

# Temas estratégicos 32

2016  
REPORTE  
QUINCENAL

## ➤ Desaparición forzada y tortura en México. La perspectiva de organismos internacionales y datos según averiguaciones previas

De acuerdo con instancias del sistema universal de derechos humanos, las violaciones graves en México como la desaparición forzada, tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes son hechos que no se limitan a la actuación aislada de funcionarios o servidores públicos, sino fenómenos de carácter generalizado (Relator Especial Contra la Tortura, 2014; GTDFI, 2015a). Ante la discusión legislativa sobre estos temas, en este reporte se hace un recuento de las recomendaciones internacionales más recientes contra la tortura y desaparición forzada; además, se presenta información estadística en la materia.

En los datos expuestos en este reporte destacan los siguientes:

1. El número casos de desaparición forzada en México, transmitidos por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI), tiene niveles similares a países que han experimentado guerra civil y violencia política como Siria y Paquistán (GTDFI, 2015a). Asimismo, los años que registran el mayor número de casos de desaparición forzada en México coinciden con periodos en los que las fuerzas armadas han intervenido en tareas de seguridad y orden interno.
2. Según el Registro Nacional de Personas Desaparecidas (RNPED) los tres estados que registran la mayor cantidad de personas desaparecidas, relacionadas con averiguaciones previas del fuero federal, son Guerrero, Tamaulipas y Veracruz (SESNSP, 2016). De acuerdo con la “Información Estadísticas sobre Desaparición de Personas”, a cargo de la Procuraduría General de la República (PGR), la entidad que tiene el mayor número de personas desaparecidas por desaparición forzada es Veracruz (PGR, 2016). Finalmente, según la misma fuente, no se ha localizado una sola persona viva que haya sido desaparecida de manera involuntaria.
3. Pese a estos datos, en México no se cuenta con un sistema nacional de búsqueda de personas desaparecidas que garantice la verdad, justicia y reparación del daño a las víctimas. Además, los conceptos de desaparición forzada que privan en las dos fuentes citadas distan de ser congruentes con la “Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas”, firmada y ratificada por el Estado mexicano y de observancia obligatoria según el primero constitucional.

El reto inmediato que deriva para el Senado es la aprobación de una ley sobre Desaparición Forzada que prevenga esta violación, facilite la localización de personas desaparecidas y contribuya a garantizar la reparación integral a las víctimas.

## Introducción

La situación de los derechos humanos en México, así como en otros países de América Latina, ha sido objeto de atención de instancias internacionales de derechos humanos desde hace varias décadas.<sup>1</sup> A partir de 2008, año en que inició una política de combate al crimen organizado, se comenzó a poner especial énfasis en los derechos humanos vinculados a los temas de seguridad pública y justicia. En los últimos dos años, la desaparición forzada, las detenciones arbitrarias y la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes en México, son hechos que han estado en el foco de atención de los sistemas interamericano e internacional de derechos humanos debido a la gran difusión que han recibido casos de violaciones graves a derechos humanos, como las ocurridos en Tlatlaya, municipio del Estado de México e Iguala, municipio de Guerrero, este último similar a las desapariciones forzadas ocurridas recientemente en Tierra Blanca, municipio de Veracruz.

En Tlatlaya, estado de México, el 30 de junio de 2014, militares del 102º Batallón de la base de operaciones de San Antonio del Rosario de la Secretaría de la Defensa Nacional dispararon contra un grupo de personas indefensas después de una persecución. Según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es probable que el personal del Batallón haya ejecutado extrajudicialmente entre 15 y 22 personas. Además, la CNDH documentó que se alteró el lugar de los hechos y que se obtuvieron confesiones bajo tortura durante la investigación del caso por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (véase la recomendación 51/2014 de la CNDH).

En Iguala, municipio de Guerrero, el 26 y 27 de septiembre de 2014, policías municipales de Iguala y Cocula atacaron a un grupo de estudiantes desarmados de la Escuela Normal Rural

de Ayotzinapa. De acuerdo con el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), Además de los 43 estudiantes normalistas que continúan desaparecidos, las víctimas del ataque fueron las siguientes:

- 6 personas ejecutadas extrajudicialmente (incluyendo un normalista con señales de haber sido torturado y otros dos con disparos a quemarropa).
- Más de 40 personas heridas
- Cerca de 80 personas que “sufrieron diferentes formas de persecución y atentados contra sus vidas”
- Otras 30 personas que sufrieron “ataques contra sus vidas” (GIEI, 2015a:311s).

La investigación de este caso sigue abierta.

En Tierra Blanca, municipio de Veracruz, el 11 de enero de 2016 policías estatales detuvieron a cinco jóvenes, cuatro hombres y una mujer menor de edad, y los habrían entregado a elementos del crimen organizado; siete policías han sido detenidos. En el rancho El Limón, municipio de Tlaxiaco, Veracruz, fueron encontrados “centenares de restos óseos”, algunos de los cuales podrían pertenecer a dos de los cinco jóvenes desaparecidos en Tierra Blanca (El Universal, 10 de febrero de 2016). Padres de los jóvenes solicitaron la intervención del Equipo Argentino de Antropología Forense, que ha colaborado en el esclarecimiento de otros casos de desaparición forzada en México.

La recurrencia de las violaciones graves de derechos humanos en México ha propiciado que expertos internacionales de derechos humanos realicen trabajo de observación en nuestro país y emitan recomendaciones al respecto. En este reporte se expondrán las principales recomendaciones que dichas instancias hicieron al Estado mexicano a finales de 2014 y durante 2015 en materia de desaparición forzada o involuntaria de personas y

1 De acuerdo con la página recomendacionesdh.mx las primeras recomendaciones internacionales a México en derechos humanos datan de 1994 (véase: SRE/ONU-DH/CIDE, 2015).

tortura y otros tratos crueles inhumanos o degradantes. Para llegar a ese punto se hará una breve exposición de los organismos internacionales de derechos humanos (1) y de algunos datos disponibles sobre desaparición de personas en México (2).

### 1. Instancias internacionales de derechos humanos

El sistema universal de derechos humanos fue creado por la Organización de Naciones Unidas (ONU). Este sistema está compuesto por el Consejo de Derechos Humanos (antes Comisión de Derechos Humanos) y los Comités que supervisan la aplicación de los principales tratados de derechos humanos (ONU-DH, 2015a). El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI) y el Relator Especial sobre Tortura y otros Tratos Cruels Inhumanos o Degradantes son instancias creadas por la Comisión de Derechos Humanos y cuyo mandato ha sido renovado por el Consejo de Derechos Humanos (ONU-DH, 2015b y 2015c).

El sistema interamericano de derechos humanos fue creado por la Organización de Estados Americanos (OEA). Este sistema está compuesto fundamentalmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El GIEI fue creado por la CIDH para el caso específico de los 43 estudiantes normalistas desaparecidos en Guerrero (GIEI, 2015b).

Durante el año 2015, los organismos del sistema universal e interamericano de derechos humanos han emitido una serie de recomendaciones a través de sus informes y observaciones, estos documentos se enlistan en los cuadros 1 y 2.

La mayoría de estos documentos se refieren a dos violaciones graves de derechos humanos: la desaparición forzada o involuntaria de personas y la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes. En secciones posteriores se hará referencia a los informes y observaciones del cuadro 1 y al informe del GIEI (citado en el cuadro 2)

**Cuadro 1. Informes y observaciones al Estado mexicano, 2015**  
Sistema universal de derechos humanos

Instancia	Documento	Fecha y clasificación
<b>Comité contra la Desaparición Forzada</b>	Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención  (Versión avanzada, no editada)	S/F.  Observaciones aprobadas por el Comité el 11 de febrero de 2015
<b>Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, GTDFI.</b>	<i>Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances Addendum Follow-up report to the recommendations made by the Working Group</i>	11 de septiembre de 2015 A/HRC/30/38/Add.4
<b>Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez</b>	Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez	29 de diciembre de 2014 A/HRC/28/68/Add.3

Fuente. Elaboración propia con datos de: ONUDH-México, 2016.

**Cuadro 2. Informes y resoluciones sobre el Estado mexicano, 2015  
Sistema interamericano de derechos humanos**

Instancia	Documento	Fecha
CIDH. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI).	Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa	Septiembre de 2015
Corte IDH	Caso Rosendo Cantú y Otra respecto de México. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2015	23 de junio de 2015
Corte IDH	Asunto Alvarado Reyes y otros respecto de México. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2015	23 de junio de 2015
Corte IDH	Asunto Castro Rodríguez respecto de México. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2015	23 de junio de 2015
Corte IDH	Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra Vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de abril de 2015	17 de abril de 2015
Corte IDH	Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de abril de 2015.	17 de abril de 2015

Fuente: Elaboración propia con datos de: Corte IDH, 2016 y GIEI, 2015a.

toda vez que estos contienen información más abundante sobre el carácter estructural de dichas violaciones. La Corte IDH, por su parte, en la supervisión del cumplimiento de sus sentencias, insistió durante 2015 en la necesidad de eliminar el fuero militar en todos los casos en los que un miembro de las fuerzas armadas cometa violaciones de derechos humanos no sólo contra civiles sino también contra militares; éste fue uno de los señalamientos más destacados de la Corte IDH en 2015.

Para comprender mejor estas recomendaciones, cabe hacer una exposición de la información disponible sobre desaparición forzada en México.

## 2. Desaparición forzada o involuntaria de personas en México según el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Personas de la ONU (GTDFI)

De acuerdo con su último informe anual, el GTDFI de la ONU reportó 545 casos de desapariciones forzadas o involuntarias al gobierno mexicano entre 1980 y 2015 (2015a:29). De 105 países, cuyos casos son transmitidos<sup>2</sup> por el GTDFI, 11 superan esta cifra: Nepal (673), Filipinas (786), Chile (908), Colombia (1 mil 258), El Salvador (2 mil 671), Perú (3 mil 006), Algeria (3 mil 132), Guatemala (3 mil 154), Argentina (3 mil 449) Sri Lanka (12 mil 341) e Irak (16 mil 555) (GTDFI, 2015a).

<sup>2</sup> El GTDFI llama “casos transmitidos” a casos denunciados por familiares o amigos de la persona desaparecida, sus representantes, organizaciones no gubernamentales o por los propios Estados al Grupo de Trabajo. Después de examinar la información de cada caso el GTDFI los “transmite” al Estado correspondiente para su esclarecimiento (GTDFI, 2014:3).

*“La lógica y entrenamiento del ejército y la policía son diferentes [entre sí] y por lo tanto los operativos militares desplegados en el contexto de la seguridad pública deben ser estrictamente restringidos y adecuadamente supervisados por autoridades civiles.”*

GTDFI, 2011:8

Como se puede observar en la gráfica 1, la mayoría de los casos transmitidos a México ocurrieron en tres momentos específicos: los años 70, que corresponden al periodo de la “guerra sucia”; 1994, que coincide que coincide con el conflicto armado en el estado de Chiapas y de 2007 a 2012, años que coinciden con el periodo de la intensificación de la estrategia de combate a las drogas. Estos tres momentos o periodos históricos tienen en común la participación (justificada o no) del Ejército en tareas de orden público y seguridad.

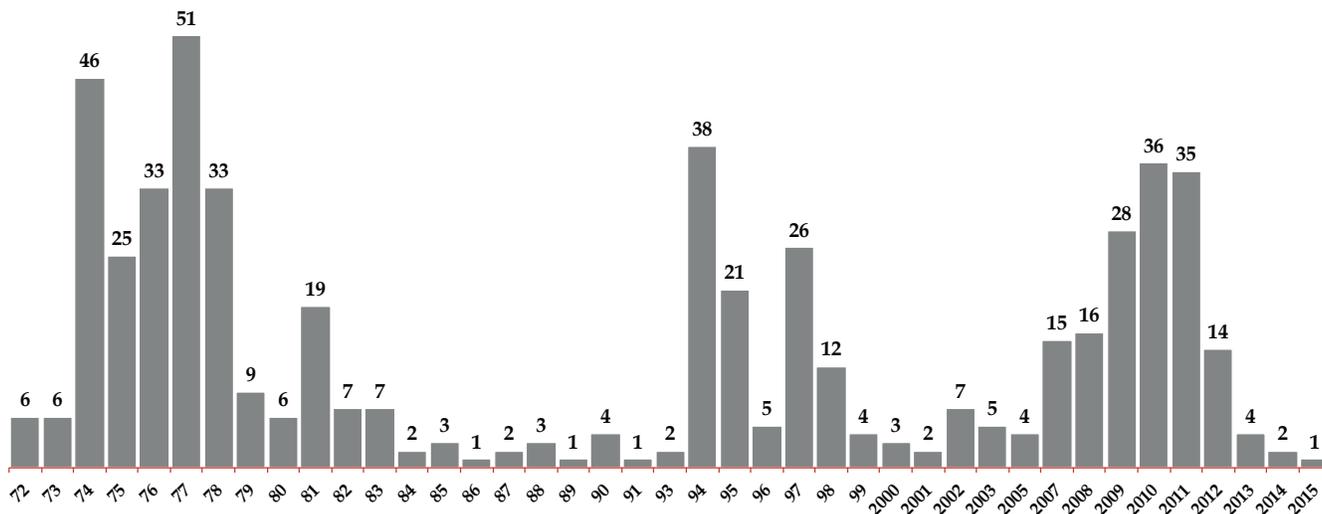
De acuerdo con el informe del GTDFI (2015a), a partir del año 2008 han ocurrido 136 casos de desaparición forzada en México. Sólo dos países superan esta cifra en el mismo periodo (2008-2015): Paquistán, con 144 casos y Sri Lanka, con 282 (véase la gráfica 2).

Paquistán ha protagonizado una gran violencia política y Sri Lanka tiene el antecedente de la guerra civil. Además, como se puede observar en la gráfica 2, sólo un país iguala a México en el número de casos transmitidos, la República Árabe de Siria, con 136 casos de desaparición forzada a partir de 2008 (GTDFI, 2015a). Cabe destacar que la guerra civil en Siria comenzó en 2010.

### 3. Desaparición de personas en México según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y la Procuraduría General de la República (PGR)

En México existe el “Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) y la “Información Estadística sobre Desaparición de Personas”, ambas bases tienen el mismo origen o fuente: registros de averiguaciones previas; el RNPED incluye datos de averiguaciones del fuero federal y del fuero común, la “Información Estadística sobre Desaparición de Personas” incluye sólo averiguaciones previas del fuero federal. La

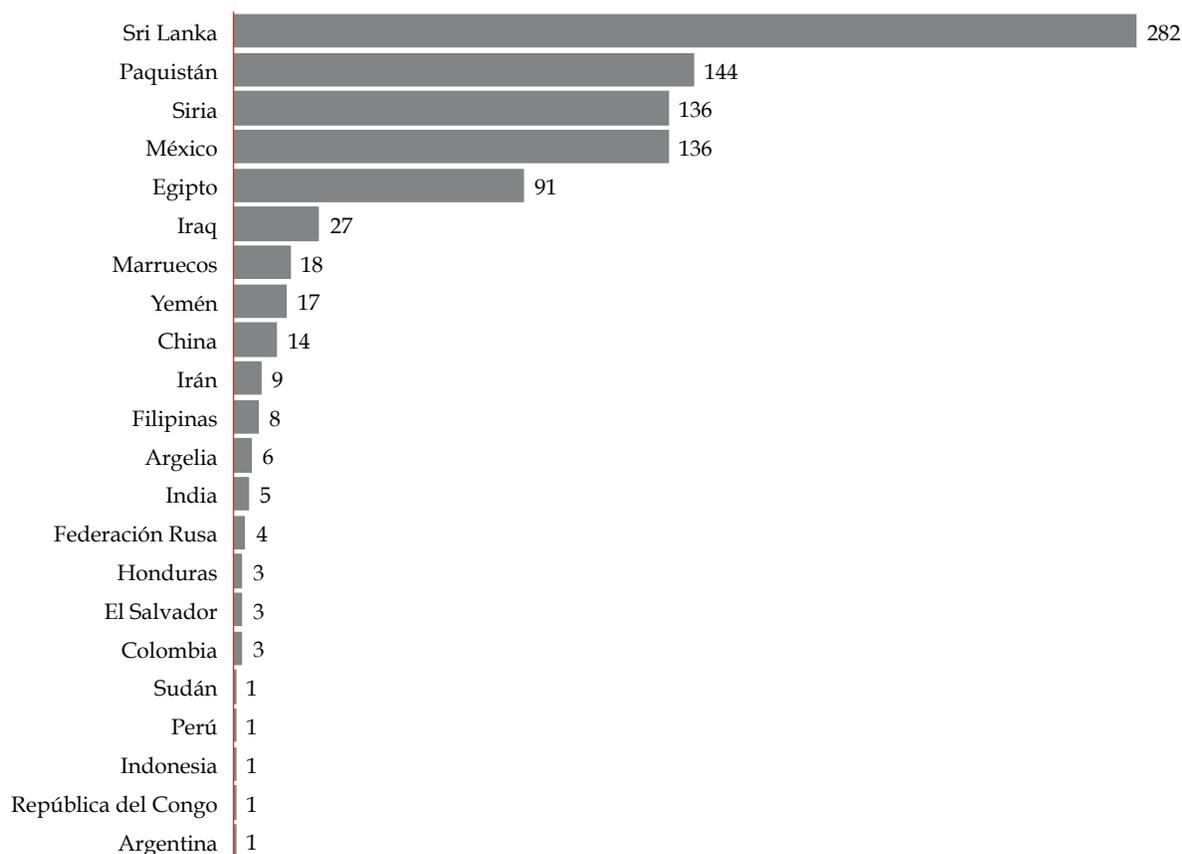
**Gráfica 1. Número de casos de desaparición forzada en México transmitidos por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de 1980 al 15 de mayo de 2015\***



Fuente. GTDFI, 2015a:40

\*La gráfica muestra el año de ocurrencia de las desapariciones forzadas que fueron transmitidas al gobierno entre 1980 y el 15 de mayo de 2015.

**Gráfica 2. Número de casos de desaparición forzada transmitidos por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de 2008 al 15 de mayo de 2015**



Fuente. Elaboración propia con datos de GTDFI, 2015a:32ss.

diferencia más relevante entre ambas bases es que el RNPED no distingue entre desaparición y desaparición forzada, mientras que la “Información Estadística sobre Desaparición de Personas” sí establece esta distinción con base en el artículo 215-A del Código Penal Federal, según el cual: “Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención”. La descripción oficial de ambas bases se expone en el cuadro 3.

De acuerdo con las recomendaciones de instancias internacionales de derechos humanos, sería más adecuado, para la localización de personas desaparecidas y la reparación del daño a los fa-

miliares, contar con un solo registro nacional de personas desaparecidas que contenga información exhaustiva de todos los casos de personas desaparecidas y desaparecidas forzadamente. En especial, el GTDFI recomienda que dicho registro contenga los siguientes requisitos:

- Datos estadísticos desagregados por sexo, edad, lugar y autoridades presuntamente involucradas.

*“El número de quejas recibidas por la CNDH relacionadas con la SEDENA ha aumentado de 182 en 2006 a 1.230 en 2008; 1.791 en 2009; y 1.415 en 2010. De 2006 a 2010, la CNDH emitió más de 60 recomendaciones (22 solo en 2010) que confirman violaciones a derechos humanos cometidas por el Ejército.”*

GTDFI, 2011:8

**Cuadro 3. Características de las fuentes oficiales sobre personas desaparecidas en México**

<b>Nombre</b>	<i>“Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, RNPED”</i>	<i>“Información Estadística sobre Desaparición de Personas”</i>
<b>Fuente</b>	<i>SESNP con “información de personas desaparecidas suministrada por la [...] PGR, con base en los datos contenidos en averiguaciones previas iniciadas por esa Institución a partir de enero de 2014 [...]”</i>	<i>PGR con “información de personas desaparecidas suministrada por la PGR, con base en los datos contenidos en averiguaciones previas iniciadas por esa Institución a partir de enero de 2014 [...]”</i>
<b>Descripción</b>	<i>“Integra los datos de personas no localizadas obtenidos a partir de las denuncias presentadas ante la autoridad ministerial correspondiente. Este registro incluye únicamente a las personas que, a la fecha de corte, permanecen sin localizar, es decir, no contabiliza a las personas que ya han sido localizadas.”</i>  <i>“la información que integra la base incluye la fecha de desaparición, sexo, edad, nacionalidad, país de nacimiento, municipio, entidad federativa y país en donde desapareció la persona, tipo de lugar en donde desapareció la persona, autoridad que recibió la denuncia, así como la fecha y entidad federativa en donde se recibió la denuncia”</i>	<i>“Esta base de datos incluye personas desaparecidas desagregadas por sexo, distingue entre desaparición y desaparición forzada, muestra personas localizadas desagregando localizaciones con y sin vida y bajas del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED). [...] la base de datos aquí disponible es información sobre frecuencia estadística y no es aquella que la Procuraduría General de la República envía mes con mes al Secretariado Ejecutivo del sistema Nacional de Seguridad Pública para la actualización del RNPED en cumplimiento de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Desaparecidas o Extraviadas.”</i>
<b>Periodo</b>	Enero 2014 - diciembre 2015	Enero 2014 - junio 2015

Fuente. Elaboración propia con base en: SESNSP, 2016 y PGR, 2016.

- Información, en caso de estar disponible, sobre la fecha y lugar de la exhumación e información sobre los miembros de la familia.
- Se debe implementar de manera coordinada entre todas las autoridades, incluir a todas las víctimas y evitar efectos revictimizantes (GTDFI, 2015b).

La “Información Estadística sobre Desaparición de Personas” no incluye datos por edad, municipio, ni autoridades presuntamente involucradas; tampoco contiene información de todas las víctimas de desaparición forzada porque sólo incluye datos contenidos en averiguaciones previas iniciadas por la PGR a partir de enero de 2014 (PGR, 2016). La forma en la que se encuentra la información disponible sobre personas desaparecidas parece insuficiente para “desarrollar política de prevención, erradicación, investigación, sanción y reparación” (GTDFI, 2015a:18s).

Otro punto que cabe destacar es la definición de “delito de desaparición forzada”, “desaparición forzada” y “persona desaparecida”. Al respecto, véase el cuadro 4.

En comparación con la definición de la “Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas”, la definición del Código Penal Federal limita la responsabilidad de la desaparición forzada a “servidores públicos”, mientras que la Convención incluye a “agentes del Estado”. Es decir, en la definición de la Convención subyace la idea de que el Estado responde por los actos de sus agentes, mientras que en la definición del CPF la responsabilidad recae en la figura individual del servidor público.

Por otro lado, la idea de “persona desaparecida” implícita en cada definición es diferente. De acuerdo con el RNPED y la “Información Esta-

dística sobre Desaparición de Personas” la responsabilidad de que una persona sea considerada como “desaparecida” recae en los “familiares, personas cercanas o vinculadas a ella”, quienes deben proporcionar “información fidedigna” sobre la desaparición. En cambio, de acuerdo con la Convención, una persona desaparecida no se acredita, necesariamente, por la información que puedan proporcionar sus familiares, sino por el papel del Estado ante los hechos.

En ese sentido, lo que define una “desaparición” –en la definición de la PGR– es la denuncia de los familiares, mientras que aquello que define una desaparición en el marco de la Convención es la responsabilidad del Estado frente a las

víctimas. De ahí que tenga sentido hablar de desapariciones forzadas no sólo como delitos, sino como violaciones de derechos humanos.

En suma, la concepción de desaparición forzada en las fuentes oficiales no es congruente con el derecho internacional de los derechos humanos, lo cual no sólo resulta contrario al artículo primero constitucional, sino que no ofrece las bases para una localización de las personas desaparecidas y una reparación integral a las víctimas.

Considerando estas salvedades, enseguida se hará una descripción de la información disponible en ambas fuentes.

**Cuadro 4. ¿Qué se entiende por desaparición forzada?**

Fuente	Código Penal Federal, artículo 215-A	PGR, RNPED e Información Estadística sobre Desaparición de Personas	Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas
Concepto	Delito de desaparición forzada	Persona desaparecida	Desaparición forzada
Definición	“Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.”	Es “toda aquella 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”	Es “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.”

Fuente. Elaboración propia con base en Código Penal Federal, PGR y Convención Internacional para la protección de todas las personas contra desapariciones forzadas.

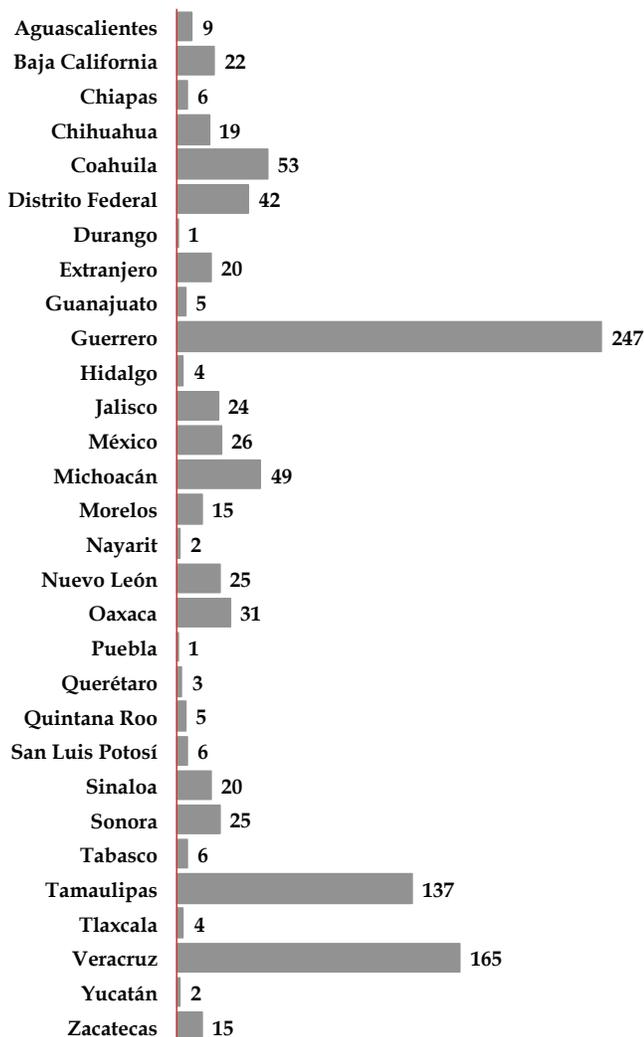
### 3.1 Datos del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)

De acuerdo con el RNPED hay en México 27 mil 659 personas desaparecidas, extraviadas o no localizadas, 989 de ellas corresponden al fuero federal y 26 mil 670 al fuero común (SESNSP, 2016). Las gráficas 3 y 4 muestran el número de personas desaparecidas, correspondientes al fuero federal, cuyas averiguaciones previas iniciaron entre enero de 2014 y diciembre de 2015. En la gráfica 3 destacan los casos de Guerrero,

Veracruz y Tamaulipas, en donde se registra el mayor número de personas desaparecidas, extraviadas y sin localizar. En la gráfica 4 se muestran los datos por año de desaparición.

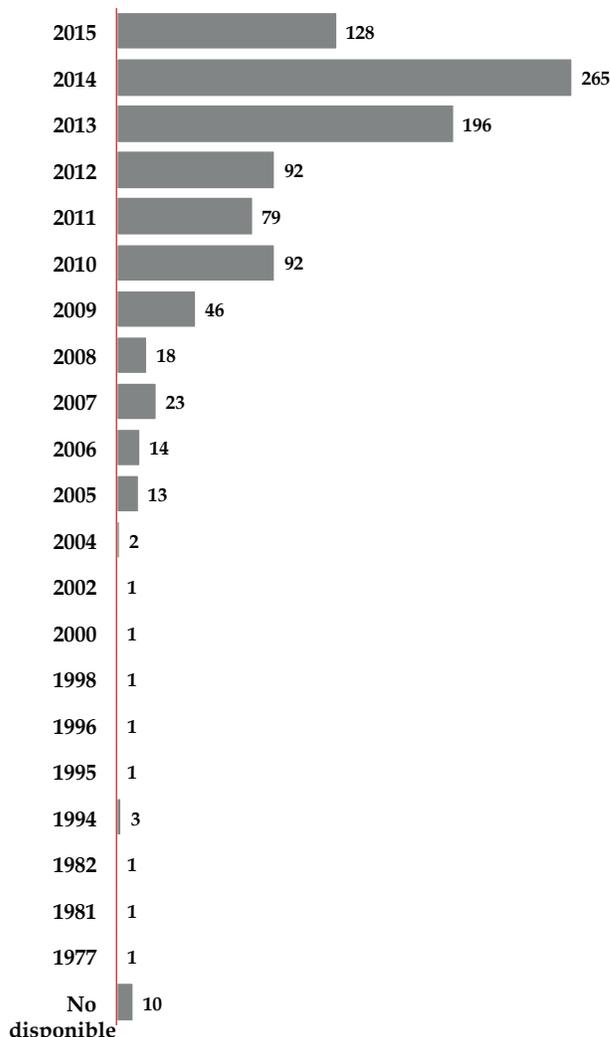
En cuanto al fuero común, en la gráfica 5 se expone el número de personas extraviadas o desaparecidas, no localizadas al 31 de octubre de 2015.

**Gráfica 3. Número de personas desaparecidas, por entidad, relacionadas con averiguaciones previas del fuero federal, iniciadas entre enero de 2014 y diciembre de 2015**



Fuente. Elaboración propia con datos de: SESNSP, 2016.

**Gráfica 4. Número de personas desaparecidas, por año de desaparición, relacionadas con averiguaciones previas del fuero federal, iniciadas entre enero de 2014 y diciembre de 2015**



Fuente. Elaboración propia con datos de: SESNSP, 2016.

En la gráfica 5 destacan los casos de Tamaulipas, Estado de México, Nuevo León y Jalisco, entidades que registran el mayor número de casos de personas desaparecidas. No obstante, como se ha señalado previamente, es necesario contar un registro más exhaustivo y confiable que permita un conocimiento adecuado de la desaparición y la desaparición forzada en México para una mejor toma de decisiones. Esto tendría que verse incluido en la nueva ley sobre desaparición forzada que deberá aprobarse próximamente en el Senado de la República. Se trata, en síntesis, de identificar claramente la responsable del Estado

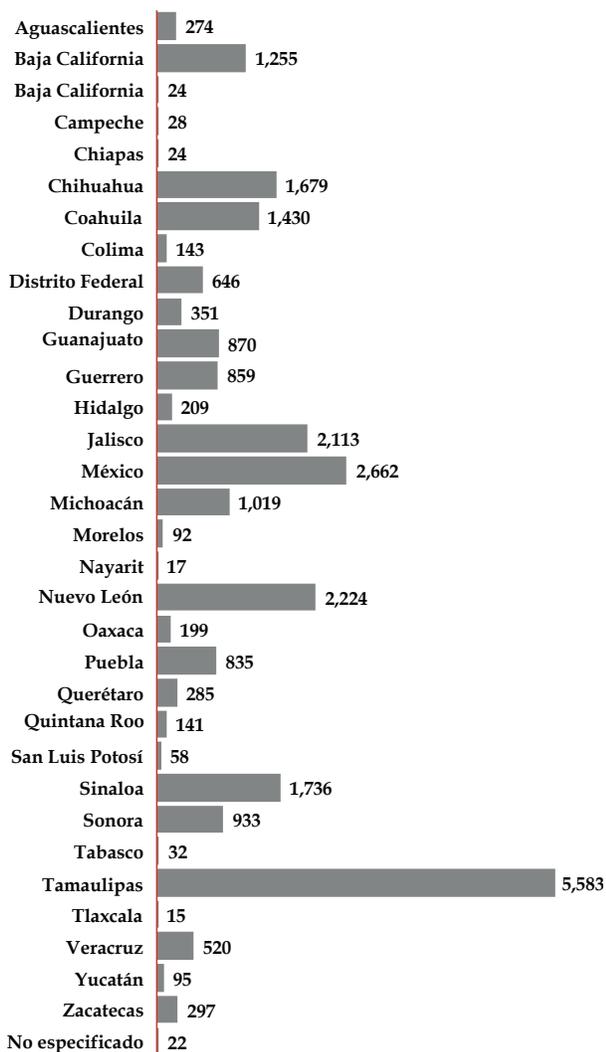
ante la violación de derechos humanos, diseñar un registro de información adecuado a las necesidades de las víctimas y garantizar la reparación integral del daño.

### 3.2 Datos de la “Información Estadística sobre Desaparición de Personas”

De acuerdo con “Información Estadística sobre Desaparición de Personas”, en averiguaciones previas del fuero federal (iniciadas por la PGR de enero 2014 a junio de 2015) se reportaron 820 personas desaparecidas (597 hombres y 223 (mujeres). Como se puede observar en gráfica 7, los estados que registraron la mayor cantidad de personas desaparecidas son Guerrero (191 personas), Tamaulipas (174 personas) y Veracruz (85 personas desaparecidas).

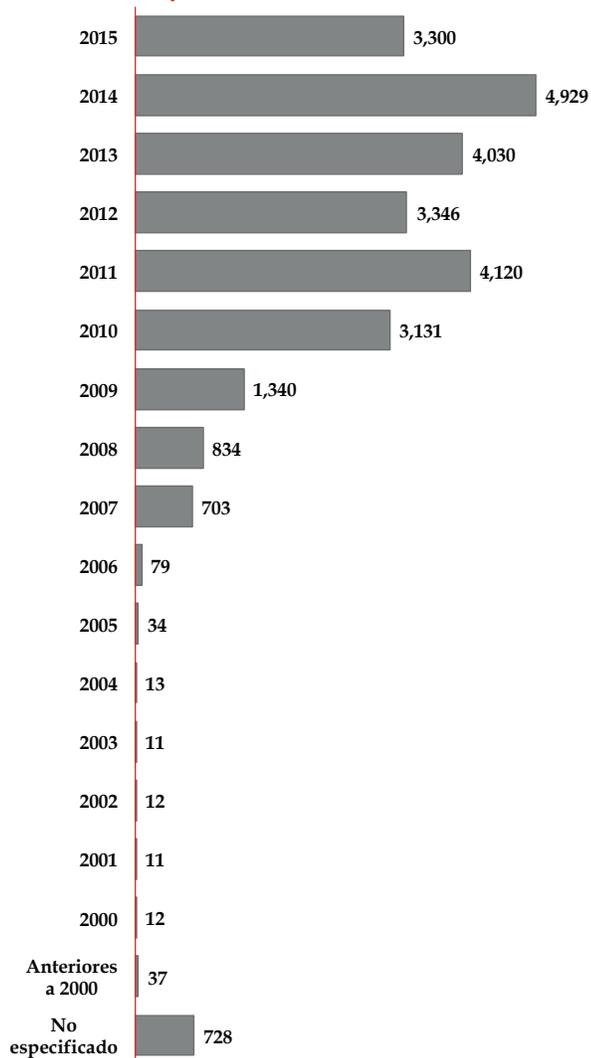
Se sabe que esta información se obtiene de averiguaciones previas del fuero federal; sin embargo, a diferencia del RNPED, cuya información es revisada y validada por el Comité de Evaluación del Sistema de Información Estadística de la PGR, no es claro el procedimiento de registro de información de la base contenida en “Información Estadística sobre Desaparición de Personas”. La misma PGR señala que esta información es distinta a la que se envía mensualmente para el RNPED pero en su portal de transparencia donde publica esta base de datos, al momento de escribir este reporte, no se encontró información que aclarara en qué consiste su proceso de revisión, validación y actualización de la información. Con la salvedad de que es necesario tener mayor conocimiento de la manera de recabar, sistematizar, revisar y validar los datos, cabe presentar la información sobre desapariciones forzadas; es decir, personas reportadas como desaparecidas según el artículo 215 A del Código Penal Federal. Según la “Información Estadística sobre Desaparición de Personas”, de enero de 2014 a junio de 2015 se registraron 106 desapariciones forzadas, 95 hombres y 11 mujeres. La información por entidad se expone en la gráfica 8.

**Gráfica 5. Número de personas desaparecidas al 31 de octubre de 2015 según denuncias del fuero común**



Fuente. Elaboración propia con datos de: SESNSP, 2016.

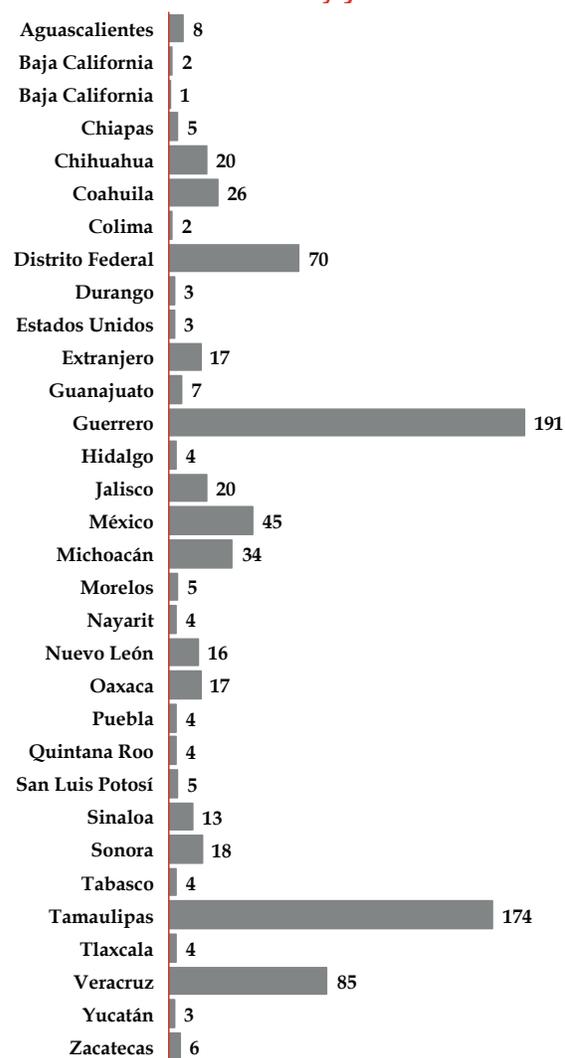
**Gráfica 6. Número de personas desaparecidas al 31 de octubre de 2015, por año de desaparición, relacionadas con averiguaciones previas del fuero común**



Fuente. Elaboración propia con datos de: SESNSP, 2016.

En esta gráfica destacan dos datos. El primero es la cantidad de personas desaparecidas por desaparición forzada en el estado de Veracruz, en comparación con el resto de las entidades. El segundo dato es que en la información sobre Guerrero no se reportan los 42 estudiantes normalistas de Ayotzinapa. Por otro lado, cabe señalar que esta base no contiene datos de desaparición forzada en los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Guanajuato, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas.

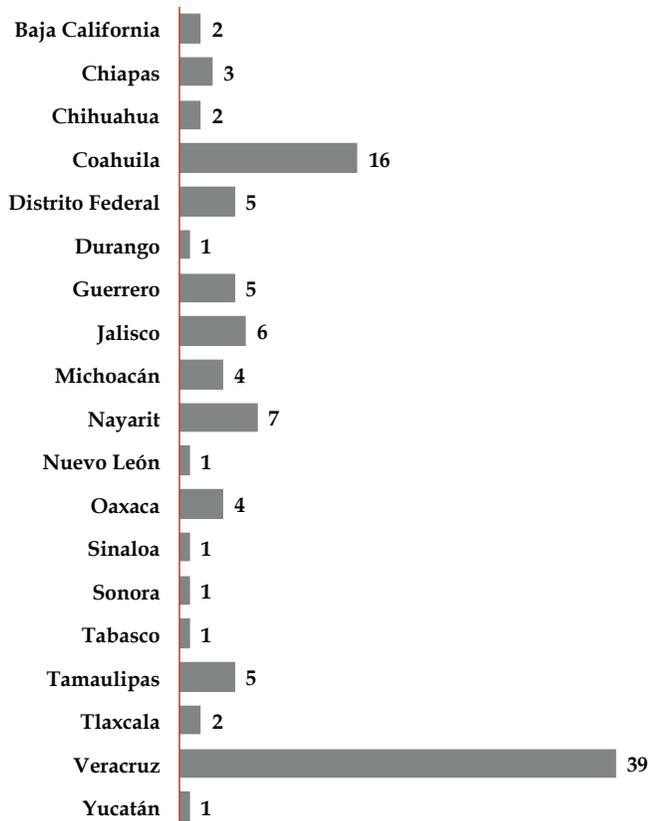
**Gráfica 7. Número de personas reportadas como desaparecidas relativas al fuero federal, según averiguaciones previas iniciadas por la PGR entre enero 2014 y junio 2015**



Fuente. Elaboración propia con datos de PGR, 2016.

Esta base también contiene información sobre personas desaparecidas y desaparecidas forzosamente, localizadas con o sin vida. **En todo el periodo reseñado no se ha localizado una sola persona viva que haya sido desaparecida involuntariamente y sólo se ha localizado una persona sin vida víctima de desaparición involuntaria según el artículo 215 del Código Penal Federal;** bajo un enfoque de derechos humanos esto implica que no se han garantizado los derechos a la verdad, justicia y reparación del daño a las víctimas. De ahí la

**Gráfica 8. Número de personas reportadas como desaparecidas de acuerdo con el artículo 215 del Código Penal Federal, según averiguaciones previas iniciadas por la PGR entre enero de 2014 y junio 2015**



Fuente. Elaboración propia con datos de: PGR, 2016.

relevancia de las recomendaciones de los organismos internacionales, mismas que se verán enseguida.

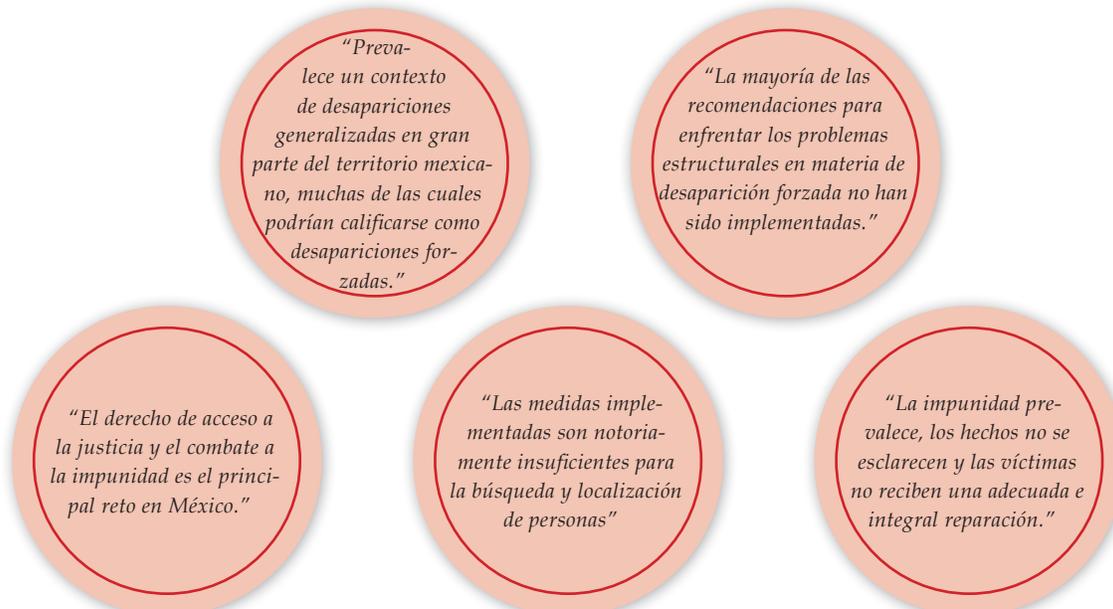
#### 4. Desaparición forzada o involuntaria de personas en México según instancias internacionales

En el caso particular de México, el GTDFI elaboró un informe de seguimiento (2015b) a las recomendaciones emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada. En este documento, el GTDFI advirtió que hubo pocos avances en la implementación de sus recomendaciones. Además observó que, en los casos de desaparición forzada, prevalece la impunidad, el no esclarecimiento de los hechos y la ausencia de una reparación integral a las víctimas. En el esquema 1 se expone una síntesis de las observaciones hechas por el GTDFI.

En su informe sobre México, el GTDFI (2015b) elaboró varias recomendaciones, tres de las más relevantes son:

1. Retirar al Ejército de las tareas de seguridad interior.

**Esquema 1. Situación actual de la desaparición forzada en México de acuerdo con el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Personas (selección)**



Fuente. Elaboración propia con información de: GTDFI, 2015b.

2. Emitir una Ley General sobre Desaparición Forzada, y
3. Mejorar sustantivamente el registro de información y la búsqueda de personas; en especial
  - a. el registro de personas detenidas
  - b. el registro único nacional de personas desaparecidas y
  - c. el sistema nacional de búsqueda de personas.

#### 4.1 Retirar al Ejército de las tareas de seguridad interior

A propósito de la relación entre el Ejército, la seguridad pública y los derechos humanos, una de las principales demandas de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos ha sido el retiro de las fuerzas armadas de las labores de seguridad interior. Al respecto, la CIDH ha argumentado tres motivos:

- a) Las fuerzas armadas “carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana”. En su caso, “corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno”.
- b) La “criminalidad ordinaria –por muy grave que sea– no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado”.
- c) “Para el buen funcionamiento de un sistema democrático [...] las actividades de investigación criminal e inteligencia [...] deben corresponder a fuerzas policiales civiles que estén sometidas a los corres-

pondientes controles por parte del Parlamento y, en su caso, del sistema judicial.” (CIDH, s/f).<sup>3</sup>

#### 4.2 Emitir una Ley General sobre Desaparición Forzada

El plazo constitucional para la aprobación de una Ley General sobre Desaparición Forzada vencía el 6 de enero de 2016 (DOF, 10 de julio de 2015) pero fue postergada para este 2016. En el cuadro 5 se exponen las iniciativas de ley al respecto que se encuentran en comisiones en el Senado de la República.

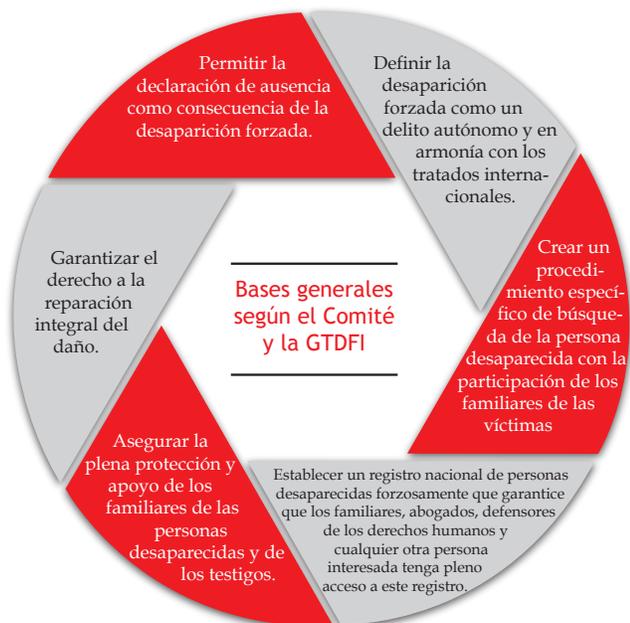
En su informe, el GTDFI señaló que tiene la expectativa de que esta ley: a) se emita en el plazo previsto, b) cumpla con los elementos contenidos en los estándares internacionales y c) que sea elaborada con la participación “amplia y efectiva” de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil (GTDFI, 2015b:44). Las bases generales que debía cumplir esta ley se encuentran en el esquema 2.

*“En una situación de serios desafíos a la autoridad del Estado de parte de organizaciones fuertemente armadas y de severas deficiencias en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, incluyendo una corrupción extendida, reconozco el dilema al que se enfrentan las autoridades en el cumplimiento de su responsabilidad por proteger. Sin embargo, utilizar a los militares continúa siendo problemático, pues es fundamentalmente inapropiado -en cuanto a la capacitación, la filosofía, el equipamiento y las perspectivas- en el desarrollo de funciones civiles para hacer cumplir la ley.”*

Louise Arbour, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a propósito de su visita a México en febrero de 2008 (ONU, 2008)

<sup>3</sup> Las referencias se encuentran al final de este reporte. Sin embargo, dado que aquí se cita un documento sin fecha, se anexa la liga de donde se obtuvo <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25279.pdf> (consultada por última vez el 12 de enero de 2016). Este texto se titula “Referencias Comisión Interamericana de Derechos Humanos Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”, el informe aludido en dicho texto fue publicado en 2009.

## Esquema 2. Ley General sobre las desapariciones forzadas o involuntarias



Fuente. Elaboración propia con base en: Comité Contra la Desaparición Forzada, 2015 y GTDFI, 2015b.

La iniciativa del Poder Ejecutivo, presentada el 14 de diciembre de 2015 ante la Cámara de Senadores, recoge en buena medida las sugerencias de organizaciones de la sociedad civil y familiares de desaparecidos (Ureste, 2015); no obstante, parece insuficiente para generar un Sistema Nacional de Búsqueda fortalecido, homologar los registros que hagan las entidades federativas en las bases de datos, garantizar la profesionalización de las autoridades estatales en el tema de la desaparición forzada, proporcionar atención integral a las víctimas e incluir a las organizaciones y familiares en la discusión que deberá darse en el Congreso de la Unión (ídem).

**Cuadro 5. Iniciativas de Ley sobre Desaparición Forzada pendientes de dictaminar**

DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	LEGISLATURA FECHA DE PRESENTACIÓN	PRESENTADA	TURNADO A	ESTATUS	TEMA
<b>LEY SECUNDARIA</b> Que expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas; y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.	<b>LXIII Legislatura</b> 14/12/2015	<b>Presentada en la Cámara de Senadores.</b> Ejecutivo Federal	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Gobernación.-Para dictamen 3.-Senado -Derechos Humanos.-Para dictamen 4.-Senado -Estudios Legislativos.-Para dictamen	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE ORIGEN EL 14-DIC-2015	1.-Salud 2.-Seguridad Pública y Justicia
<b>LEY SECUNDARIA</b> Que expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Desaparición Forzada de Personas.	<b>LXIII Legislatura</b> 15/12/2015	<b>Presentada en la Cámara de Diputados.</b> Dip. Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano (PRD)		PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE ORIGEN EL 15-DIC-2015	1.-Seguridad Pública y Justicia
<b>LEY SECUNDARIA</b> Que expide la Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito Desaparición Forzada de Personas.	<b>LXIII Legislatura</b> 29/09/2015	<b>Presentada en la Cámara de Diputados.</b> Dip. Juan Romero Tenorio (MORENA)	1.-Diputados -Justicia.-Para dictamen 2.-Diputados -Presupuesto y Cuenta Pública.-Para opinión	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE ORIGEN EL 29-SEP-2015	1.-Derechos Humanos 2.-Seguridad Pública y Justicia
<b>LEY SECUNDARIA</b> Que expide la Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición de Personas cometida por Particulares.	<b>LXIII Legislatura</b> 17/09/2015	<b>Presentada en la Cámara de Senadores.</b> PT, PAN, Sen. Angélica De la Peña Gómez (PRD)	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Derechos Humanos.-Para dictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos.-Para dictamen	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE ORIGEN EL 17-SEP-2015	1.-Seguridad Pública y Justicia
<b>LEY SECUNDARIA</b> Que expide la Ley General para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas.	<b>LXII Legislatura</b> 16/04/2015	<b>Presentada en la Cámara de Senadores.</b> Sen. Omar Fayad Meneses (PRI)	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Derechos Humanos.-Para dictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos.-Para dictamen	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE ORIGEN EL 16-ABR-2015	1.-Seguridad Pública y Justicia

Fuente. Elaboración propia con base en: Secretaría de Gobernación, 2016.

Cuadro 5. Iniciativas de Ley sobre Desaparición Forzada pendientes de dictaminar (continuación)

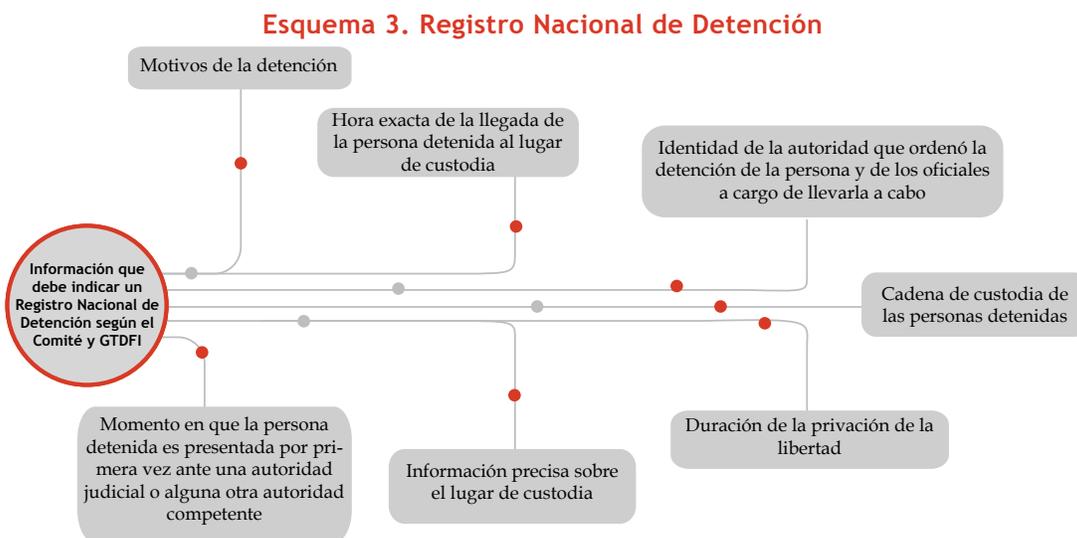
DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	LEGISLATURA FECHA DE PRESENTACIÓN	PRESENTADA	TURNADO A	ESTATUS	TEMA
<b>LEY SECUNDARIA</b> Que expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición Forzada de Personas y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas; de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; del Código Federal de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de la Ley de la Policía Federal y del Código Nacional de Procedimientos Penales.	LXII Legislatura 18/03/2015	Presentada en la Cámara de Senadores. Sen. Roberto Gil Zuarth (PAN)	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Derechos Humanos.-Para dictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos.-Para dictamen	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE ORIGEN EL 18-MAR-2015	1.-Derechos Humanos 2.-Poder Judicial 3.-Seguridad Pública y Justicia
<b>LEY SECUNDARIA</b> Que expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Desaparición de Personas; y se reforman y adicionan los artículos 15 y 109 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	LXIII Legislatura 24/03/2015	Presentada en la Cámara de Senadores. Sen. Angélica De la Peña Gómez (PRD)	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Derechos Humanos.-Para dictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos.-Para dictamen 4.-Senado -Seguridad Pública.-Para opinión	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE ORIGEN EL 24-MAR-2015	1.-Seguridad Pública y Justicia
<b>LEY SECUNDARIA</b> Que expide la Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Desaparición Forzada de Personas.	LXIII Legislatura 13/02/2014	Presentada en la Cámara de Senadores. Sen. Angélica De la Peña Gómez (PRD)	1.-Senado -Justicia.-Para dictamen 2.-Senado -Derechos Humanos.-Para dictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos.-Para dictamen	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE ORIGEN EL 13-FEB-2014	1.-Seguridad Pública y Justicia

Fuente. Elaboración propia con base en: Secretaría de Gobernación, 2016.

### 4.3 Mejorar sustantivamente el registro de información y la búsqueda de personas

Los registros de detención de las personas privadas de la libertad son necesarios porque las personas desaparecidas pueden encontrarse reclusas (IBD, 2015); sin embargo, según el informe de seguimiento del GTDFI, **en México no hay un registro de detención nacional accesible**

**y confiable que sirva como soporte para la localización de personas desaparecidas** (GTDFI 2015a:91). En el esquema 3 se presenta un resumen de los parámetros que debería tener el registro nacional de detención en nuestro país.



Fuente. Elaboración propia con base en: Comité Contra la Desaparición Forzada, 2015 y GTDFI, 2015b.

Para que este registro pueda servir para la localización de personas, es necesario contar con un Registro Único Nacional de Personas Desaparecidas. Ésta ha sido una de las recomendaciones más reiteradas de los organismos internacionales de derechos humanos, tanto del sistema internacional como del interamericano de derechos humanos. En México, como ya se señaló, se cuenta con el RNPED a cargo del SENSP; sin embargo, según el GTDFI, este registro tiene diversos defectos que se exponen en el esquema 4.

Por otro lado, el GTDFI reconoce el convenio suscrito entre la Procuraduría General de la República y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para el uso de la licencia del Software de la Base de Datos *Ante Mortem* - *Post*

### Esquema 4. Deficiencias del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas



Fuente. Elaboración propia con base en: Comité Contra la Desaparición Forzada, 2015 y GTDFI, 2015b.

*Mortem*,<sup>4</sup> no obstante, estos esfuerzos resultan insuficientes para contar con información “depurada y precisa” en torno a los casos de desapariciones forzadas o involuntarias si no se definen con claridad los objetivos que se persiguen y el conjunto de herramientas y datos que se requieren (IBD, 2015). Las recomendaciones del Comité, del GTDFI y del GIEI de la CIDH al respecto se resumen en el esquema 5.

Otra de las observaciones realizadas por el Comité Contra la Desaparición Forzada y el GTDFI se refiere a la creación de un Programa Nacional de Búsqueda de Personas. Al respecto, el GTDFI reconoce que el Estado mexicano ha tenido avances, como la aprobación de la Ley General de Víctimas, la creación de la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas de la Procuraduría General de la República, la reforma constitucional que obliga la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y la adopción del Protocolo homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada. Sin embargo, **el GTDFI subraya la ausencia en México de “búsquedas efectivas y localización de las personas desaparecidas”** (GTDFI, 2015b:138s) Las recomendaciones específicas para la elaboración de un Programa Nacional de Búsqueda de Personas se encuentran en el esquema 5.

## 5. Tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes

En su informe sobre su visita a México, el Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, Juan E. Méndez, hizo notar la gravedad del problema en nuestro país. En particular, denunció que la tortura era un fenómeno generalizado en Mé-

4 De acuerdo con el CICR la Base de datos ante mortem/post mortem “es una herramienta informática para gestionar información sobre personas desaparecidas y restos humanos, las circunstancias que rodean la desaparición de personas y la recuperación de los cuerpos (o partes de cuerpos), así como los lugares donde se los encuentra.” (CICR, 2014:2). Sería pertinente saber de qué modo la PGR ha utilizado esta herramienta pues su utilidad depende de los objetivos que se persigan, los datos que se incluyan en la base y la medida en que ésta forme parte de un sistema integral de gestión de información (una discusión al respecto puede verse en: IBD, 2015).

### Esquema 5. Recomendaciones para el registro único nacional

Evaluar y revisar la Ley del Registro Nacional de Datos de personas extraviadas o desaparecidas con el propósito de que la nueva Ley General sobre Desaparición establezca una única herramienta a nivel nacional.

Cruzar este registro con otras bases de datos que contienen información sobre personas, como el Instituto [Nacional] Electoral, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores

Incorporar en ese nuevo registro otras informaciones preexistentes, incluyendo las del periodo de la “guerra sucia”, las víctimas identificadas en la Recomendación 26/2001 de la CNDH, las averiguaciones previas de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado que pasaron a la Coordinación General de Investigaciones de la PGR y las víctimas identificadas por la Comisión de la Verdad del estado de Guerrero.

Reflejar de manera exhaustiva y adecuada todos los casos de personas desaparecidas, incluyendo información acerca del sexo, edad y nacionalidad de la persona desaparecida, lugar y fecha de desaparición.

Incluir información que permita determinar si se trata de una desaparición forzada o de una desaparición cometida sin ninguna participación de agentes estatales.

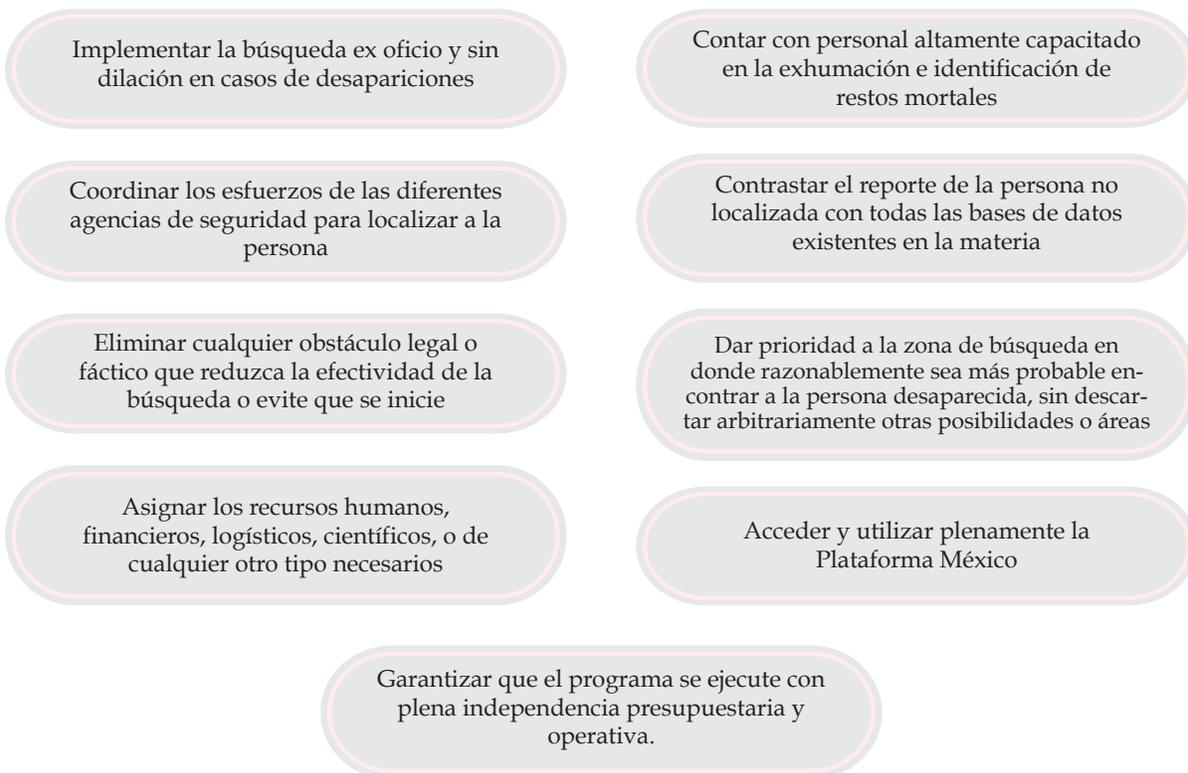
Permitir generar datos estadísticos respecto de casos de desaparición forzada aun cuando hayan sido esclarecidos.

Ser completado con base en criterios claros y homogéneos y actualizado de manera permanente

Fuente. Elaboración propia con base en: Comité Contra la Desaparición Forzada, 2015; GTDFI, 2015a y GIEI, 2015.

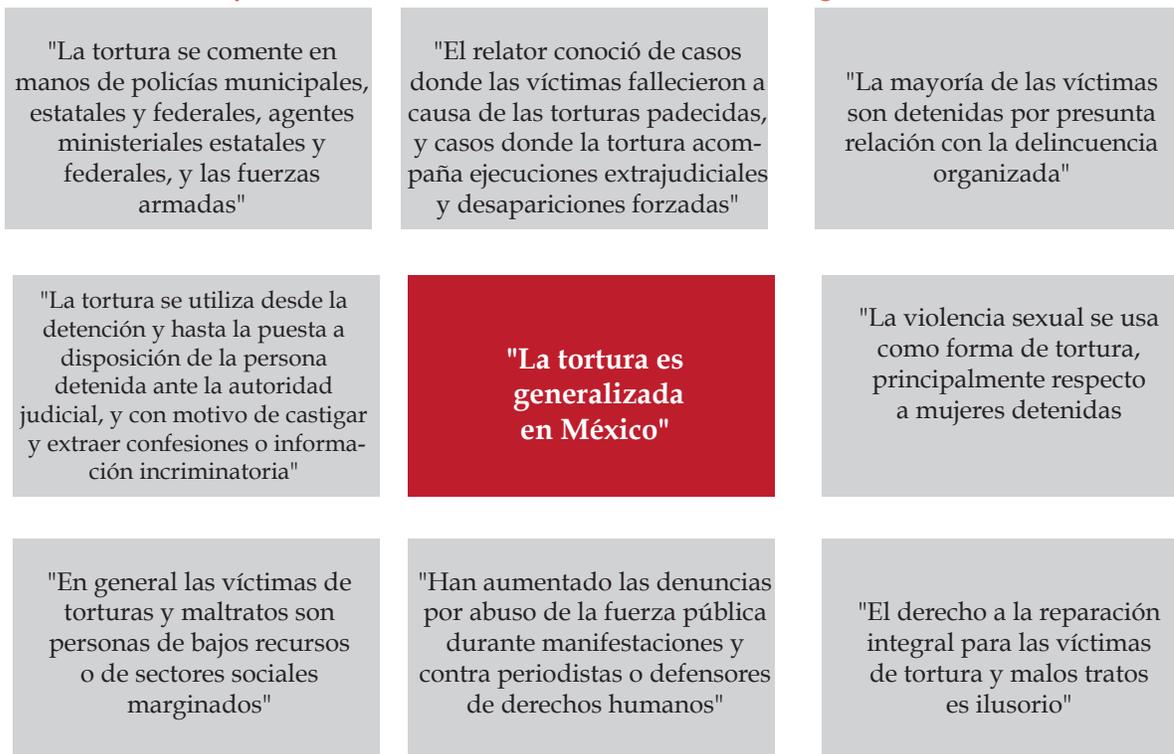
xico, que se cometía por agentes de seguridad de distintos niveles y corporaciones, que la mayoría de las víctimas eran personas pobres y que éstas no eran reparadas de manera integral (véase el esquema 7).

**Esquema 6. Recomendaciones para la elaboración de un Programa Nacional**



Fuente. Elaboración propia con base en: Comité Contra la Desaparición Forzada, 2015 y GTDFI, 2015b.

**Esquema 7. Situación de la tortura en México según el Relator**



Fuente. Elaboración propia con base en: Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, 2014.

La relevancia de las declaraciones del Relator radica en que éste tiene el mandato del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para examinar asuntos relativos a tortura en los países y hacerlos del conocimiento de la comunidad internacional. Los relatores especiales pueden solicitar una o dos visitas a los países según lo consideren pertinente. Recientemente, según información del periódico *El Universal* (26 de marzo de 2016), el gobierno mexicano negó la petición del Relator Especial Contra la Tortura de la ONU relativa a realizar una segunda visita de trabajo y seguimiento a nuestro país este 2016. Posteriormente (29 de marzo de 2016), el mismo periódico publicó una nota en donde se asegura que el Subsecretario de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que no rechazó la solicitud del relator, sino que se le solicitó “un tiempo” mientras el Congreso aprobaba la ley contra la Tortura.

De negar la solicitud al relator, el gobierno mexicano podría estar proyectando a la comunidad internacional el mensaje de no querer colaborar con las instancias internacionales para el mejor ejercicio de los derechos humanos en México; mermando la imagen de la democracia en este país. Además, se debe recordar que a partir de la reforma constitucional de derechos humanos, aprobada en junio de 2011, el Estado mexicano tiene la obligación indiscutible de respetar los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales.<sup>5</sup> La no aceptación a las recomendaciones de los expertos de Naciones Unidas o la falta de colaboración podrían ser obstáculos para el cumplimiento del primero constitucional.

Además, el hecho de que el relator haya afirmado que la tortura es un fenómeno generalizado no es, en lo absoluto, un asunto menor, pues el carácter de “generalizado” implica que se trata

de un crimen de lesa humanidad<sup>6</sup> y que puede ser juzgado por la Corte Penal Internacional, lo que pondría al Estado mexicano en el centro de la atención internacional por la gravedad de las violaciones a derechos humanos en nuestro país.

Si la tortura es un fenómeno generalizado en nuestro país, sus causas son estructurales. A juzgar por el informe del Relator, la tortura es posible en México porque no sólo no se sanciona a quienes la cometen, sino porque la tortura en México se ha convertido en una práctica sistemática e institucionalizada que se utiliza para obtener información que permita inculpar a los presuntos responsables de delitos. En palabras del Relator:

“La tortura se utiliza predominantemente desde la detención y hasta la puesta a disposición de la persona detenida ante la autoridad judicial, y con motivo de castigar y extraer confesiones o información incriminatoria. [...] En el Centro de Investigaciones Federales, donde están los arraigados, prácticamente todas las personas entrevistadas alegaron haber sufrido torturas y malos tratos previo al ingreso.

[...]

Las personas denuncian, generalmente, haber sido detenidas por personas vestidas de civil, a veces encapuchadas, que conducen autos no identificados y no cuentan con una orden judicial ni informan de los motivos de la detención. Cuando se detiene en un domicilio, el ingreso suele practicarse sin orden judicial y se producen daños a la propiedad y robos. La detención va acompañada de golpes, insultos y amenazas. Las personas son conducidas con los ojos vendados a sitios que desconocen, incluyendo bases militares, donde continúan las torturas, que combinan: golpes con puños, pies y palos; “toques” con dispositivos eléctricos (“chicharra”), generalmente en los genitales; asfixia con bolsa de plástico; introducción de agua con un trapo en la

<sup>5</sup> El Estado mexicano firmó la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes el 18 de marzo de 1985 y la ratificó el 23 de enero de 1986. Véase la base de datos de la ONU sobre tratados internacionales. Disponible en la página: <https://treaties.un.org>. Consultada por última vez el 31 de marzo de 2016.

<sup>6</sup> De acuerdo con el artículo 7 del Estatuto de Roma, la tortura y la desaparición forzada de personas son “crímenes de lesa humanidad” cuando se cometen “como parte de un ataque generalizado contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”.

boca (waterboarding); desnudez forzada; suspensión; amenazas e insultos [...]” (Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos Cruels, Inhumanos y Degradantes, 2014:7).

Según el Relator, algunas de las condiciones que permiten la tortura se encuentran (paradójicamente) en la propia constitución y leyes federales. La reforma al sistema de justicia penal de 2008 integró a la Constitución una figura que ha sido ampliamente señalada como permisible a las vio-

laciones a los derechos humanos: el arraigo. En su informe, el Relator señala que “el arraigo viola el derecho de libertad personal, el debido proceso, y el principio de presunción de inocencia, y expone al detenido a posibles torturas. [Además,] es contraria (sic) al derecho internacional y alimenta la filosofía prevaleciente de detener para investigar” (2014:12). Es decir, el arraigo obstaculiza la prevención y erradicación de la tortura. De ahí se derivan las recomendaciones del relator, mismas que se exponen en el cuadro 6.

**Cuadro 6. Recomendaciones a México del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, 29 de diciembre de 2014 (selección)**

Marco Normativo
Expedir una Ley General en la materia que tipifique la tortura con arreglo al estándar más amplio
Reformar el Código de Justicia Militar para que los casos de violaciones a los derechos humanos cometidos por un militar contra otro militar también sean de competencia de autoridades civiles
Restringir en toda ley las instancias de detención sin orden judicial a los casos propios de flagrancia
Eliminar definitivamente el arraigo
Eliminar los supuestos de prisión preventiva oficiosa
Aprobar la legislación necesaria para garantizar el control judicial sobre la ejecución de las penas
Legislar el uso de la fuerza en conformidad con principios internacionales

Fuente. Elaboración propia con base en: Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 2014.

## Conclusión

De acuerdo con la información de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, las violaciones a derechos humanos como la tortura, las detenciones arbitrarias (y acaso las desapariciones forzadas) no parecen ser hechos aislados que puedan atribuirse a la actuación específica de determinados funcionarios o servidores públicos, sino prácticas recurrentes en los ámbitos de seguridad pública del país. Según los datos obtenidos para este reporte, se podría suponer que estas prácticas (violaciones de derechos humanos) no son nuevas en México ni exclusivas de un gobierno específico; en su lugar, podría conjeturarse que son prácticas propias de la manera de operar en ciertos ámbitos de los sistemas de seguridad y justicia.

Lo anterior significaría que para erradicar la tortura, desaparición forzada y otras violaciones graves de derechos humanos se requerirían

transformaciones que pasan por las leyes, instituciones y políticas de seguridad en México. De ahí que las recomendaciones de las instancias internacionales de derechos humanos vayan dirigidas a distintos ámbitos, desde el reconocimiento público de la gravedad del problema hasta la modificación del marco normativo y el cambio en la manera de entender las políticas de seguridad.

En ese contexto, el pendiente inmediato para el Senado de la República es emitir una Ley General en materia de Desaparición Forzada que sea congruente con los estándares internacionales de derechos humanos y que contribuya efectivamente a la localización de las personas desaparecidas y al respeto a los derechos humanos de sus familiares.

## Referencias bibliográficas:

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, 2014. "Sobre los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, comunidad San Pedro limón, municipio de Tlatlaya, estado de México" Recomendación 51/2014 dirigida a la Secretaría de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República el Gobierno Constitucional del Estado de México. <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones> Consultada por última vez el 17/02/2016.
- Comité contra la Desaparición Forzada, 2015. "Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, Versión avanzada, no editada S/F. Las observaciones aprobadas por el Comité son del 11 de febrero de 2015.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, 2014. "Base de datos ante mortem / post mortem" Folleto, Ginebra, junio de 2014. <https://www.icrc.org/spa/assets/files/publications/icrc-003-4155.pdf> Consultada el 07/01/2016.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH, 2016. "Buscador de jurisprudencia" <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es> Consultada por última vez el 13/01/2016.
- \_\_\_\_\_, 2015. Asunto Alvarado Reyes y otros respecto de México. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2015, 23 de junio de 2015.
- \_\_\_\_\_, 2015. Asunto Castro Rodríguez respecto de México. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2015, 23 de junio de 2015.
- \_\_\_\_\_, 2015. Caso Rosendo Cantú y Otra respecto de México. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2015, 23 de junio de 2015.
- \_\_\_\_\_, 2015. Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra Vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de abril de 2015, 17 de abril de 2015.
- Diario Oficial de la Federación, DOF, "Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 10 de julio de 2015, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5400163&fecha=10/07/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5400163&fecha=10/07/2015) Consultada por última vez el 17/02/2016.
- Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, GTDFI, 2015a. "Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias" 10 de agosto de 2015, A/HRC/30/38. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/Annual.aspx> Consultada por última vez el 13/01/2016.
- \_\_\_\_\_, 2015b. "Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances" Addendum, Follow-up report to the recommendations made by the Working Group, 11 de septiembre de 2015 A/HRC/30/38/Add.4 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/Visits.aspx> Consultada por última vez el 13/01/2016.
- \_\_\_\_\_, 2014. "Métodos de trabajo del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias", 2 de mayo de 2014, A/HRC/WGEID/102/2. [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/WGEID/102/2&referer=http://www.un.org/en/documents/&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/WGEID/102/2&referer=http://www.un.org/en/documents/&Lang=S) Consultada por última vez el 18/12/2015.
- \_\_\_\_\_, 2011. "Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias", 20 de diciembre de 2011, A/

HRC/19/58/Add.2 [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf) Consultada por última vez el 13/01/2016.

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, GIEI, 2015a. "Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa", septiembre de 2015. <http://prensagieiyotzi.wix.com/giei-ayotzinapa#!informe-/c1exv> Consultada por última vez el 07/01/2016.

\_\_\_\_\_, 2015b. "Misión" <http://prensagieiyotzi.wix.com/giei-ayotzinapa> Consultada por última vez el 07/01/2016.

Instituto Belisario Domínguez, IBD, 2015. "Mesa 3. La importancia de la gestión de la información para cuestiones de seguridad y justicia" en "Relatoría del Seminario sobre Seguridad y Justicia. Marcos estratégicos y grandes pendientes" Senado de la República, 25 de febrero de 2015. [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/foros/seminario\\_seguridad\\_justicia/Relatoria\\_Seminario.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/foros/seminario_seguridad_justicia/Relatoria_Seminario.pdf) Consultada por última vez el 07/01/2016.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ONU-DH, 2015a, "Los órganos de derechos humanos" <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> Consultada por última vez el 07/12/2016.

\_\_\_\_\_, 2015b, "Consejo de Derechos Humanos" <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx> Consultada por última vez el 07/12/2016.

\_\_\_\_\_, 2015c, "Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx> Consultada el 07/12/2016.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, ONUDH-México, 2016. "Informes", [http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=15&Itemid=280](http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=15&Itemid=280) Consultada por última vez el 13/01/2016.

Organización de Naciones Unidas, ONU, 2008 "La Alta Comisionada para los Derechos Humanos concluye su visita a México", Boletín ONU, No. 08/016, 8 de febrero de 2008 <http://www.cinu.org.mx/prensa/comunicados/2008/08016discursoarbour.htm> Consultada por última vez el 18/12/2015.

Procuraduría General de la República, PGR, 2016 "Información Estadística sobre Personas Desaparecidas" <http://www.pgr.gob.mx/Transparencia/Paginas/desaparicion-personas.aspx> Consultada por última vez el 17/02/2016.

Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, 2014 "Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" Juan E. Méndez, 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Add.3

Secretaría de Gobernación, 2016 "Sistema de Información Legislativa" <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal> Consultada por última vez el 7/01/2016.

Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ONU-DH y Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2015. "Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos" <http://recomendacionesdh.mx/> Consultada por última vez el 12/01/2016.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SESNSP, 2016 “Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, RNPED.” <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php> Consultada por última vez el 17/02/2016.

Ureste, Manu, 2015. “Proyecto de Ley de Desaparición Forzada: 10 claves y 5 críticas de las organizaciones civiles” *Animal Político*, 18 de diciembre de 2015. <http://www.animalpolitico.com/2015/12/proyecto-de-ley-de-desaparicion-forzada-10-claves-y-5-criticas-de-las-organizaciones-civiles/> Consultada por última vez el 08/12/2016.

**TEMAS ESTRATÉGICOS, No. 32**

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,  
06020 México, D. F.

Distribución gratuita. Impreso en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

**TEMAS ESTRATÉGICOS** es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

**Temas estratégicos No. 32**  
Área de Derechos Humanos y Justicia

**Elaboración:**

Carolina Espinosa

Para la elaboración de este trabajo se atendieron los comentarios de Alejandro Encinas Nájera, Carlos A. Serdán, Raúl Zepeda y Roberto Castellanos. La responsabilidad final de lo dicho en el reporte corresponde a la autora.

**Diseño y formación:**

Lizbeth Saraí Orozco N.

**Números anteriores de Temas Estratégicos:**

[www.senado.gob.mx/ibd/content/productos.php](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos.php)

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

**COMITÉ DIRECTIVO**

**Sen. Miguel Barbosa Huerta**  
Presidente

**Sen. Roberto Albores Gleason**  
Secretario

**Sen. Daniel Ávila Ruiz**  
Secretario

**Sen. Félix Benjamín Hernández Ruiz**  
Secretario

**Gerardo Esquivel Hernández**  
Coordinación Ejecutiva de Investigación

**Alejandro Encinas Nájera**  
Dirección General  
de Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.