquiera poderes del Estado.

Estas consideraciones llevaron a la CoIDH a condenar al Estado mexicano en el caso Rosendo Radilla Pacheco (23 de noviembre de 2009) a reformar el artículo 215-A del Código Penal Federal, dada la inadecuación del tipo penal a los estándares internacionales, particularmente a los interamericanos. Sin embargo, a más de tres años de emitida la sentencia, el Estado aún no ha acatado dicha resolución.

En cuanto a la tipificación del delito en las legislaciones locales, sólo catorce de ellas contemplan el delito de desaparición forzada de personas en su Código Penal, con lagunas y deficiencias en la definición y la determinación de los sujetos activos (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Distrito Federal, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y San Luis Potosí); en Michoacán se presentó una iniciativa el pasado mes de septiembre, pero aún no ha sido aprobada por el Congreso. Asimismo, en Guerrero si bien no se ha incorporado el delito en las legislaciones penales, se cuenta hoy en día con una ley especial para el tema, y en Zacatecas se discute en el Congreso una ley similar. Cabe destacar que 16 entidades federativas no cuentan con un tipo penal de desaparición forzada ni es contemplada en alguna legislación especial local, lo cual genera mayores violaciones a los derechos humanos de las víctimas y sus familiares.

### **La insuficiencia del amparo frente a la desaparición forzada de personas.**

Aunado a la deficiencia en la tipificación del delito de desaparición forzada, la inexistencia de recursos judiciales efectivos amplía aún más la desprotección de las personas frente a este delito. El recurso que tutela la libertad e integridad personal en México es una modalidad del amparo que tiene como fin resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales, al no existir un procedimiento

específico como el *habeas corpus*.

El recurso judicial en mención está regulado por la Ley de Amparo; sin embargo, este que podría ser el medio jurisdiccional más efectivo al alcance de las personas en casos de desaparición forzada, resulta inefectivo habida cuenta de los requisitos de interposición y de ratificación que exige la demanda de amparo tal como se encuentra legislado actualmente, pues la Ley señala que se debe especificar, según el artículo 117, el lugar en que se encuentre el agraviado así como la autoridad o agente que ejecute o trate de ejecutar el acto. Estos requisitos rematan la ineficacia del recurso dadas las exigencias procesales de exhibición personal o de identificación del paradero del agraviado y de la autoridad responsable del acto.

Además, según el artículo 17 de la misma ley, para la ratificación del amparo se requiere la presencia física del quejoso como indispensable para que la acción jurisdiccional tenga efecto, quien señala la propia ley no puede ser otro que la persona que ha sufrido la violación de garantías. Evidentemente este requisito no podrá ser cubierto en casos de desaparición, pues se desconoce el paradero de la víctima.

Cabe mencionar que en octubre de 2011 el Senado aprobó por unanimidad modificaciones a la Ley de Amparo, la cual contempla subsanar dichas deficiencias descritas previamente. Sin embargo, a más de un año de su aprobación en el Senado, la Cámara de Diputados no ha discutido aún el dictamen recibido por la Cámara Alta, incumpliendo además con la Reforma Constitucional en la materia que exigía aprobar modificaciones a la legislación secundaria en los cuatro meses subsiguientes a su publicación, es decir, en el mes de octubre de 2011.



**La primacía de la jurisdicción militar en casos de violaciones a los derechos humanos promueve la impunidad**

### **Jurisdicción Militar.**

Por otro lado, la primacía de la jurisdicción militar en casos de violaciones a los derechos humanos en que se encuentran implicados militares dificulta aún más la interposición de un recurso frente a la desaparición forzada y promueve la impunidad de este crimen.

Si bien el artículo 13 de la Constitución mexicana establece la prohibición estricta de que la jurisdicción militar atraiga casos en los que se encuentren involucrados civiles, una interpretación laxa y vaga del artículo 57 del Código de Justicia Militar (CJM) que establece la jurisdicción militar “para todos los delitos de la disciplina militar” ha permitido que todo acto ilícito cometido por militares sea atraído por la jurisdicción militar.

Durante el mes de agosto de 2012, la SCJN retomó las discusiones sobre los alcances de la jurisdicción militar tras el análisis de 28 casos que se encontraban en tribunales militares. Tras un mes y medio de debates, la SCJN sentó el precedente jurídico de que todos los casos de violaciones de derechos humanos cometidos por militares donde se encuentren involucrados civiles deberán ser competencia civil. En uno de estos casos, la SCJN declaró el artículo 57 del Código de Justicia Militar inconstitucional, pero aún no ha sentado jurisprudencia sobre este asunto.

Cabe mencionar en este respecto que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) informó mediante solicitud de acceso a la información pública gubernamental (folio 0000700153309) que de 2001 a finales de 2009, la Procuraduría General de Justicia Militar no había conocido ningún caso de desaparición forzada de personas y, “como consecuencia – indica la respuesta de SEDENA – no existen sancionados ni procesados”.

### Notas:

- (1) *Informes de Actividades 2006-2011*. Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- (2) *Desaparición Forzada en Ni Seguridad Ni Derechos –ejecuciones, tortura y desapariciones en la ‘guerra contra el narcotráfico en México*. Human Rights Watch, 2011. Pp125-158.
- (3) *Ibidem*.
- (4) *Ibidem*.
- (5) *Observaciones Finales del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*. Naciones Unidas, 2011. Clave A/HRC/19/58/Add.2

## Recomendaciones de la CMDPDH

- Desarrollar protocolos de actuación más efectivos para las policías y autoridades de procuración de justicia en materia de investigación de los hechos y persecución del delito de desaparición forzada, a fin de dar comienzo de manera inmediata a las averiguaciones en cuanto se les dé aviso.
- Destinar mayores recursos y desarrollar mayores herramientas especializadas para la investigación de este tipo de casos, tal como la creación de un órgano independiente e imparcial que sirva como instancia especializada encargada de realizar la búsqueda de personas desaparecidas;
- Sancionarse efectivamente a los responsables de cometer una desaparición forzada en la jurisdicción ordinaria, de conformidad con lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Aprobar las reformas consecuentes al Código de Justicia Militar a fin de que todo militar implicado en violaciones a los derechos humanos sea juzgado por un tribunal civil.
- Reformar el artículo 215-A del Código Penal Federal para adecuar el tipo penal de la desaparición forzada a los más altos estándares internacionales;
- Aprobar a la brevedad las reformas a la Ley de Amparo, tal como fueron enviadas por el Senado de la República.
- Reconocer a la brevedad por parte del Estado mexicano la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU, contemplado en el artículo 26 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada.

# CMDPDH



## Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.

Más de 20 años...

### Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos A.C.

La **Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)** es una organización civil, secular, autónoma e independiente establecida de conformidad con el régimen de las asociaciones civiles no lucrativas, fundada en diciembre de 1989.

Su espectro geográfico de incidencia se centra en México por lo que todas las actividades realizadas en el plano local e internacional tienen como propósito el impacto en la estructura y política gubernamental mexicana para lograr el más amplio rango de protección y disfrute de los derechos humanos y la justicia social en el territorio nacional.

En la CMDPDH tienen cabida todas las posiciones ideológicas que coincidan con la democracia, la necesidad de defender el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos como base fundamental de la vida social.

Tehuantepec 142, Colonia Roma Sur  
Delegación Cuauhtémoc,  
CP 06 760, Ciudad de México  
Tel. +52 (55)55 64 25 82. Fax +116  
Sitio web: [www.cmdpdh.org](http://www.cmdpdh.org)  
Facebook: CMDPDH LaComi  
Twitter/Skype: CMDPDH