



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

Distr. general
18 de mayo de 2022

Original: español
Español, francés e inglés
únicamente

Comité contra la Desaparición Forzada

Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención****

Información sobre la visita y hallazgos (art. 33, párr. 1)

I. Desarrollo de la visita y cooperación del Estado parte

1. De conformidad con las facultades establecidas en el artículo 33 de la Convención, el Comité solicitó a México, en el año 2013, efectuar una visita al país. El 30 de agosto de 2021, tras ocho años de intercambios, el Estado parte aceptó la visita, como muestra de su apertura al escrutinio y apoyo internacionales.

2. El Comité realizó la visita del 15 al 26 de noviembre de 2021 y la delegación estuvo integrada por cuatro de sus miembros¹. Al final de su visita, la delegación realizó una conferencia de prensa² para destacar algunos aspectos que pudo constatar durante su estancia, sin perjuicio de la adopción del presente informe (anexo 1).

3. El Comité acoge con beneplácito la cooperación y facilidades brindadas por el Estado parte antes y durante la visita, que han sido indispensables para cumplir con su agenda. La delegación visitó 13 entidades federativas: Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz; sostuvo reuniones con más de 85 instituciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como con órganos autónomos, tanto en el ámbito federal como estatal; se reunió con decenas de colectivos de víctimas y centenares de víctimas y organizaciones de la sociedad civil provenientes de 31 de las 32 entidades federativas; y acompañó a dichos colectivos en exhumaciones y jornadas de búsqueda en las entidades federativas de Coahuila, Estado de México y Morelos. La delegación también visitó el Centro Regional de Identificación Humana de Coahuila y varios centros de privación de libertad federales y estatales, y estaciones migratorias (véase la lista de las reuniones en el anexo 2). El Comité valora positivamente la disposición de todos los interlocutores para dialogar y proporcionar información y documentación particularmente valiosa. También agradece el apoyo brindado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México antes de la visita y durante el transcurso de esta. Finalmente, el Comité agradece de manera muy especial a las familias y allegados de las personas

* El presente informe se debe leer en conjunto con [CED/C/MEX/VR/1 \(Recommendations\)](#).

** Aprobado por el Comité en su 22º período de sesiones (28 de marzo a 8 de abril de 2022).

*** Los anexos al presente informe se encuentran disponibles en la página web del Comité.

¹ Juan Pablo Albán Alencastro, Juan José López Ortega, Horacio Ravenna y Carmen Rosa Villa Quintana.

² Véase <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27877&LangID=S>.



desaparecidas por sus testimonios, perspectivas y propuestas y destaca públicamente su movilización y lucha diarias.

4. El Comité destaca la empatía de algunos servidores públicos del ámbito federal y estatal con las víctimas y su compromiso para reconocer y atender la situación crítica a la que México se enfrenta en materia de desaparición forzada. El impulso a la búsqueda, la investigación y la reparación, así como la generación de espacios de diálogo con las víctimas son esfuerzos claves que se deben reconocer y generalizar. Es imperioso que todos los servidores públicos del Estado actúen con el mismo compromiso y responsabilidad con las familias y allegados que aún hoy esperan la localización de un ser querido.

II. Marco jurídico e institucional

5. El Comité celebra los importantes avances normativos, institucionales y jurisprudenciales que se han dado en el Estado parte. Como ya sostuvo en sus observaciones finales de 2016 y sus observaciones de 2018³, destaca la importancia de la adopción de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de la Ley General de Víctimas, así como la creación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. El Comité acoge con satisfacción la reactivación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la creación de comisiones locales de búsqueda y de las Fiscalías Especializadas en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas, la adopción del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas y del Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes, y la posibilidad de incorporar a quienes participan en las búsquedas en el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

6. El Comité valora positivamente la creación de centros y unidades dedicados a la identificación humana (el Centro Regional de Identificación Humana en Coahuila; la Unidad Integral de Servicios Médicos Forenses en Nogales, Veracruz; Dirección de Identificación Humana en Jalisco, y el centro de resguardo forense en Guerrero, Tamaulipas y otras localidades), así como la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense y la conformación de su Grupo Coordinador.

7. Adicionalmente, el Comité acoge con beneplácito la creación, por iniciativa presidencial, de la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos cometidas entre los años 1965 y 1990, y la creación de la Comisión Presidencial para el caso Ayotzinapa. También celebra la creación de la Unidad Especial de Investigación y Litigación del caso de Ayotzinapa, el Mecanismo Transnacional para el Acceso a la Justicia de las Personas Migrantes y la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas en el marco del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

8. Este marco normativo e institucional insta herramientas con un gran potencial, cuya efectiva implementación debe ser prioritaria en la lucha contra la desaparición forzada.

9. Cabe destacar como un paso importante que el Estado parte haya reconocido la competencia del Comité para examinar las comunicaciones individuales, conforme al artículo 31 de la Convención. El Comité celebra la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴ en la que reconoce el carácter vinculante de las recomendaciones adoptadas por el Comité en el contexto del procedimiento de acciones urgentes en virtud del artículo 30 de la Convención. En ella, la Corte afirma que las competencias del Comité para dictar y supervisar las acciones urgentes integran incuestionablemente el contenido normativo de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas “de manera que deben entenderse como parte de las disposiciones que México acepta al firmarla, ratificarla e incorporarla a su régimen jurídico interno. Esto significa que el Estado mexicano ratificó y sumó a su régimen constitucional interno estas atribuciones y

³ CED/C/MEX/CO/1 y CED/C/MEX/OAI/1.

⁴ Sentencia de 16 de junio de 2021, amparo en revisión 1077/2019, párr. 122. Disponible en <https://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2021/07/VERSION-PUBLICA.pdf>.

competencias, así como las resoluciones emitidas en ejercicio de esas facultades”. El Comité también acoge con satisfacción que esta decisión destaque “la impostergerable obligación de búsqueda de la persona desaparecida con toda la fuerza institucional disponible y con toda la coordinación institucional necesaria para lograr su cometido”⁵.

III. Contexto y tendencias observadas

A. El fenómeno de las desapariciones en México

10. El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, administrado por la Comisión Nacional de Búsqueda de la Secretaría de Gobernación, es el único registro en funcionamiento de los previstos por la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Permite visibilizar la dimensión del fenómeno de la desaparición en México. Según las cifras oficiales disponibles al 26 de noviembre de 2021, se encontraban registradas 95.121 personas desaparecidas, de las cuales 112 habrían desaparecido durante la visita del Comité.

11. Según la información brindada al Comité, entre 2006 y 2021 se produce un crecimiento exponencial de las desapariciones en el país, pues un porcentaje superior al 98 % tuvo lugar en dicho período (anexo 3)⁶. Estos datos evidencian la estrecha relación entre el incremento de las desapariciones y el inicio de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, que se produjo durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), durante el que se puso en práctica una política caracterizada por el despliegue de las fuerzas armadas para cumplir funciones de seguridad pública, que se mantuvo e incluso se ha agudizado en los siguientes sexenios. De este modo, si en la segunda mitad del siglo pasado las desapariciones se caracterizaron por ser principalmente mecanismos de represión política cometidas por agentes del Gobierno y las fuerzas armadas cuyas víctimas eran mayoritariamente grupos sociales de oposición, a partir de 2006 las desapariciones reflejan una gran diversidad de perpetradores, modalidades y víctimas.

12. El Comité toma nota de que, según la información proporcionada por el Estado parte, en los dos últimos años se ha producido una reducción en el número de personas desaparecidas (anexo 3). No obstante, también observa que, según la información disponible, las desapariciones frecuentemente se reportan entre uno y dos años después de su perpetración, lo cual limita las posibilidades de extraer conclusiones definitivas a partir del análisis de las cifras más recientes.

13. El Comité recibió información preocupante al respecto, tanto de autoridades como de víctimas, sobre la existencia de diversos patrones en la comisión de desapariciones forzadas que afectan a la gran mayoría de las entidades federativas (anexo 4). Las desapariciones forzadas continúan siendo cometidas directamente por agentes públicos del ámbito federal, estatal y municipal. Además, la delincuencia organizada se ha convertido en un perpetrador central de desapariciones, con diversas formas de connivencia y diversos grados de participación, aquiescencia u omisión de servidores públicos.

14. Las desapariciones siguen afectando mayoritariamente a hombres de entre 15 y 40 años (anexo 5). No obstante, las cifras oficiales muestran un incremento notable de desapariciones de niños y niñas a partir de los 12 años, así como de adolescentes y mujeres⁷, tendencia que se agudizó en el contexto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) (anexo 6). Dichos casos corresponderían a desapariciones vinculadas con la sustracción de niños y niñas (dentro o fuera del ámbito familiar), a desapariciones como medio para ocultar la violencia sexual y feminicidio, al reclutamiento y a las represalias. Las

⁵ *Ibid.*, párr. 72.

⁶ 1.706 corresponden al período de 1964 a 2005.

⁷ En algunas entidades federativas, la desaparición de mujeres supera ampliamente el promedio nacional (25 %), porcentaje que alcanza el 67 % en Campeche y más del 60 % en Chiapas, Tabasco y Yucatán (en su mayoría casos de niñas y adolescentes de 10 a 19 años).

víctimas y las autoridades también reportaron desapariciones que tenían por objetivo la trata y explotación sexual.

15. El Comité considera de particular preocupación la victimización específica de las mujeres que, en la mayoría de los casos, quedan a cargo de su familia y afrontan con sus propios medios la búsqueda de sus seres queridos, al tiempo que sufren los graves efectos sociales y económicos de las desapariciones y, además, en muchos casos son víctimas de violencia, persecución, estigmatización, extorsión y represalias.

16. No menos preocupante es la situación de los defensores de derechos humanos, algunos de los cuales han sido desaparecidos como consecuencia de su participación en procesos de búsqueda y de su lucha en contra de las desapariciones, para quienes las agresiones son una realidad constante⁸. De igual manera, el Comité resalta su preocupación por la desaparición de más de 30 periodistas entre 2003 y 2021. De ellos ninguno ha sido localizado y las investigaciones o sanciones a los responsables no han tenido avances. Esta situación constituye una seria amenaza para la libertad de expresión y para el derecho de la sociedad a estar informada⁹.

17. Durante la visita, el Comité recibió alegaciones de desapariciones ocurridas en el contexto carcelario. A manera de ejemplo, una madre reportó que su hija fue desaparecida tras haber ingresado al centro de detención para visitar a su pareja; la acompañó hasta la entrada del centro y la esperó hasta la finalización de la visita, pero nunca salió de allí. Al consultar a las autoridades carcelarias sobre el paradero de su hija, afirmaron que no tenían información sobre ella.

18. El Comité fue informado sobre la falta de notificación inmediata de la privación de libertad de personas en centros penitenciarios y estaciones migratorias o de los traslados realizados de un lugar de privación de libertad a otro. Esta falta de información a los interesados por parte del Estado ocurre a veces a pesar de haberse presentado solicitudes para conocer la localización de la persona privada de libertad. Al respecto, el Comité recuerda que en virtud del artículo 2 de la Convención estos hechos constituyen desapariciones forzadas, cualquiera que sea la duración de dicha privación de libertad u ocultamiento de la persona o de su paradero¹⁰.

19. A esta falta de notificación o información se agrega el hecho de que, frecuentemente, las personas privadas de libertad en los centros penitenciarios o en las estaciones migratorias enfrentan obstáculos para comunicarse con el exterior e informar de su paradero. En algunos casos se les ha negado el acceso a un teléfono; y en otros casos los servidores públicos habrían cobrado a las personas privadas de libertad para acceder a las llamadas. En ocasiones, cuando la autoridad permite la llamada a los familiares y allegados de las personas detenidas, no se les autoriza acceder a sus pertenencias o celulares para obtener los números de contacto. Generalmente, la localización de las personas detenidas se da únicamente si las autoridades carcelarias realizan las debidas notificaciones. Es más, en la mayoría de los casos de personas migrantes dadas por desaparecidas tras su detención en una estación migratoria, su localización solo ocurre cuando son retornadas a su país de origen o liberadas.

20. El Comité recibió información acerca de otros patrones de desapariciones ocurridas en el contexto migratorio de las que las masacres de San Fernando, Cadereyta, Güemez y Camargo (anexo 7) fueron resaltadas como ejemplos paradigmáticos de la gravedad de la situación. El Comité recibió alegaciones según las cuales los perpetradores de las desapariciones sustraen los teléfonos celulares a personas migrantes tras privarlas ilegalmente de libertad en lugares desconocidos, con el fin de llamar a sus familiares y pedirles dinero, a veces con el apoyo o aquiescencia de servidores públicos. Adicionalmente, varios interlocutores del Comité hicieron referencia a la práctica del retorno y abandono de

⁸ De las más de 1.500 personas beneficiarias del Mecanismo de Protección para Defensores, el 70 % son defensoras de los derechos humanos y el 15 % se dedican a la búsqueda de personas desaparecidas.

⁹ Según la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2021, de Reporteros sin Fronteras, México se ubica en el puesto 143 de 180 países. Véase <https://rsf.org/es/clasificacion>. Véase también [A/HRC/38/35/Add.2](#), párr. 46.

¹⁰ *Yrusta y Del Valle Yrusta c. Argentina* (CED/C/10/D/1/2013), párr. 10.3.

personas migrantes en la frontera sur de México que se ven forzadas a regresar a sus países por sus propios medios y, en ocasiones, abandonadas a su suerte sin recursos y en lugares desconocidos. En estas condiciones muchas han sido víctimas de secuestro, extorsión, violencia sexual, trata de personas y desaparición.

21. Las comunidades indígenas también se han visto afectadas por desapariciones. Estas ocurren principalmente en el contexto de conflictos sociales y territoriales vinculados con el desarrollo de megaproyectos de índole minera o energética o tras el despojo o acaparamiento de tierras para explotación económica por parte de grupos del crimen organizado u otros actores privados, con diferentes niveles de involucramiento o aquiescencia de servidores públicos. Además, varias víctimas presentaron alegaciones de aquiescencia con relación a desapariciones de personas indígenas que ocurrieron tras hechos de reclutamiento forzado.

22. Durante la visita, el Comité recibió información sobre la desaparición de personas LGBTIQ+. Dichas desapariciones habrían sido cometidas por fuerzas de seguridad, o por la delincuencia organizada con distintos niveles de connivencia de las autoridades, y en muchos casos con fines de “limpieza social” o de explotación sexual, frecuentemente tras el internamiento en los llamados “centros de terapias de reconversión”¹¹.

23. Existen patrones de desapariciones específicos en algunas entidades federativas, independientemente del perfil de las víctimas. A modo de ejemplo, el Comité nota con preocupación el aumento de desapariciones de personas a la altura del kilómetro 26 de la carretera 85 de Monterrey a Nuevo Laredo, principalmente conductores de vehículos de transporte pesado y sus acompañantes (206 casos de 2010 a 2021). El Comité también recibió información sobre un importante número de desapariciones relacionadas con el tráfico de combustibles en el norte del país o del involucramiento de autoridades estatales y municipales de Nayarit para apropiarse de los bienes de las personas desaparecidas. En Jalisco y Coahuila, el Comité recibió alegaciones de desaparición de personas tras su internamiento en centros de tratamiento de adicciones.

24. En vista de lo anterior y después de realizar un análisis exhaustivo de la información recibida, el Comité reitera su profunda preocupación porque se mantiene una situación generalizada de desapariciones en gran parte del territorio nacional, frente a la cual imperan una impunidad casi absoluta y la revictimización¹².

B. Desapariciones en México: una impunidad casi absoluta

25. Según la información proporcionada por el Estado parte, al 26 de noviembre de 2021, solo un mínimo porcentaje de los casos de desaparición de personas, entre el 2 % y el 6 %, habían sido judicializados, y solo se habían emitido 36 sentencias en casos de desaparición de personas a nivel nacional¹³.

26. A ello se suma la actitud, pasiva muchas veces, de las instituciones judiciales frente a un fenómeno tan grave como la desaparición de personas, cuya atención es responsabilidad de todos los ámbitos del poder público. Lo anterior contribuye a la notable falta de confianza de las víctimas en las instituciones, que a su vez resulta en un alto número de casos no reportados o denunciados.

27. La impunidad en México es un rasgo estructural que favorece la reproducción y el encubrimiento de las desapariciones forzadas y pone en peligro y causa zozobra a las víctimas, a quienes defienden y promueven sus derechos, a los servidores públicos que buscan a las personas desaparecidas e investigan sus casos y a la sociedad en su conjunto. La impunidad, además, opera como factor de revictimización y socava el impacto de cualquier iniciativa para erradicar y prevenir las desapariciones forzadas. Como una víctima expresó durante la visita: “de fe y esperanza vive el ser humano, pero habiendo injusticia su alma

¹¹ Estas alegaciones se refieren principalmente a hechos ocurridos en Jalisco, Michoacán y Veracruz.

¹² CED/C/MEX/CO/1, párr. 10; y CED/C/MEX/OAI/1, párr. 3.

¹³ Informe de la Comisión Nacional de Búsqueda al Comité contra la Desaparición Forzada, págs. 39 y 40.

nunca descansa”. La lucha contra la impunidad de las desapariciones en México es, por tanto, impostergable.

C. Crisis forense: una realidad de profunda preocupación

28. El Comité expresa su profunda preocupación ante la crisis forense a la que se enfrenta el país. Según los datos públicos, más de 52.000 personas fallecidas sin identificar yacen actualmente en fosas comunes, instalaciones de los servicios forenses, universidades y centros de resguardo forense¹⁴. Esta cifra, a pesar de su magnitud, no incluye los cuerpos todavía no localizados, ni los miles de fragmentos de restos humanos que las familias y comisiones de búsqueda recogen semanalmente en las fosas clandestinas (véanse las fotos del anexo 8).

29. Los estados de Baja California, Ciudad de México, Estado de México, Jalisco, Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León concentran el 71,73 % de los cuerpos no identificados. Los servicios forenses son insuficientes y, como se explicará más adelante, varios de los instrumentos previstos en la Ley General todavía no han sido establecidos y no se cuenta con una política pública de identificación humana en relación con la desaparición de personas. Según varios expertos entrevistados, en las actuales condiciones serían necesarios 120 años para identificarlos, y eso sin contar los nuevos cuerpos que se van sumando cada día.

IV. Necesidad de una política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas

30. En las últimas décadas, las autoridades, las víctimas, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, la academia y la cooperación internacional han promovido múltiples proyectos y políticas públicas para afrontar las desapariciones. Sin embargo, al no llevarse a cabo estas actuaciones en un marco global coordinado conllevan duplicaciones y desigualdades en el compromiso y la calidad de las intervenciones desarrolladas.

31. **La gravedad de las desapariciones y la diversidad e intensidad de sus impactos para las víctimas y la sociedad mexicana en su conjunto requieren de la adopción e implementación urgente de una política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones. Para ello, el Comité urge al Estado parte a que la política nacional aborde el conjunto de las observaciones y recomendaciones presentadas¹⁵, teniendo como ejes transversales los estándares de debida diligencia, el enfoque diferencial y de derechos humanos.**

32. **La política nacional debe ser integral, atender y combatir las causas de las desapariciones forzadas y apuntar a su no repetición. Debe contener acciones concretas e indicadores mensurables que permitan evaluar su cumplimiento y resultados. Con esta finalidad, deberá establecerse un sistema de monitoreo transparente e independiente que asegure la rendición de cuentas.**

33. **El diseño de la política nacional debe involucrar a todas las autoridades federales, estatales, municipales, así como a los órganos autónomos de México y a amplios sectores de la sociedad, incluyendo las víctimas y colectivos de víctimas y sus representantes.**

34. **La implementación de la política nacional debe contar con la firme voluntad política y el compromiso efectivo de todas las autoridades del Estado.**

35. **El Comité recomienda al Estado parte convocar a los organismos y comunidad internacionales para articular mecanismos de cooperación y coordinación de los**

¹⁴ Movimiento por nuestros desaparecidos en México, “La Crisis Forense en México: más de 52 mil personas fallecidas sin identificar”, pág. 4. Disponible en <https://movndmx.org/wp-content/uploads/2021/08/Informe-La-Crisis-Forense-en-Me%CC%81xico.pdf>.

¹⁵ Contenidas en el presente informe y en CED/C/MEX/VR/1 (Recommendations).

múltiples proyectos promovidos para afrontar las desapariciones. El Comité considera urgente que dichos proyectos se desarrollen de forma más concertada con el fin de evitar duplicaciones y salvar las lagunas de protección existentes.

36. Tomando en cuenta el carácter continuo de las desapariciones, su fecha de inicio no precluye las responsabilidades actuales del Estado parte conforme a la Convención¹⁶. Por lo tanto, el Comité insta al Estado parte a implementar las recomendaciones del presente informe a la totalidad de los casos de desapariciones en el país, incluso las ocurridas entre los años 1965 y 1990, y años posteriores.

37. La desaparición de personas en México es un problema de todos: de la sociedad en su conjunto y de toda la humanidad. El Comité reitera su indeclinable compromiso para apoyar los procesos que se desarrollen para prevenir y erradicar las desapariciones forzadas.

V. Condiciones mínimas para una política nacional eficaz y efectiva de prevención y erradicación de las desapariciones

38. El diseño de una política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas requiere que se adopten medidas concretas sobre un conjunto de prioridades específicas¹⁷. No obstante, para que la implementación de dichas acciones pueda ser eficaz y efectiva, el Comité considera que es necesario que se asuman como condiciones mínimas las descritas a continuación.

A. Reconocer y tomar en consideración los criterios de responsabilidad de los servidores públicos y erradicar las causas estructurales de la impunidad

39. A lo largo de la visita, los interlocutores del Comité plantearon diversas hipótesis sobre la eventual responsabilidad de los servidores públicos en las desapariciones. Aunque el discurso prevalente en círculos oficiales tiende a negar o diluir la responsabilidad del Estado parte alegando que la mayoría de las desapariciones son perpetradas por particulares, principalmente vinculados a la delincuencia organizada, el Comité ha recibido otras muchas alegaciones que insisten en la responsabilidad directa o indirecta del Estado, teniendo en cuenta los patrones de desapariciones que se producen en el país. En unos casos, se refieren al involucramiento directo de los servidores públicos, basándose en elementos probatorios contundentes como fotos, testimonios o videos. En otros, a la inacción de las autoridades y funcionarios ante la existencia de riesgos conocidos.

40. Al respecto, el Comité recuerda que, en virtud del artículo 2 de la Convención, los Estados parte son responsables de las desapariciones forzadas cometidas por los servidores públicos, cualesquiera que sean las circunstancias en que se producen. Los Estados parte también son responsables, en virtud del mismo artículo, de las desapariciones forzadas cometidas por personas o grupos de personas, como las organizaciones delictivas, que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado. Esto incluye, entre otras cosas, las situaciones en las que las organizaciones criminales o los grupos armados están de facto bajo el control de las autoridades estatales o cuando dichas organizaciones reciben alguna forma de apoyo por los agentes del Estado, o cuando existe un patrón conocido de desapariciones de personas y el Estado no adopta las medidas necesarias para evitar que se produzcan nuevas desapariciones o para investigar y llevar a los autores ante la justicia. De este modo, una violación, aunque inicialmente no resulte directamente imputable al Estado, se puede determinar su responsabilidad internacional por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla conforme a las exigencias impuestas por la normativa internacional,

¹⁶ A/69/56, anexo V, párrs. 3 y 4; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Rosendo Radilla vs. México*, sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C núm. 209, párrs.140 y ss.

¹⁷ CED/C/MEX/VR.1 (Recommendations), párrs. 1 a 117.

en particular la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas¹⁸.

41. Lo anterior no significa que los Estados parte no tengan responsabilidad en relación con las desapariciones cometidas por personas o grupos de personas que actúan sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado. Incluso en estos casos, los Estados parte son responsables si no investigan estas desapariciones y no llevan a sus responsables ante la justicia (art. 3) o cuando estas desapariciones constituyen crímenes de lesa humanidad (art. 5). También son responsables si no buscan y localizan a las personas desaparecidas y, en caso de muerte, si no se devuelven sus cuerpos a sus familiares y allegados de forma digna y, en general, cuando incumplen sus obligaciones con las víctimas (art. 24), incluidos los niños (art. 25).

42. El Comité considera primordial que todas las autoridades reconozcan las distintas formas de responsabilidad del Estado parte en los casos de desaparición y las tomen en consideración a la hora de diseñar e implementar la política nacional de prevención y erradicación de la desaparición forzada.

43. El Comité insta al Estado parte a que erradique todas las causas estructurales de la impunidad. Al efecto, el conjunto de las instituciones del sistema de administración de justicia debe poner fin a las prácticas que obstaculizan el acceso a la justicia y perpetúan la desaparición forzada como el paradigma del crimen perfecto.

B. Abandonar el enfoque de militarización de la seguridad pública

44. Como ya ha sido ampliamente denunciado en el ámbito nacional e internacional, el enfoque de seguridad pública adoptado por el Estado desde los años noventa, y fomentado por la reforma legislativa del 2006, caracterizado por la militarización para combatir la delincuencia, ha sido insuficiente e inadecuado en lo que atañe a la protección de derechos humanos.

45. Las recientes reformas normativas y operacionales no escapan a esta tendencia. Al respecto, cabe destacar tres hitos fundamentales: a) el Decreto de 26 marzo de 2019, que reforma el artículo 21 de la Constitución y crea la Guardia Nacional como una institución policial de carácter civil adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública, que en sus disposiciones transitorias brinda una amplia intervención al Ejército y a la Marina en las labores de seguridad pública; b) el Acuerdo Presidencial publicado en mayo de 2020, que ordena a la Fuerza Armada permanecer en las funciones de seguridad pública en virtud del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional, y c) la Ley de la Guardia Nacional, Ley Nacional de Uso de la Fuerza y Ley Nacional del Registro de Detenciones, adoptadas en 2019. Esta reforma permite la utilización extensiva de las Fuerzas Armadas para labores de seguridad pública, tendencia que se observa por la procedencia de los componentes de la Guardia Nacional: de sus 101.182 elementos, el 58 % provienen de la Secretaría de la Defensa Nacional, el 26 % de la ex Policía Federal y el 16 % de la Secretaría de Marina.

46. Varios aspectos de la reforma han sido objeto de acciones de inconstitucionalidad presentadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El 21 de octubre de 2021, la Suprema Corte analizó las impugnaciones

¹⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Taniş and others v. Turkey*, demanda 65899/01, 2 de agosto de 2005, párrs. 206 a 210; *Er and others v. Turkey*, demanda 23016/04, 31 de julio de 2012, párrs. 66 a 79; *Meryem Çelik and others v. Turkey*, demanda 3598/03, 16 de abril de 2013, párrs. 48 a 60; *Imakayeva v. Russia*, demanda 7615/02, 9 de noviembre de 2006, párrs. 139 a 143; *Ali Khanov v. Russia*, demanda 17054/06, 28 de agosto de 2018, párrs. 70 a 75; *Tsakoyevy v. Russia*, demanda 16397/07, 2 de octubre de 2018, párrs. 115 a 121. Véase también Comité de Derechos Humanos, *Molina Arias et al. c. Colombia* (CCPR/C/114/D/2134/2012) y *Padilla García et al. c. México* (CCPR/C/126/D/2750/2016); *Valdez Cantú et al. c. México* (CCPR/C/127/D/2766/2016). Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C núm. 140, párr. 123; *González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C núm. 205, párrs. 280 a 283; y *Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*, sentencia de 19 de noviembre de 2015, Serie C núm. 307, párr. 109.

de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y declaró la existencia de diversas omisiones legislativas, así como la invalidez de una porción normativa de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza¹⁹. Las demás acciones seguían pendientes de resolución en el momento de la visita.

47. Al Comité le preocupa el enfoque militarizado de la seguridad pública por el riesgo que implica en materia de derechos humanos. Según la información oficial, entre 2007 y 2021, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió un total de 162 recomendaciones a la Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina por violaciones graves a los derechos humanos, 15 de ellas relacionadas con casos de desaparición forzada. Asimismo, en 2021, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Guardia Nacional se encontraban entre las diez autoridades señaladas con mayor frecuencia en los expedientes de presuntas violaciones de los derechos humanos registrados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina se encontraban entre las cinco autoridades federales con mayor número de recomendaciones en trámite²⁰. La permanente participación de la Fuerza Armada establecida en la reforma constitucional del 11 de mayo de 2021²¹, a pesar de presentarse como “extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, permite poner en duda su conformidad con los estándares constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos y seguridad ciudadana²².

48. En vista de lo anterior, el Comité insta al Estado a abandonar el enfoque militarizado de seguridad pública. La política pública de seguridad debe construirse en plena concordancia con los principios internacionales de derechos humanos y garantizar el carácter civil de las instituciones de seguridad, conforme al artículo 21 de la Constitución. Por lo tanto, el Comité reitera su recomendación de fortalecer a las fuerzas civiles del orden y requiere al Estado parte establecer un plan de retiro ordenado, inmediato y verificable de las fuerzas militares de las tareas de seguridad pública²³.

C. Visibilizar, informar y sensibilizar sobre las desapariciones en México

49. El esfuerzo iniciado para registrar y actualizar los datos por medio del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas ha sido clave para visibilizar la dimensión de las desapariciones en México. Sin embargo, varias de las personas entrevistadas expresaron su preocupación por duplicaciones, errores en los datos registrados o información incompleta²⁴ y mencionaron las dificultades existentes para solicitar correcciones o actualizaciones.

50. Además, al Comité le preocupa que el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas no permite tener una visión clara sobre la proporción de casos registrados que podrían corresponder a desapariciones forzadas. Si bien la hipótesis de una desaparición forzada solo se podrá confirmar al concluir la investigación, de existir indicios, su registro en las fases iniciales es fundamental para visibilizar estos casos y para adoptar estrategias eficaces de búsqueda, investigación, atención y reparación a las víctimas y prevención de las desapariciones.

¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentencia de 21 de octubre de 2021, núm. 326/2021. Disponible en <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6634>.

²⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe de Actividades 2021, disponible en https://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2021/IA_2021.pdf.

²¹ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación.

²² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, comunicado del 13 de mayo de 2020. Disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/Comunicados/2020/20200513_ComPrensa-AcuertoFuerzasArmadas.pdf.

²³ CED/C/MEX/OAI/1, párrs. 34 y 35; y CCPR/C/MEX/CO/6, párr. 19.

²⁴ Según la información recibida, en 2020 el 47,5 % (9.306,8) de los 19.603 registros contaron con campos vacíos. Por ejemplo, el campo relacionado con la pregunta “¿Cuenta con huellas dactilares que pueda proporcionar?” quedó vacío en el 99,9 % de los casos.

51. Durante la visita, el Comité también notó que para muchas personas las desapariciones siguen siendo “problema de otros”. Como dijo una víctima, menor de edad: “Nunca había imaginado antes estar acá con ustedes hablando de la desaparición de mi mamá. No pensaba que esto existiera o que me podría pasar a mí. No es el tipo de cosas que te enseñan en la escuela. Cuando de pronto desaparece tu mamá, no tienes idea de lo que hay que hacer. Es una pesadilla que reinicia cada día”. Este testimonio ilustra la urgencia de informar aún más a la población de México en su conjunto sobre la realidad de las desapariciones y sobre lo que se debe hacer cuando una persona ha desaparecido. Al respecto, el Comité saluda las iniciativas desarrolladas, en su mayoría por víctimas y organizaciones de la sociedad civil, para difundir información sobre el tema²⁵. No obstante su carácter loable, dichas iniciativas deben ir acompañadas por otras de mayor alcance.

52. **En vista de lo anterior, el Comité resalta la urgencia de que las autoridades establezcan mecanismos ágiles, interoperables, eficaces y transparentes para ingresar en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas y los registros estatales una información detallada y actualizada y para depurar cualquier duplicación y corregir errores en los datos ingresados.**

53. **El Comité considera prioritario que el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas esté permanentemente actualizado por todas las instituciones competentes para permitir distinguir de forma transparente y fidedigna los casos en los cuales haya indicios del involucramiento de servidores públicos o de personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, de tal modo que se identifiquen claramente los casos de desaparición forzada. La actualización de las informaciones se debe acompañar de procesos de análisis periódicos para ajustar la política nacional a la evolución de la realidad.**

54. **Además, el Estado parte debe implementar de forma urgente una amplia campaña nacional de información y sensibilización que llegue a todos los sectores de la población y, entre otros objetivos, contrarreste la estigmatización a la que se enfrentan diariamente las víctimas²⁶.**

55. **La campaña debe difundir ampliamente, incluso en las escuelas y medios de comunicación de mayor uso, mensajes claros y accesibles sobre las desapariciones, los mecanismos para atenderlas, sus resultados y retos.**

56. **La campaña de información y sensibilización también debe tener alcance internacional a fin de informar ampliamente sobre la situación a la que se enfrenta el conjunto de la sociedad mexicana y compartir las lecciones aprendidas.**

D. Implementar debidamente el marco normativo, jurisprudencial e institucional en todo el país

57. El éxito de cualquier política nacional en materia de desaparición forzada requiere que todas las autoridades federales, estatales y municipales aseguren la plena implementación de los marcos normativos, jurisprudenciales e institucionales. A pesar de que el Comité resalta la riqueza de las herramientas existentes en México para abordar las desapariciones, le preocupan las graves deficiencias encontradas en su implementación. Además, los destacables esfuerzos de algunas autoridades encaminados a crear e implementar un marco normativo, jurisprudencial e institucional eficaz para prevenir y erradicar las desapariciones

²⁵ Por ejemplo, obras de teatro, murales, ilustraciones, publicaciones realizadas por la sociedad civil o campañas de información institucionales, como “Chuchi Cacomixtle” (Comisión Nacional de Búsqueda).

²⁶ Los testimonios recibidos ilustraron la estigmatización que las víctimas de desaparición enfrentan diariamente: “en algo estaba metido” o “su actuar lo explica todo” son el tipo de comentarios que reciben, incluso por parte de las autoridades.

se ven frecuentemente contrarrestados por decisiones incompatibles adoptadas por otras autoridades²⁷.

58. El Comité lamenta que después de cuatro años de la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, su reglamento todavía no haya sido publicado. La mayoría de las entidades federativas aún carecen de una política pública en materia de desaparición de personas. Algunas no han armonizado sus marcos legislativos con la Ley General ni han dotado a sus comisiones estatales de búsqueda con los recursos mínimos indispensables para cumplir con su labor. Además, aún no se han creado un banco nacional de datos forenses, un registro nacional de personas fallecidas no identificadas y no reclamadas, ni un registro nacional de fosas. Tampoco se ha emitido el Programa Nacional de Exhumaciones.

59. Al Comité también le preocupa que muchas de las herramientas disponibles sigan siendo poco conocidas y aplicadas. Pocos fiscales desarrollan el análisis de contexto y aplican los protocolos de búsqueda y de investigación. Y, lamentablemente, muy pocos jueces aplican el *habeas corpus* o “amparo buscador”, previsto en la Constitución y la Ley de Amparo de 2013, que les faculta para ordenar a otra autoridad a dar información y presentar a la persona en su poder o trasladarse a los lugares donde presumiblemente se encontraría la víctima para recabar información de manera directa²⁸.

60. La misma tendencia se refleja en la implementación del marco jurisprudencial. Así, a pesar de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de junio de 2021 que declara el carácter vinculante de las acciones urgentes requeridas por el Comité, algunas autoridades siguen actuando en contra de este criterio²⁹. El Comité lamenta constatar que, según la información recibida, los dictámenes que han sido adoptados por otros órganos de tratados de las Naciones Unidas con relación al tema de las desapariciones en México (véase en particular el Comité de Derechos Humanos³⁰) todavía no habrían sido debidamente implementados por el Estado parte.

61. El Comité acoge con beneplácito las iniciativas de capacitación desarrolladas por la Comisión Nacional de Búsqueda, así como los programas de formación y acreditación, actualización y especialización implementados por el Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía, los centros de capacitación de las Fiscalías estatales, la Escuela Federal de Formación Judicial, algunas de las escuelas judiciales estatales y la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional. No obstante, estos programas no siempre incluyen específicamente el tema de las desapariciones, no se inscriben en el marco de una estrategia global y coordinada, suelen carecer de indicadores de impacto y sus efectos no quedan claros.

62. El Comité también está preocupado por las informaciones recibidas sobre la falta de independencia y autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las comisiones estatales. Entre las alegaciones recibidas destaca la lentitud en resolver quejas, especialmente las presentadas contra la Guardia Nacional por violaciones de derechos humanos, incluyendo desapariciones forzadas; la decisión de no presentar acciones de inconstitucionalidad contra el Acuerdo Presidencial de Mayo de 2020, que mantiene y profundiza la militarización de la política de seguridad; y, en lo concerniente a las políticas de reparación, la pasividad frente a la eliminación de los fideicomisos y el proyecto de reforma de la Ley General de Víctimas. Además, el Comité considera significativo que, al producirse la visita, no se encontrasen nombrados todos los integrantes del Consejo

²⁷ Véase por ejemplo la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República de 2021, incompatible con varias disposiciones de la Ley General y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y de la Ley General de Víctimas.

²⁸ Comisión Nacional de Búsqueda y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *El amparo buscador: una herramienta contra la desaparición forzada de personas, guía para familiares y personas juzgadas* (México, 2021).

²⁹ Por ejemplo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos decidió cerrar la investigación respecto de la desaparición de Daniel Ramos en contra de una solicitud expresa del Comité contra la Desaparición Forzada en el marco de la petición de acción urgente núm. 10 (2013). Un juicio de amparo está en curso al respecto.

³⁰ *Hidalgo Rea y Rivera Hidalgo c. México* (CCPR/C/131/D/3259/2018); *Valdez Cantú et al. c. México* (CCPR/C/127/D/2766/2016); *Padilla García et al. c. México* (CCPR/C/126/D/2750/2016); *Moreno Zamora et al. c. México* (CCPR/C/127/D/2760/2016).

Consultivo de la Comisión Nacional, pese a haber transcurrido dos años desde el inicio de la nueva gestión³¹, y que los consejos ciudadanos locales no se hayan establecido.

63. En vista de lo anterior, el Comité insta al Estado parte a adoptar e implementar el reglamento y todos los instrumentos pendientes de la Ley General . Paralelamente, todas las entidades federativas deben adoptar e implementar un marco normativo e institucional que cumpla con ella, en consulta con los familiares de las personas desaparecidas. Para ello, las autoridades deben identificar y proveer los recursos necesarios para el funcionamiento de todas las instituciones involucradas en el tratamiento de las desapariciones en el ámbito federal y estatal y deben llevar a cabo procesos de selección y escrutinio estrictos del personal asignado.

64. Además, la conformación o fortalecimiento de los equipos a cargo de los procesos de búsqueda, investigación, judicialización, reparación y prevención de las desapariciones requieren la implementación inmediata de programas de formación especializada y continua, que permitan constituir y mantener la capacidad nacional que es necesaria para atender las desapariciones y luchar contra la impunidad.

65. El Estado parte debe desarrollar un programa de formación integral sobre las desapariciones, que contemple procesos de capacitación coordinados y continuos y asegure la apropiación de los marcos institucionales, jurisprudenciales y normativos nacionales e internacionales relacionados con las desapariciones y la lucha contra la impunidad. Estos programas deben promover el uso de las herramientas establecidas, tales como el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas y el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares; la Alerta AMBER; el Protocolo Alba; el Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes; y las guías para la búsqueda de personas, la búsqueda con perspectiva de género, el análisis de contexto en la fase de la búsqueda y para el uso del *habeas corpus* o amparo buscador.

66. Los programas deben fijar metas e indicadores destinados a medir el impacto de las capacitaciones, cursos de actualización y un seguimiento periódico de la implementación de los contenidos impartidos.

67. Paralelamente, las instituciones involucradas en los procesos de búsqueda, investigación, judicialización de los casos, atención, reparación a las víctimas y prevención de las desapariciones deben establecer planes de trabajo periódicos, detallados y coordinados, con metas claras, que aseguren la implementación de las herramientas disponibles, permitan abordar la carga laboral de forma estratégica y eficaz y sean objeto de seguimiento y mecanismos de rendición de cuentas. La definición de estas metas se debe realizar tomando en cuenta las lecciones aprendidas y las buenas prácticas, tales como los procesos desarrollados por la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa, o iniciativas notables de actores judiciales que han implementado de forma efectiva las herramientas disponibles.

68. El Comité resalta la importancia de incluir y fomentar en los programas de las universidades la enseñanza, investigación y divulgación de temas ligados a las desapariciones de personas desde las diversas disciplinas del conocimiento.

69. El Estado parte debe garantizar que todas las autoridades actúen en conformidad con los criterios establecidos por la decisión de la Suprema Corte de Justicia de junio de 2021 que declara el carácter vinculante de las acciones urgentes requeridas por el Comité. Además, debe instaurar mecanismos que garanticen la implementación efectiva de los dictámenes de los órganos de tratado de las Naciones Unidas y otros mecanismos internacionales de derechos humanos.

70. El Comité considera necesario que el Estado parte garantice que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales de derechos humanos ejerzan sus funciones con total autonomía e independencia. Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales deberán fortalecer su capacidad de investigación, mejorar la gestión de todos los expedientes, brindar

³¹ El Comité observa que el 7 de diciembre del 2021 el Senado de la República nombró a los nueve nuevos miembros del Consejo Consultivo.

atención a los casos particularmente complejos, optimizar el seguimiento de sus recomendaciones y, en particular, hacer uso efectivo de todas las atribuciones que le otorga la Constitución como organismo de protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

71. El Comité recomienda que a la mayor brevedad se constituyan los Consejos Ciudadanos locales que todavía no se han establecido. Además, el Estado parte debe tomar en consideración de forma debida las recomendaciones emitidas por estos Consejos.
