

Propuestas para una ley general en materia de desaparición forzada de personas

JOSÉ A. GUEVARA B.* Y LUCÍA GUADALUPE CHÁVEZ VARGAS**

* Director ejecutivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C. (CMDPDH). En mayo de 2014 fue nombrado miembro del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas.
** Directora de Investigación de la CMDPDH.

Para enfrentar el gran reto de la impunidad en México es necesaria una ley encaminada a la prevención, investigación, procesamiento y castigo de la desaparición forzada de personas, además de un mecanismo efectivo de alcance nacional para la búsqueda y localización de éstas y la reparación a las víctimas.

La reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recientemente aprobada, constituye una posibilidad –que deriva de una exigencia social– para que el Congreso de la Unión expida una ley de aplicación nacional encaminada a la prevención, la investigación, el procesamiento y el castigo de la desaparición forzada de personas, y la reparación a las víctimas.

Se hace necesaria una ley no sólo para enfrentar el enorme reto del país para combatir la impunidad sino que también, y especialmente, para contar con un mecanismo efectivo de alcance nacional para la búsqueda y localización del enorme número de personas desaparecidas.

En el primer trimestre de este año el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) arrojó una cifra de

14003 personas en ambas condiciones entre 2007 y el 31 de diciembre de 2013, y de 10848 entre 2013 y marzo de 2015; dichas cifras dan un total de 24851 personas.¹ En esta materia la Procuraduría General de la República (PGR) inició investigaciones (averiguaciones previas) en 100 casos entre el 1 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2014, y solamente judicializó (consignó) 11 de ellos.² En tanto, entre 2005 y 2010 el Poder Judicial sólo ha emitido seis sentencias en el ámbito federal por la comisión del delito de desaparición forzada,³ cifra que no responde a la dimensión del problema de las desapariciones en México, además que se trata de casos previos al inicio de la actual política de seguridad (los procesos penales son anteriores a diciembre de 2006). Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha emitido 11 recomendaciones sobre

El RNPED arrojó una cifra total de 24 851 personas extraviadas o desaparecidas en México entre 2007 y marzo de 2015.

desaparición forzada, en donde se han reconocido 35 víctimas. Cabe destacar que los hechos relacionados con dichas recomendaciones son posteriores a diciembre de 2006.⁴

Este contexto da cuenta de que la exigencia de legislar en materia de desaparición forzada de personas no es nueva. Mecanismos internacionales en reiteradas ocasiones han instado al Estado mexicano a adecuar su marco jurídico conforme a las obligaciones internacionales. En ese sentido, desde su informe en 2002⁵ y posteriormente en 2004,⁶ el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas hizo hincapié a México sobre la urgencia de adoptar medidas legislativas ante los casos de desaparición forzada. Posteriormente en 2011, tras su misión a nuestro país, el Grupo emitió diversas recomendaciones entorno a “la armonización de la definición de la desaparición forzada de la legislación penal con lo establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos relevantes”.⁷

En tanto, en febrero de 2015 el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, después de la revisión del informe periódico de México sobre el estado de la desaparición forzada,⁸ consideró que “el marco normativo en vigor así como su aplicación y el desempeño de algunas autoridades competentes no se conforman plenamente con las obligaciones de la Convención [Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas]”.

Por su parte, en el Examen Periódico Universal tanto de 2009⁹ como de 2013,¹⁰ los Estados instaron a nuestra nación a trabajar en un marco legislativo para la correcta tipificación, investigación de los delitos y la reparación a las víctimas de desaparición y tortura.

En 2009 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) condenó al Estado por el caso Radilla Pacheco vs. México,¹¹ entre



otras cosas por el incumplimiento del artículo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con relación al deber de adoptar disposiciones de derecho interno para garantizar los derechos humanos. Dentro de la sentencia se establece que “de manera especial” los Estados tienen la obligación de adoptar medidas de derecho interno para tipificar el delito de desaparición forzada. La Corte IDH también estableció en dicha sentencia que la descripción del delito de desaparición forzada de personas debe considerar lo que dispone la Convención Inte-



americana sobre Desaparición Forzada de Personas,¹² tomando en cuenta que éste “establece un estándar mínimo acerca de su correcta tipificación en el ordenamiento jurídico interno”.

Por todo lo anteriormente referido, desde la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C., hemos impulsado que la Ley de desaparición forzada de personas que apruebe el Congreso de la Unión sea una ley participativa, es decir, que se incluyan a distintas voces de la sociedad, por ejemplo a familiares de víctimas de desaparición, académicos

y organizaciones de la sociedad civil expertas en el tema. Consideramos, además, que diversos aspectos deben ser incorporados en una ley en la materia que pretenda ser eficaz, entre ellos referimos los más relevantes:

- A. La prohibición general de la desaparición forzada de personas, además de la prohibición para todas y todos los servidores públicos de emitir y obedecer órdenes o instrucciones que dispongan, autoricen o alienten las desapariciones forzadas.

La CMDPDH considera que se debe tipificar la desaparición forzada cuando se cometa por las y los servidores públicos o por quienes actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de funcionarios públicos, así como por particulares.

- B. El tipo penal de la desaparición forzada se deberá ajustar a la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas¹³ y a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.¹⁴
- C. Se deberá tipificar la desaparición cuando se cometa por servidores públicos o por quienes actúan con la autorización, apoyo o aquiescencia de funcionarios públicos, así como por particulares conforme a lo establecido en la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas¹⁵ y en el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional.¹⁶
- D. Se debe incluir el principio de responsabilidad penal del superior jerárquico, sea militar o civil, conforme a lo dispuesto por la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas¹⁷ y el Estatuto de Roma.¹⁸
- E. La desaparición forzada se debe tipificar como un delito permanente e imprescriptible. Además, se debe prohibir expresamente la amnistía, el indulto y aquellas figuras similares que puedan fomentar la impunidad.
- F. Se debe considerar el derecho de las víctimas para solicitar y la obligación de la PCR para la federalización del delito de desaparición forzada bajo ciertos supuestos; por

ejemplo, cuando las autoridades de los estados de la república no hayan tenido la capacidad o la voluntad de llevar a juicio a las personas responsables de haber cometido delitos constitutivos de tortura.

- G. Dentro de las diferentes procuradurías se debe contemplar la creación de unidades o áreas especializadas para la investigación del delito de desaparición forzada de personas, las cuales además deberán contar con la capacidad para llevar a cabo investigaciones de contexto o patrones criminales.
- H. Se debe crear un registro único de detenciones. Además, sin utilizar eufemismos, se debe de contar con un registro de personas desaparecidas en el que se indiquen los casos en los que se asume que las víctimas fueron sometidas a una desaparición forzada.
 - I. Se deben generar mecanismos efectivos para la búsqueda urgente y la localización inmediata de personas desaparecidas. Asimismo, se deben garantizar recursos técnicos, económicos y personal capacitado para la búsqueda de las personas.
 - J. Se debe garantizar a las víctimas una reparación integral y medidas de asistencia. Y la Ley deberá contemplar el procedimiento de declaración de ausencia por desaparición.

Finalmente, se debe generar un paquete de reformas para prevenir la desaparición forzada, entre ellas destaca la eliminación del arraigo y la prohibición de la jurisdicción militar para investigar y juzgar casos de desaparición forzada cometidos, incluso, por militares en contra de militares.¹⁹

Con todo ello esperamos como sociedad civil que el Congreso de la Unión legisle de manera participativa y, además, apegado a los estándares internacionales más altos en materia de prevención, investigación y sanción de la desaparición forzada de personas, así como de la búsqueda de las personas desaparecidas y la reparación de daños a las víctimas. **D**

NOTAS

- 1 Estas cifras contemplan el total de registros de personas relacionadas con averiguaciones previas del fuero federal (iniciadas entre enero de 2014 y marzo de 2015) que permanecen sin localizar al corte del 31 de marzo de 2015; además de las cifras que contemplan el total de registros de personas relacionadas con averiguaciones previas del fuero común que permanecen sin localizar al corte del 31 de enero de 2015. Véase página del RNPED, “Consulta pública”, disponible en <<http://bit.ly/1bvegtZ>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.
- 2 Averiguaciones previas: PGR, solicitud de información pública folio: 0001700286614; consignaciones: PGR, solicitud de información pública folio: 0001700286714.
- 3 1) Sentencia definitiva en el proceso penal 179/2006 de fecha 30 de septiembre de 2009 dictada por el Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Sinaloa; 2) Sentencia definitiva en el proceso penal 20/2005-I de fecha 30 de junio de 2010 dictada por el Juzgado Primero de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal; 3) Sentencia condenatoria en la causa penal 27/2005 de fecha 10 de mayo de 2006 dictada por el Juzgado Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Jalisco; 4) Sentencia condenatoria en la causa penal 142/2003 de fecha 11 de mayo de 2005 dictada por el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Guanajuato; 5) Sentencia condenatoria en la causa penal 72/2005 de fecha 14 de diciembre de 2005 dictada por el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Michoacán, y 6) Sentencia condenatoria en la causa penal 159/2005 de fecha 14 de noviembre de 2006 dictada por el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Chihuahua.
- 4 CNDH, solicitud de información pública folio 00000915.
- 5 Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, E/CN.4/2002/79, 18 de enero de 2002, disponible en <<http://bit.ly/1JtQ5w2>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.
- 6 Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, E/CN.4/2004/58, 21 de enero de 2004, disponible en <<http://bit.ly/1JtQ5w2>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.
- 7 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011, disponible en <<http://bit.ly/1JtQ5w2>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.
- 8 La presentación de dicho informe de cada Estado Parte obedece al cumplimiento del artículo 29.1 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 2006. En México fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 2011 y depositada el 23 de diciembre de 2010.
- 9 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*, A/HRC/11/27, 5 de octubre de 2009, sobre desaparición forzada, párrs. 73, 75, 77, 93.24, 93.25 y 93.40; sobre tortura párrs. 93.26, 93.40 y 93.33, disponible en <<http://bit.ly/1JtQ5w2>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.
- 10 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*, A/HRC/25/7, 11 de diciembre de 2013, sobre desaparición forzada, párrs. 148.15, 148.55, 148.59 y 148.95; sobre tortura, párrs. 148.19, 148.20, 148.53 y 148.64, disponible en <<http://bit.ly/1JtQ5w2>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.
- 11 Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, párr. 318.
- 12 Artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994. Fue publicada en México en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de mayo de 2002, y depositada el 9 de abril de 2002.
- 13 Artículo 2º de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre del 2006. Publicada en México en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 2011, depositada el 23 de diciembre de 2010.
- 14 Artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en Belém do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994. Publicada en México en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de mayo de 2002, depositada el 9 de abril de 2002.
- 15 Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 3º.
- 16 Artículo 7º del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado en Roma, Italia, el 17 de julio de 1998. Publicado en México en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2005, disponible en <<http://bit.ly/1qOFBuU>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.
- 17 Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 6º.
- 18 Estatuto de Roma, artículo 28.
- 19 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 IDH del 17 de abril de 2015, párr. 22.



Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.