

Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Audiencia temática

154 período de sesiones

México



**“Avances y obstáculos en garantizar los derechos de las personas migrantes, mexicanas y no mexicanas, en tránsito hacia Estados Unidos, víctimas de delitos y graves violaciones a sus derechos humanos en México y de sus familiares “**

20 de marzo de 2015

**Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.**

**Equipo Argentino de Antropología Forense**

**Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos - El Salvador (COFAMIDE)**

**Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso (COFAMIPRO)**

**Comité de Familiares de Migrantes del Centro de Honduras (COFAMICENH)**

**Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG)**

**Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C.**

**Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila**

**Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C.**

**Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos (as) en Coahuila (FUUNDEC)**

Las organizaciones que firman este documento, presentan a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con ocasión de su 154º período de sesiones y en el marco de la audiencia concedida el día 20 de marzo de 2015, el siguiente informe sobre:

**Avances y obstáculos en garantizar los derechos de las personas migrantes, mexicanas y no mexicanas, en tránsito hacia Estados Unidos, víctimas de delitos y graves violaciones a sus derechos humanos en México y de sus familiares**

1. Presentación
2. Acceso a justicia e impunidad
  - 2.1 Introducción
  - 2.2 Averiguaciones previas y participación de las víctimas en las investigaciones: Procuraduría General de la República y Procuradurías locales.
  - 2.3 Localización, identificación y entrega de cuerpos de personas migrantes víctimas de asesinatos o ejecuciones extrajudiciales: la Comisión Forense.
  - 2.4 Mecanismos no judiciales de establecimiento de la verdad: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
3. Búsqueda de personas desaparecidas: Procuraduría General de la República
4. Atención, asistencia y reparación integral de las víctimas: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
5. Conclusiones: creación e implementación de un Mecanismo Transnacional de Acceso a la Justicia y de Búsqueda Efectiva de Personas Migrantes Desaparecidas

**1. PRESENTACIÓN**

El presente informe tiene como objetivo aportar información relevante a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión Interamericana, Comisión o CIDH) en cuanto al acceso a la justicia, derecho a la verdad y derechos a la atención y asistencia y a la reparación integral del daño de las personas migrantes en tránsito víctimas de delito y/o graves violaciones a sus derechos humanos en México y sus familiares. El informe busca aportar también algunas consideraciones respecto del deber de prevención que radica en cabeza del Estado, cuyo cumplimiento en los casos de personas migrantes en tránsito sigue siendo fundamental para evitar la comisión de graves violaciones de derechos humanos.

Al respecto, se ha tomado como base la información y las recomendaciones que la Comisión Interamericana emitió en su informe denominado “**Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México**” (en adelante también “informe sobre los derechos humanos de los migrantes en México”), relacionadas con mecanismos de acceso a justicia en los casos de personas migrantes en tránsito y de sus familiares, búsqueda de personas migrantes en tránsito o mexicanas desaparecidas, y procesos de identificación de restos y notificación de dichas identificaciones.

La pretensión de las organizaciones que lo suscriben es que este informe y las propuestas que en él se hacen sean de relevancia y utilidad para la Comisión en el seguimiento de su informe sobre

los derechos humanos de los migrantes en México y, en un sentido más amplio, en el ejercicio de su función de defensa de los derechos humanos de las personas migrantes y de sus familiares.

El informe tiene una estructura sencilla. Señala primero los avances o logros alcanzados y después los obstáculos o barreras que persisten en el acceso a la justicia, considerando específicamente las actuaciones de las instancias de procuración de justicia, la localización, identificación y entrega de cuerpos de personas migrantes víctimas en México de asesinatos o ejecuciones extrajudiciales, y la actuación de las instancias no judiciales de establecimiento de la verdad como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Con posterioridad, el informe aborda lo relacionado con la búsqueda de personas desaparecidas, y con la ayuda, atención, asistencia y reparación integral a víctimas de delitos y violaciones a los derechos humanos. El informe cierra con una propuesta para la creación e implementación de un mecanismo transnacional de acceso a la justicia y búsqueda efectiva de personas migrantes desaparecidas en México.

## **2. ACCESO A JUSTICIA E IMPUNIDAD**

### **2.1 Introducción**

Es importante manifestar que, en el caso de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (Fundación para la Justicia), se trabaja con familiares de personas migrantes en tránsito y personas mexicanas migrantes desaparecidas y asesinadas o ejecutadas en México. Los casos en que la Fundación para la Justicia ha intervenido o tiene alguna relación con la investigación ministerial, tanto federal (en la Procuraduría General de la República) como local (Procuradurías Generales de Justicia estatales), así como las investigaciones realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son los relacionados con los eventos conocidos como la masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas (2010), las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas (2011) y los 49 torsos localizados en Cadereyta, Nuevo León (2012), respecto de los cuales la Comisión Interamericana se refirió en forma amplia en su informe **“Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México”**.

La Fundación para la Justicia ha intervenido, también, en relación con la denuncia, en tres investigaciones de personas migrantes desaparecidas, en específico la de 22 personas mexicanas migrantes provenientes de San Luis de la Paz, Guanajuato quienes desaparecieron en marzo de 2011 al intentar cruzar hacia los Estados Unidos; el caso de nueve migrantes guatemaltecos, entre ellos dos menores de edad, quienes desaparecieron el 17 de febrero de 2014 en Tamaulipas, México al intentar cruzar por México rumbo a los Estados Unidos, en este caso también se encuentra desaparecido el guía que dirigía al grupo; y el caso de una persona migrante cubana que desapareció junto con nueve cubanos más presumiblemente en México, dicho grupo salió el 16 de noviembre de 2006 de Cuba con intención de llegar a México y posteriormente cruzar a los Estados Unidos.

De la experiencia e información obtenida en los casos en los que la Fundación para la Justicia trabaja, y en los que las personas migrantes han sido víctimas de asesinatos o ejecuciones o de

desaparición, así como de las reuniones que las organizaciones de la sociedad civil han mantenido con las varias instancias del Estado mexicano relacionadas con los derechos de las víctimas y del seguimiento e impulso continuo que la sociedad civil hace a las actuaciones de dichas autoridades, la Fundación para la Justicia y las otras organizaciones que presentan este informe han tenido la posibilidad de identificar **avances** en materia forense e identificación de restos, en acceso efectivo a la justicia de personas migrantes y sus familias, así como en temas relacionados con la investigación y las decisiones finales que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El presente informe busca mostrar, además de los avances y logros, los **obstáculos** encontrados en las instancias de procuración de justicia en México, en relación con los casos sobre graves violaciones de derechos humanos de las personas migrantes que son del conocimiento de la Fundación para la Justicia y de las otras organizaciones que suscriben el informe.

## **2.2 Averiguaciones previas y participación de las víctimas en las investigaciones: Procuraduría General de la República y Procuradurías locales**

La Fundación para la Justicia ha logrado **tener acceso –que no implica tener copias- como representante de los familiares a casi todas las investigaciones ministeriales** exceptuando el caso de fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas (2011). Hay disposición por parte del Ministerio Público, salvo en el caso mencionado, para permitir y facilitar el acceso a los expedientes y a su lectura completa y para el reconocimiento, dentro de la indagatoria correspondiente, de la calidad de víctima de los familiares de las personas desaparecidas o fallecidas. En razón de ello, existe objetivamente una **mayor posibilidad del ejercicio y garantía de los derechos de la víctima**, entre los que se encuentra la representación legal de abogados nombrados por las víctimas, en estos casos los abogados de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.

En la mayoría de estos casos –con excepción del caso de fosas clandestinas de San Fernando- y, en específico, en los casos de personas migrantes desaparecidas (las nueve personas de Guatemala y la persona migrante cubana), los representantes legales de las víctimas han tenido acceso al expediente, desde un primer momento, debido a que la denuncia que inicia la investigación se ha realizado por parte de los mismos familiares y desde el principio con la asesoría legal de las organizaciones de la sociedad civil correspondientes. Este criterio más garante del derecho de las víctimas y de sus familiares a ser informadas de las actuaciones del Ministerio Público y a participar ampliamente en la respectiva investigación, cambia o es mucho más restrictivo en casos que se inician de oficio por parte de la autoridad ministerial.

Un ejemplo del criterio más restrictivo por parte de la Procuraduría General de la República (PGR) se puede ver en los hechos conocidos como fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas. En relación con este caso, resulta indispensable mencionar la situación de familiares de personas migrantes salvadoreñas cuyos restos fueron identificados en este evento.<sup>1</sup> Al respecto, los familiares solicitaron a la PGR el reconocimiento de su calidad de víctima y el

---

<sup>1</sup> La CIDH tiene conocimiento de este caso, el cual se encuentra dentro de los expedientes de MC-57-13 y P-591-13.

ejercicio de sus derechos desde febrero de 2013, recibiendo una respuesta completamente contraria y restrictiva de los derechos de los familiares como víctimas. La PGR acordó no reconocer la calidad de víctima y por lo mismo imposibilitar el ejercicio de los derechos de víctima. Los familiares junto con la Fundación para la Justicia interpusieron una demanda de amparo en contra de dicho acuerdo de la PGR.

En este caso -cuya investigación se adelanta bajo la averiguación previa PGR/SIEDO/UEIS/197/2011- ha existido por parte de la PGR una actitud contraria al deber del Estado de garantizar el reconocimiento de la condición de víctima de los familiares, de darles la información que solicitan respecto de las actuaciones ministeriales que afectan sus intereses legítimos y de permitirles actuar ampliamente en la respectiva averiguación previa. Por lo mismo, en este caso, la actitud de la PGR ha sido contraria a la protección y garantía del derecho de acceso a la justicia de los familiares de las personas migrantes víctimas.

El proceso derivado de la demanda de amparo en contra del acuerdo suscrito por la Procuraduría General de la República está en curso y dentro del mismo se han dictado dos sentencias por parte del Juez de Distrito, quien es la primera autoridad judicial que generalmente conoce de una demanda de amparo. Ambas sentencias fueron apeladas tanto por la PGR, como autoridad responsable, como por la parte quejosa. En la primera apelación el Tribunal Colegiado (de apelación) acordó reponer el procedimiento; mientras que en la segunda apelación el mismo Tribunal Colegiado decidió en fecha 23 de octubre de 2014 que el caso contaba con elementos de **importancia y trascendencia** para ser conocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y pidió a dicha Corte ejercer su facultad de atracción. Al respecto es importante mencionar que si bien el juicio de amparo puede resultar un medio de protección y defensa de los derechos humanos en México, lo tardado para la resolución de dichos casos, lo convierte en un medio poco efectivo para obtener información sobre personas desaparecidas.

Este caso ha hecho evidente que **no existe, en México, un criterio claro respecto al reconocimiento de la calidad de víctima**, por lo que la garantía y posibilidad de ejercicio de los derechos de víctima dependen del criterio que cada Unidad Operativa de la PGR o incluso que cada Ministerio Público decida aplicar en la investigación ministerial correspondiente. De igual forma, la Fundación ha logrado identificar, a partir de este caso, que existen ciertos casos en los que las unidades de la PGR piden a los familiares que se presenten físicamente en las instalaciones de la Procuraduría General de la República a solicitar el reconocimiento de la calidad de víctima, criterio que resulta desproporcionado para los familiares centroamericanos que no cuentan con las posibilidades económicas ni con los requisitos migratorios necesarios, como la visa, para ingresar a México. De esta forma el derecho de acceso a la justicia es meramente formal pero no real para el caso de familiares de personas migrantes que residen en un país distinto al mexicano.

La Fundación para la Justicia ha identificado asimismo **la negativa para el otorgamiento de copias de las constancias que integran la investigación ministerial**. El Ministerio Público Federal, en todos los casos, no otorga copias de la investigación bajo el argumento de que el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales establece el derecho de acceso al

expediente de la víctima pero no el derecho a obtener copias, y que incluso el párrafo séptimo de dicho artículo establece la prohibición expresa de otorgar copias de la indagatoria al establecer que *“Al servidor público que quebrante la reserva de la información previa o **proporcione copia de los documentos que contenga**, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal que corresponda”*. Este párrafo es el principal argumento que los Ministerios Públicos utilizan para no otorgar copias de los expedientes de las investigaciones e incluso manifiestan la posibilidad de ellos caer en responsabilidad administrativa. Incluso los Ministerios Públicos, manifiestan que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, establece en el último párrafo de su artículo 9º la misma prohibición para averiguaciones previas que investiguen a miembros de la delincuencia organizada; dicho párrafo reza de la siguiente forma: *“... al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ella o de los documentos, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda”*. En este sentido, y de acuerdo a criterios jurisprudenciales en materia de Derechos Humanos, es claro que las prohibiciones contenidas en los artículos 16 del Código Federal de Procedimientos Penales y 9º de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, no deben referirse respecto al otorgamiento de copias a las víctimas sino más bien a una persona ajena o sin interés alguno a la investigación correspondiente.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos de 23 de noviembre de 2009, estableció que: *“114. (...) en casos como el presente, la **negativa de expedir copias del expediente de la investigación a las víctimas constituye una carga desproporcionada en su perjuicio, incompatible con el derecho a su participación en la averiguación previa**. En el caso que nos ocupa, esto se tradujo en una violación del derecho de la señora Tita Radilla Martínez a participar plenamente en la investigación. Al respecto, los Estados deben contar con mecanismos menos lesivos al derecho de acceso a la justicia para proteger la difusión del contenido de las investigaciones en curso y la integridad de los expedientes”*. Dicho criterio no ha sido tomado en consideración ni por el Poder Judicial de la Federación ni por las instancias de procuración de justicia en México, en específico por la PGR, por lo que sigue existiendo una total oposición por parte de los Ministerios Públicos al otorgamiento de copias, independiente de la naturaleza de la constancia, a las víctimas y sus representantes.

En relación con lo señalado, en diciembre de 2014, una familiar guatemalteca de una persona identificada en los hechos conocidos como fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas - restos que posteriormente fueran incinerados-, solicitó nuevamente el reconocimiento de la calidad de víctima, el nombramiento de representantes legales de la coadyuvancia dentro de la investigación, copias de las constancias que integran la averiguación previa y la apertura de una investigación de responsabilidad administrativa o penal por la incineración de los restos de su familiar. Hasta la fecha de suscripción del presente informe (12 de marzo de 2015) no se ha obtenido, en este caso, una respuesta por parte de la Procuraduría General de la República. Lo anterior implica que ha habido más de dos meses de retraso para que dicha familiar pueda ejercer sus derechos como víctima dentro de la averiguación previa correspondiente, mismos que aún no

tenemos certeza si serán reconocidos y garantizados en el acuerdo que decida la solicitud en cuestión.

Asimismo, resulta indispensable mencionar que para estos mismos hechos -fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas- existen al menos dos instancias de procuración de justicia integrando investigaciones distintas bajo la perspectiva de tipos penales distintos. En este sentido, la Procuraduría General de la República se centra en delitos como la delincuencia organizada y la portación ilegal de armas, que son de competencia federal; mientras que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas (Procuraduría de Tamaulipas o PGJ de Tamaulipas) realiza una investigación enfocada al homicidio de dichas personas. Existen varios problemas cuando dos instancias realizan investigaciones por separado sobre los mismos hechos, los cuales se acrecientan cuando no hay una coordinación ni se comparte la información entre dichas instituciones de procuración de justicia. En este sentido y enfocados en el presente caso, existió desde el inicio y sin fundamento jurídico alguno, la repartición de los 197 restos encontrados en las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas; de tal forma que 120 de dichos restos fueron trasladados a la Ciudad de México, quedando bajo la disposición de la PGR, mientras que los restantes quedaron bajo el resguardo de la Procuraduría de Tamaulipas.

Bajo dicha lógica, cuando los familiares salvadoreños tuvieron conocimiento de la posible identificación de su familiar, no sabían ante qué autoridad acudir, si ante el Ministerio Público Federal, o bien ante la autoridad local de Tamaulipas. Ante dicha incertidumbre generada por la existencia de más de una investigación sobre los mismos hechos, los familiares acudieron ante ambas autoridades, siendo la respuesta de las mismas descoordinada y confusa para las familias. Tanto la PGR como la PGJ de Tamaulipas negaron la identificación de los restos relacionados con la familia. El argumento que se supo con posterioridad era que los restos se encontraban bajo resguardo de la PGJ de Tamaulipas pero la identificación positiva había sido realizada por la Coordinación General de Servicios Periciales de la PGR, la cual no dio información concreta a la Procuraduría local. En este sentido, la respuesta de la PGR debió ser orientativa en vez de una rotunda negación al reconocimiento de la calidad de víctima. Lo que debió ser tenido en cuenta por la PGR es el reconocimiento de la calidad de víctima por los hechos y no por las investigaciones realizadas.

Adicionalmente, si bien la Procuraduría General de Justicia de Tamaulipas permite que las víctimas se constituyan con tal carácter y permite que se consulten los expedientes, se ha observado también que si bien otorgan copias de los expedientes, no se entrega el expediente completo y omiten diligencias que tienen que ver con las declaraciones de los imputados o aquellas donde se pueden contener las líneas de investigación. En el caso de los hallazgos de las fosas clandestinas de San Fernando, no se observa que hayan adelantado una investigación efectiva de los hechos, sino que se limitan a agregar información de prensa publicada con motivo de las detenciones realizadas por PGR sobre los mismos hechos. En este sentido, tomando en consideración que la investigación de las fosas clandestinas se dividió entre la PGR y la Procuraduría de Tamaulipas sin argumentos jurídicos que queden claros para la Fundación, observamos que en materia de investigación perjudica a las víctimas que sólo haya un avance en los casos que investiga PGR y no en los casos que se quedaron a cargo de la Procuraduría de

Tamaulipas por lo que debieran acumularse las investigaciones en PGR a fin de que se lleve a cabo una investigación integral por todos los casos.

Ante las constantes respuestas contradictorias de las autoridades federales y locales, la falta de información respecto al familiar desaparecido y posiblemente identificado y la negativa a reconocer la calidad de víctima de los familiares, la madre de dicha persona tuvo consecuencias psicológicas que quedaron manifiestas en dictamen psicológico de 04 de junio de 2013, en el que se concluyó que: “la señora XXX presenta un psíquico permanente, tristeza, llanto fácil, desesperanza y constantes y persistentes ideas de muerte...”. La Comisión Interamericana tiene este hecho claro pues lo mencionó en su informe **Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México**.

El 4 de febrero de 2014, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de votos, decidió ejercer su facultad de atracción para el caso de los familiares salvadoreños. Este caso representa una oportunidad para que dicha Corte se pronuncie, entre otros temas, sobre criterios de reconocimiento de calidad de víctima, y el ejercicio de los derechos de las víctimas, el acceso a las averiguaciones previas, el otorgamiento de copias, así como la participación efectiva de los familiares dentro de las investigaciones correspondientes.

Es importante señalar también que en los casos conocidos por la Fundación para la Justicia, en particular, el de la masacre de 72 personas en San Fernando, Tamaulipas, en donde se ha podido identificar que varias de las víctimas directas fueron mujeres, **no se hizo una investigación con enfoque de género**, en la que se indagara si las mujeres previo a ser asesinadas o ejecutadas habían sido o no víctimas de violencia sexual, incluyendo la violación sexual. En el caso de la masacre de las 72 personas migrantes en 2010, el momento en que fueron encontrados los cuerpos habría permitido, aun, a la Procuraduría de Tamaulipas hacer una indagación en ese sentido. Sin embargo, en el expediente no hay constancias al respecto y no aparece registrado que se hubiera intentando, en algún momento, aplicar un protocolo de investigación orientado a indagar si esos hechos se produjeron o no.<sup>2</sup>

Por otro lado, **y en lo que se consideran logros y buenas prácticas**, la Procuraduría General de la República ha mostrado disposición para trabajar en conjunto con la sociedad civil. Al respecto, se puede mencionar que en fecha 16 de octubre de 2014 diferentes organizaciones de la sociedad civil (COFAMIDE, COFAMIPRO, FUNDEM y Fundación para la Justicia) mantuvieron una reunión con el anterior Procurador General de la República, así como con la Encargada de despacho de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR (Subprocuraduría de Derechos Humanos) y con el entonces Titular de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO). En esta reunión las organizaciones de la sociedad civil presentaron **una propuesta por escrito para la creación de un mecanismo de acceso a la justicia y de búsqueda para familiares de**

---

<sup>2</sup> En este sentido, Corte IDH. Caso Espinoza González v. Perú. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párr.252.

**personas migrantes víctimas de graves violaciones de derechos humanos, para ampliar el marco de competencia y temporalidad de la Comisión Forense y para contar con expertos internacionales que apoyen en investigaciones abiertas sobre casos de desaparición y/o masacres de migrantes.** El entonces Procurador General mencionó, en esta reunión, que se aceptaban estas propuestas y se estudiaría la construcción de dicho mecanismo transnacional de búsqueda en vida de personas migrantes desaparecidas e investigación penal de los hechos con jurisdicción, coordinación y cooperación entre Guatemala, Honduras, El Salvador, México y Estados Unidos.

El anterior Procurador General señaló la importancia de **agilizar la presencia de la PGR en Centroamérica**, por lo que acordó que, por conducto de la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la PGR y de la Agregaduría para Centroamérica y el Caribe de la PGR, con sede en Ciudad de Guatemala, se **habilitara personal necesario para recibir denuncias por escrito sobre migrantes desaparecidos y fallecidos en México en los varios países de Centro América en los que la Agregaduría tiene competencia y para trabajar con un equipo de base en México.** Dichas denuncias serán presentadas por los familiares en conjunto con los grupos y comités de familiares y víctimas, así como de sus representantes legales. De esta forma se comenzarían a crear los primeros antecedentes de un mecanismo transnacional de acceso a la justicia y de búsqueda para familiares de personas migrantes víctimas de delito y/o de graves violaciones a sus derechos humanos.

Asimismo y como resultado de uno de los acuerdos alcanzados en la reunión del 16 de octubre de 2014, el 8 y 9 de diciembre de 2014, la Fundación para la Justicia y la Procuraduría General de la República llevaron a cabo un encuentro de fiscales internacionales denominado “Mecanismo transnacional de búsqueda y acceso a la justicia en investigaciones de graves crímenes en contexto de macrocriminalidad”. Dicho encuentro tuvo como objetivo el proporcionar a familiares, a organizaciones de la sociedad civil y a ministerios públicos herramientas para el funcionamiento realista de un mecanismo transnacional o regional de acceso a la justicia y herramientas para llevar a cabo acciones de búsqueda de personas desaparecidas e investigaciones penales transnacionales en graves crímenes cometidos por organizaciones de la delincuencia organizada o con participación de este tipo de organizaciones.<sup>3</sup> En el encuentro se obtuvieron conclusiones valiosas así como **el compromiso de la Procuraduría General de la República de trabajar de la mano con la sociedad civil para consolidar el mecanismo transnacional de acceso a la justicia y de búsqueda efectiva de personas desaparecidas, especialmente personas migrantes.**

Con posterioridad, se han sostenido reuniones con la Encargada de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, quien ha manifestado el compromiso de que la construcción de las bases de operatividad para el mecanismo se trabajen conjuntamente entre la Fundación para la Justicia y la PGR, y de que se cuente con un equipo operativo que trabaje desde la Unidad Especializada de

---

<sup>3</sup> Entre los expertos ponentes estuvieron Carlos Castresana, experto en derecho penal internacional, Gabriella Citroni de la Asociación Suiza contra la Impunidad, Omar Palermo de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, Iván Velázquez de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, Pedro Díaz Romero de la Fiscalía General de la Nación de Colombia, Joan Safford, experta en crimen organizado, Mercedes Doretti del Equipo Argentino de Antropología Forense y María Eloísa Quintero, Instituto Nacional de Ciencias Penales, por mencionar algunos.

Búsqueda de Personas Desaparecidas coordinado con el encargado del mecanismo. El compromiso de la Subprocuradora Encargada ha sido de gran valor e importancia, en la medida en que ha permitido avanzar en el diseño del mecanismo transnacional y en la creación de condiciones para su puesta en funcionamiento.

Sin embargo, preocupa que el compromiso con el mecanismo dependa de la disposición y voluntad de algunos funcionarios y no responda a una política explícita del Estado mexicano, asumida por la Procuraduría General de la República como institución y avalada por las demás instituciones. El funcionamiento efectivo del mecanismo transnacional de acceso a justicia dependerá, en ese sentido, del compromiso que el Estado mexicano, como tal, adquiera respecto del mismo. De ahí que para la Fundación para la Justicia y las demás organizaciones que suscriben este informe, sea de especial relevancia la información que el Estado mexicano dio, este año, al Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas (CED), en la que se refirió al compromiso de crear un mecanismo transnacional al mencionar que en el contexto de la Comisión Forense "... Se acordó el diseño de un Mecanismo Transnacional de Búsqueda y Acceso a la Justicia que atienda a la recomendación de la Comisión Interamericana de derechos Humanos, en el sentido de desarrollar mecanismos de investigación efectivos y coordinados regionalmente que permitan a los migrantes agraviados y a sus familiares, independientemente de su situación migratoria y de donde se encuentren, tener un acceso efectivo a la justicia; este mecanismo nos permitirá la asistencia e información a las familias respecto de la búsqueda de la persona migrante en caso de desaparición desde la sede diplomática del Estado mexicano en Guatemala y con facultades de acción en toda la zona centroamericana; el esclarecimiento de los hechos para garantizar tanto la eficacia de las investigaciones como el derecho a la verdad; la reparación del daño y de los perjuicios sufridos por las víctimas directas e indirectas, así como el pleno acceso y capacidad de actuar en todas las etapas de investigación y juzgamiento de los responsables".<sup>4</sup> La Fundación para la Justicia espera que, además de ser un informe para el CED, el Estado mexicano siga avanzando en la concreción de este mecanismo transnacional.

### **2.3 Localización, identificación y entrega de cuerpos de personas migrantes víctimas de asesinatos o ejecuciones extrajudiciales: la Comisión Forense**

Es importante mencionar como un gran avance, y mismo que ha sido del conocimiento de la CIDH, la firma del "Convenio de colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y Cadereyta, Nuevo León que se llevará a cabo por conducto de una **Comisión Forense**" entre la Procuraduría General de la República, organizaciones de la sociedad civil de la región y el Equipo Argentino de Antropología Forense. La Comisión Forense ha logrado, hasta ahora, resultados que permiten actualizar la información citada por la CIDH en su informe sobre los derechos humanos de los migrantes en México. A continuación se especifica:

La CIDH hace mención respecto 49 torsos humanos encontrados en mayo de 2012 en Cadereyta, Nuevo León en una carretera que comunica a Monterrey, Nuevo León con Reynosa, Tamaulipas,

---

<sup>4</sup> Respuesta de México a la lista de cuestiones emitida por el Comité contra la Desaparición Forzada, cuestión 7, pág. 17

en la que después de realizar los análisis de ADN no se había logrado ninguna identificación positiva. Y la Comisión considera que hasta en tanto no se identifiquen los cuerpos, la hipótesis de que pueda haber migrantes entre ellos se mantiene abierta.<sup>5</sup>

Al respecto, resulta relevante mencionar que la **Comisión Forense** logró identificar, en diciembre de 2013, ocho personas hondureñas en la masacre de Cadereyta, Nuevo León<sup>6</sup> y, posteriormente, logró identificar dos personas más víctimas de este mismo evento. Con estos primeros resultados se ha podido confirmar, efectivamente, que en los hechos de Cadereyta fueron brutalmente asesinadas varias personas migrantes no mexicanas. Por otro lado, la Comisión Forense logró la identificación de una persona migrante hondureña en el caso de la masacre de 72 personas en San Fernando, Tamaulipas; identificación que reduce de doce cadáveres que menciona la CIDH en el informe en cuestión a once los restos sin identificar. La Comisión Forense logró también la identificación de los restos de una víctima de El Salvador y de tres víctimas de nacionalidad mexicana exhumados de varias de las fosas clandestinas encontradas en abril de 2011 en San Fernando, Tamaulipas. Estas identificaciones fueron notificadas por la Comisión Forense a los familiares de las cuatro víctimas en 2015. La primera notificación, a los familiares de la víctima salvadoreña, fue en el mes de enero, y las otras tres notificaciones se hicieron a los familiares en febrero y marzo.

La **Comisión Forense** no sólo ha logrado la identificación de restos sino también elaboró y suscribió el “Protocolo para la notificación de identificación de restos de personas localizadas en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León”. Este Protocolo se basó en el utilizado por el Equipo Argentino de Antropología Forense en las identificaciones derivadas del Banco de Datos Forenses de Migrantes no Localizados que formó en Honduras, y que, en su momento, fue adoptado, en gran parte, por el Banco de Datos Forenses de Migrantes no Localizados de El Salvador (creado, en conjunto, con el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador, la Procuraduría de los Derechos Humanos de El Salvador y el Ministerio de Relaciones Exteriores de dicho país). Este Protocolo fue retomado para las identificaciones y notificaciones en las que ha intervenido la Fundación para la Justicia y la PGR dentro de la Comisión Forense. Dicho Protocolo tiene la novedad de contemplar, para México, la realización de identificaciones a través de dictámenes multidisciplinarios que contengan diversas materias como genética, criminalística, química forense, necropsia y cuando sea aplicable dactiloscopia y odontología, así como también el análisis de todos los dictámenes anteriores a la intervención de la Comisión Forense, desde el hallazgo de los restos hasta su examen por esta Comisión, que, en su conjunto, permitan concluir una identificación positiva. Es importante señalar que la incorporación de esta metodología de identificación en este Protocolo es, en gran parte, el resultado del trabajo, esfuerzo y experiencia del Equipo Argentino de Antropología Forense. La expectativa de las organizaciones que suscriben este informe es que esta buena práctica sea adoptada, institucionalmente, por el Estado mexicano, como parte de su labor rutinaria de identificación de cuerpos y restos óseos.

---

5 CIDH. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre 2013, párrafo 183, pág. 86 y 87.

6 Ver, al respecto, [http://issuu.com/fundacionjusticia/docs/comision\\_forense\\_8\\_hondure\\_\\_os](http://issuu.com/fundacionjusticia/docs/comision_forense_8_hondure__os)

De igual forma, el citado Protocolo contiene secciones específicas para la notificación de la identificaciones tanto al Ministerio Público como a los familiares, contemplando una participación mucho más activa por parte de los peritos expertos que realizan los dictámenes de identificación; de igual forma, se incluye un apartado sobre el apoyo psicosocial a los familiares al momento de recibir la notificación de identificación, y sobre la entrega del respectivo dictamen a los familiares.

En este sentido, el mismo Estado mexicano manifestó ante el Comité contra la Desaparición Forzada que “En el marco del citado Convenio (de Comisión Forense)<sup>7</sup> se han fortalecido las capacidades institucionales periciales y forenses y se han ido compartiendo las mejores prácticas internacionales para avanzar hacia su integración en las tareas cotidianas que se desarrollan por la PGR, se ha avanzado en la construcción e implementación de un protocolo que permita el acceso a la verdad a los familiares de los migrantes desaparecidos en el sentido de la notificación y entrega de restos cuando se trate de personas de origen extranjero, como un mecanismo que garantice los derechos humanos, la reparación integral de las víctimas asegurando un trato respetuoso y digno”.<sup>8</sup>

El Protocolo citado fue aplicado del 20 al 25 de julio de 2014, cuando se realizó, por parte de la Comisión Forense, el proceso de notificación y restitución de once restos de personas migrantes hondureñas identificadas en Cadereyta, Nuevo León y en la masacre de 72 personas en San Fernando, Tamaulipas. El miércoles 23 de julio y el jueves 24 de julio de 2014, las familias recibieron en las instalaciones de la Embajada de México en Tegucigalpa un informe detallado sobre el proceso de identificación de los cuerpos identificados por parte de peritos integrantes de la Comisión Forense, en presencia del Ministerio Público Federal de la PGR, del Agregado de la PGR en Centroamérica, de representantes de la Dirección de Asuntos Consulares y Política Migratoria de Honduras y organizaciones de la sociedad civil. Los familiares recibieron copia del informe de identificación de su ser querido. La etapa de notificación en estos días se realizó tratando de seguir el Protocolo, aunque, como se detallará más adelante, se presentaron algunos obstáculos durante este proceso de notificación y restitución de restos, que hacen conveniente revisar, en la Comisión Forense, conjuntamente con la PGR, los errores cometidos en aras de lograr una correcta aplicación del Protocolo en todos los demás casos.

Por otro lado, es importante recordar que el Convenio por el que se crea la **Comisión Forense** sólo vinculaba, en principio, a la Procuraduría General de la República y no a las procuradurías locales. Esta situación generaba vacíos que, en la práctica, hacían difícil y problemática la coordinación adecuada y oportuna con las Procuradurías locales. Como señaló acertadamente la CIDH en el informe sobre los derechos humanos de los migrantes en México, en las investigaciones de casos de masacres de migrantes están involucradas tanto la Procuraduría General de la República y las Procuradurías estatales. Por tanto, es importante resaltar como un avance la firma de una **adenda al Convenio que crea la Comisión Forense**, que incluye la

---

7 Especificación propia.

8 Respuesta a la lista de cuestiones emitida por el Comité contra la Desaparición Forzada, página 19.

adhesión a dicho Convenio de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas y de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León. Dicha adenda fue publicada el 23 de octubre de 2014 en el Diario Oficial de la Federación. La firma de esta adenda resultaba necesaria para lograr tener acceso a las investigaciones y sobre todo a la información forense que tienen las Procuradurías locales respecto los restos encontrados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León. Asimismo, en la medida en que en algunos casos los restos se encontraban inicialmente a disposición de la Procuraduría local, era necesario el traslado de los mismos a la Ciudad de México para su análisis por parte de la **Comisión Forense**.

En cuanto al trabajo realizado por la **Comisión Forense**, es importante señalar que el mismo en un principio era lento y existía una oposición por parte de los ministerios públicos y peritos de la Procuraduría General de la República. De forma inicial, las reuniones se llevaban a cabo únicamente entre los peritos de la Coordinación General de Servicios Periciales de la PGR y el Equipo Argentino de Antropología Forense, con la presencia de la Fundación para la Justicia en representación de la sociedad civil. En esos momentos resultaba difícil la incorporación y asistencia regular de los Agentes del Ministerio Público encargados de integrar las averiguaciones previas correspondientes. Las reuniones que se sostenían con los Ministerios Públicos en cuestión se realizaban por separado y de forma paralela al trabajo de la Comisión Forense. Dicha dinámica cambió cuando la Encargada de la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la PGR se comenzó a involucrar de manera directa, tanto en las reuniones de seguimiento como en la planificación del trabajo de la Comisión Forense. El involucramiento directo de dicha funcionaria tuvo como resultado que se realizaran reuniones con presencia de todos los actores de la Comisión Forense, desde los equipos periciales que integran la Comisión Forense, los Ministerios Públicos que integran las investigaciones y la representación de la sociedad civil. De forma tal que se ha inyectado un mayor dinamismo al trabajo de la Comisión Forense, se ha logrado que los actores involucrados se encuentren presentes, incluyendo, cuando ha sido necesario para los procesos de repatriación de los restos, autoridades (embajadores) de los países centroamericanos, y se ha logrado el cumplimiento de los acuerdos que se toman en las reuniones de seguimiento.

A pesar del mayor dinamismo que ha adquirido la **Comisión Forense**, a partir del trabajo realizado por la encargada de la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la PGR, y de los resultados que la Comisión Forense ya ha empezado a mostrar con las identificaciones de varios restos, se han presentado obstáculos que han dificultado su labor. En este informe mencionaremos principalmente los relacionados con la aplicación del “Protocolo para la notificación de identificación de restos de personas localizadas en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León”, al que se hizo mención. Estos obstáculos se observaron, en concreto, en la notificación y restitución de los restos de las once personas migrantes hondureñas fallecidas en México, y tuvieron un impacto negativo en varios de los derechos de los familiares, entre ellos, el derecho a su integridad psicológica y emocional y el derecho a celebrar de manera autónoma y conforme a sus deseos y creencias su proceso de duelo.

El primer obstáculo para la correcta implementación del Protocolo fue la **falta de coordinación y comunicación eficiente** entre México y Honduras, que tuvo como consecuencia un retraso injustificado y traumático para los familiares en la fecha de repatriación y notificación inicialmente acordada. El segundo obstáculo surgió por la **oposición del Estado receptor a la participación activa de los familiares de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil** en el proceso de notificación y restitución y por su **pretensión de desconocer las decisiones tomadas por los familiares sobre la manera en que debían ser recibidos y transportados<sup>9</sup> los restos de sus seres queridos a sus lugares de origen y de velación**. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de notificación y entrega está reconocido y regulado en el Protocolo en cuestión, sobre todo teniendo en cuenta que la **Comisión Forense** es un mecanismo creado por entes gubernamentales y sociedad civil. Al final, a pesar del obstáculo inicial, las organizaciones de la sociedad civil lograron tener una participación activa en el proceso. Adicionalmente, la Cancillería de Honduras suscribió un comunicado en donde se publicaron los nombres de las personas identificadas. Este comunicado fue reproducido por los medios hondureños antes de que los familiares fueran notificados de las identificaciones y recibieran los restos,<sup>10</sup> violando con ello los principios establecidos en el propio protocolo.

La efectividad del Protocolo de notificación depende de que todas las partes involucradas estén de acuerdo en su aplicación, lo cual en el proceso de notificación y restitución de restos en Honduras falló. Esto, en parte, debido a la falta de una coordinación oportuna y efectiva de los dos Gobiernos y, en parte, debido a la actitud del Gobierno de Honduras. Si bien la **Comisión Forense** y los Protocolos que ha elaborado expresan una buena práctica del gobierno mexicano, en conjunto con la sociedad civil, para la identificación de restos de personas migrantes fallecidas en México y para la notificación de esas identificaciones, esos esfuerzos pueden resultar insuficientes e, incluso, ineficaces, ante la **falta de voluntad política del Estado receptor** (Estado de origen de las víctimas) para reconocer y dar aplicación a los Protocolos (en este caso Honduras) o ante la **falta de comunicación y coordinación eficiente entre los Estados implicados**. Es importante, al respecto, concretar la recomendación hecha por la Comisión Interamericana sobre la responsabilidad compartida o corresponsabilidad de los Estados Centroamericanos con México para la protección y defensa de los derechos humanos de

---

<sup>9</sup> Las familias habían enviado a la Comisión Forense una petición por escrito donde especificaban entre otras cosas: que pedían que no hubiera evento público en la entrega de restos, que los restos no fueran transportados a su comunidad de origen en camiones militares, que no se hicieran públicos los nombres de las víctimas, entre otras cosas. El gobierno de Honduras intimidó a las familias para que fueran a recoger los restos a una base militar, cuando se había pedido que la primera reunión fuera en la embajada de México en Honduras, y la entrega en las oficinas del Servicio Médico Forense. Sólo una de ellas lo hizo y ahí llevaron a cabo un evento público. Al día siguiente que el resto de las familias recibieron los restos, en principio el gobierno de Honduras señaló que ellos se encargarían de apoyar el traslado de los restos a sus comunidades de origen. Al llegar al Semefo, hicieron saber a las familias que esto se haría en camiones militares; al no tener otra opción aceptaron, pero después de un tiempo de espera señalaron que tampoco con eso se podía apoyar. La Fundación para la Justicia logró hacer accionar en el último momento a la Comisión Ejecutiva de Víctimas para que cubrieran el traslado de manera digna, en carros funerarios. Cuando los carros funerarios iban llegando, comenzaron a llegar también los camiones militares, los cuales fueron rechazados por las familias para trasladar los restos.

<sup>10</sup> Ver, noticia en la liga: <http://www.sre.gob.hn/portada/2014/Julio/22-07-14/Cuerpos%20de%20hondureños%20v%C3%ADctimas%20de%20masacre%20en%20Cadereyta%20fueron%20recibidos%20hoy%20por%20Vicecanciller%20Diana%20Valladares.pdf>

las personas migrantes que sufren delitos y/o graves violaciones de derechos humanos en su tránsito por México.<sup>11</sup>

Vale la pena mencionar también, y en relación al involucramiento de las procuradurías locales en el trabajo de la **Comisión Forense**, que a pesar de la firma de la adenda del Convenio citada, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas exhumó 35 cadáveres inhumanos en San Fernando, Tamaulipas, correspondientes a los hechos de las fosas clandestinas de abril de 2011, sin el conocimiento de la Comisión Forense ni la presencia de la Procuraduría General de la República ni de ninguna de las organizaciones de la sociedad civil. Dicha acción fue extremadamente grave debido a que las organizaciones de la sociedad civil tuvimos conocimiento de la exhumación a través de los medios de comunicación<sup>12</sup>, e hizo dudar, en su momento, sobre la situación de seguridad que se vive en el estado de Tamaulipas, así como considerar la posibilidad de que la Procuraduría local estuviera realizando acciones tendientes a ocultar a la sociedad civil e incluso al Gobierno federal lo que ocurre en ciertas zonas de Tamaulipas, entre ellas, la población de San Fernando.

Finalmente, **en un sentido positivo**, conviene recordar en este punto que, en la reunión del 16 de octubre de 2014, sostenida entre la Fundación para la Justicia, los Comités de Familiares de Migrantes de Personas Desaparecidas tanto de El Salvador como de El Progreso, Honduras y Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México (FUNDEM) y el anterior Procurador General de la República, a la que ya se hizo mención, se acordó la ampliación de la **Comisión Forense** para convertirla en una política pública permanente y con facultad suficiente para el estudio forense de otros restos sin identificar hallados en estados ubicados en las rutas migratorias en México.

#### **2.4 Mecanismos no judiciales de establecimiento de la verdad: Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos ha mencionado la importancia del fortalecimiento de la independencia y autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y del resto de organismos públicos de derechos humanos. En este sentido, es importante manifestar que la Fundación para la Justicia ha intentado trabajar con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sin que dicho organismo público haya sido realmente, hasta el momento, un abanderado de la protección y defensa de los derechos humanos en México. Al respecto, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho hizo del conocimiento de la CIDH diversos hechos relacionados con la CNDH, como la falta de eficacia en el otorgamiento de medidas cautelares para prevenir la incineración de restos de personas migrantes guatemaltecas identificados en las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas, cuya solicitud fue previa a la solicitud de medidas cautelares y petición de caso conocidos por la Comisión Interamericana.<sup>13</sup> De igual forma, se hizo del conocimiento de la CIDH hechos

<sup>11</sup> Cf. CIDH. Informe "Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México". 18 de agosto de 2014, párr. 409, páginas 181 y 182.

<sup>12</sup> Ver, <http://www.almomento.mx/exhuman-100-cadaveres-de-fosa-comun-en-tamaulipas/> y <http://conexiontotal.mx/2014/10/05/sacan-40-cuerpos-de-fosa-comun/> consultadas el 2/12/14

<sup>13</sup> MC-57-13 y P-591-13 ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos.

realizados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que limitan la defensa de los derechos humanos de población vulnerable, en concreto, en el caso de familiares guatemaltecos de personas migrantes identificadas en la masacre de 72 personas en San Fernando, Tamaulipas.<sup>14</sup>

Cabe manifestar, sin embargo, que el 16 de noviembre de 2014 la Cámara de Senadores eligió una persona distinta para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La actitud del nuevo Presidente ha sido, hasta ahora, de apertura a reunirse y escuchar a las organizaciones de la sociedad civil. En estas reuniones, por lo menos, a las que la Fundación para la Justicia ha asistido, su disposición ha sido la de trabajar consultando a la sociedad civil y teniendo en cuenta el derecho internacional de los derechos humanos. En decisiones recientes de la CNDH, bajo la nueva presidencia, como la recalificación de los hechos de la masacre de Tlatlaya como graves violaciones de derechos humanos, y en la postura del Presidente en la última sesión del Comité contra la Desaparición Forzada, se ha empezado a observar ese cambio de actitud y de disposición.

En este informe y con el objetivo de no reproducir información proporcionada anteriormente a la CIDH se apuntarán de forma más resumida los avances y obstáculos que la Fundación para la Justicia ha observado en el funcionamiento de la CNDH, teniendo en cuenta la relevancia que tienen su independencia y autonomía:

El cambio de la presidencia de la CNDH representa un posible avance en la función y rol que dicho organismo público realice en la defensa de los derechos humanos en México. Al respecto, es importante resaltar el papel jugado por las organizaciones de la sociedad civil en el proceso que finalizó con la decisión del Senado de no reelegir al anterior Presidente de la CNDH.

En fecha 16 de diciembre de 2014 varias organizaciones de la sociedad civil, entre ellas la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, sostuvieron una reunión con el nuevo titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien mostró una disposición diferente y, al parecer, un compromiso con la defensa y garantía de derechos por parte de la CNDH. En fecha 20 de febrero de 2015, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho sostuvo una reunión con el actual Presidente de la CNDH, el Quinto Visitador General y el Director General de Asuntos Jurídicos, en la que se realizó un primer acercamiento y exposición de los expedientes de queja y los juicios de amparo que se llevan ante y en contra de la CNDH. El compromiso del Presidente en esta reunión fue el de mantener un diálogo con la Fundación sobre sus temas de preocupación. Se acordó, para el efecto, una primera reunión de trabajo con el Quinto Visitador que, hasta la fecha, no se ha concretado.

En cuanto a las acciones realizadas por la anterior administración de la CNDH se debe mencionar la Recomendación 80/2013 suscrita en diciembre de 2013 sobre la masacre de 72 personas migrantes en San Fernando, Tamaulipas (2010), es importante recordar que familiares

---

<sup>14</sup> Escrito de 02 de julio de 2014 dirigido al Relator sobre los Derechos de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

de las víctimas identificadas en dicha masacre interpusieron dos demandas de amparo en contra de la citada Recomendación. Los argumentos centrales en contra de la Recomendación son que la CNDH no respetó el derecho a la verdad y el acceso a la justicia de los familiares ni en el procedimiento de investigación adelantado por la propia CNDH ni en el contenido de la Recomendación; lo anterior toda vez que los familiares de personas migrantes identificadas en dichos hechos no fueron tomados en cuenta como víctimas por la CNDH. Por otro lado, se señaló la omisión de la CNDH para pronunciarse respecto si la masacre de 72 personas migrantes es un hecho que constituye una grave violación a los derechos humanos y el fundamento y justificación de dicho pronunciamiento; así como la inconstitucionalidad de la legislación que impide apelar una recomendación suscrita por la CNDH contenida en la Ley de la CNDH. Los dos amparos fueron admitidos por los jueces competentes; sin embargo, el litigio realizado por la anterior administración de la CNDH resulta a todas luces violatorio de los derechos humanos de las demandantes.

Entre los obstáculos que se han identificado, a partir de la Recomendación 80/2013 y del litigio en los dos juicios de amparo, en relación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran los siguientes:

**Falta de una concepción y entendimiento de la persona como titular de los derechos humanos.** En los juicios de amparo iniciados en contra de la Recomendación 80/2013 la CNDH ha presentado más de tres recursos de queja en contra de acuerdos judiciales de los cuales han conocido distintos Tribunales de Alzada. Entre los argumentos de la CNDH en contra de los acuerdos dictados por el Juez de amparo se encuentran los siguientes: 1. No se debe tener por interpuesta la demanda de amparo cuando la quejosa en lugar de firmar dicha demanda estampa su huella digital; 2. La falta de pronunciamiento del Juez sobre ciertos puntos manifestados por la CNDH resulta una violación a su derecho humano a la petición;<sup>15</sup> 3. El acuerdo judicial que permitía el acceso a la parte quejosa al expediente y a leer los anexos del informe justificado presentado por la CNDH agravia a este organismo porque sus expedientes son considerados reservados y confidenciales; y 4. En el auto que el Tribunal Colegiado clasifica como “auto que otorga oportunidad a la parte quejosa para desahogar un requerimiento” se solicitó a la parte quejosa la ratificación de la demanda de amparo, por lo que se solicitó que dicho requerimiento se pudiera cumplir en el país en el que se encuentran las quejas, es decir, en Guatemala; el Juez acordó de conformidad dicha solicitud, a lo que la CNDH interpuso una queja manifestando cuestiones procesales respecto a la legitimidad de la solicitud realizada. Cabe manifestar, sin embargo, que una de las primeras acciones realizadas con la actual Presidencia de la CNDH fue el desistimiento de este último recurso de queja, mismo que se llevó a cabo el día 21 de enero de 2015 por parte del Director General de Asuntos Jurídicos de la CNDH. Esta actuación refleja al menos una forma distinta de llevar los litigios que enfrenta la CNDH, toda vez que los argumentos utilizados y las acciones realizadas por la administración anterior son claros ejemplos de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tenía una actitud de respeto y garantía a los derechos humanos.

---

<sup>15</sup> Argumento que resulta absurdo bajo el entendido que los derechos humanos corresponden a las personas y no a las instituciones gubernamentales incluidos los organismos públicos de derechos humanos.

Por otro lado, en cuanto a obstáculos derivados de acciones realizadas fuera del litigio y respecto a expedientes de quejas que integra la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tanto la anterior como la actual administración, se enuncian los siguientes:

**La actuación negligente** de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en atender medidas cautelares urgentes, como las relacionadas con la cremación e incineración de restos, y derivado de esa actuación negligente **una falta de eficacia en las medidas cautelares** solicitadas ante dicho organismo.

**La negativa a permitir la revisión física de los expedientes de quejas.** Aun cuando inicialmente se había negado la revisión del expediente CNDH/5/2012/10318/Q, en agosto de 2014 personal de la Fundación para la Justicia acudió a la revisión del expediente, ante lo que se señaló que la persona encargada de integrar el mismo no se encontraba en las instalaciones y por lo mismo no sería posible realizar dicha revisión. En esta ocasión se acordó que el expediente sería revisado en fecha posterior, pero hasta el día de hoy no ha sido posible.

**La negación a otorgar copias** tanto de expedientes como de actuaciones en las que se interviene. Este criterio es común encontrarlo en los visitadores de la CNDH quienes manifiestan que de acuerdo con la legislación y el reglamento interno de la CNDH la información que contengan los expedientes de queja de la CNDH es considerada reservada y confidencial. Recientemente, haciendo uso del recurso de transparencia, la Fundación para la Justicia logró obtener una versión parcial del expediente de la Recomendación 80/2013. Sin embargo, en su calidad de parte interesada en quejas actualmente en trámite no ha sido posible obtener copias de las actuaciones.

**Una actuación re victimizante para los familiares de personas migrantes identificadas en la masacre de Cadereyta, Nuevo León.** En octubre de 2014, familias que viven en distintos poblados de Honduras y mismas que están relacionadas con la masacre de Cadereyta, Nuevo León, recibieron diversas llamadas telefónicas por parte de un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se les realizaron preguntas como ¿Cómo están seguros que los restos que recibieron eran de su familiar? ¿Quién les aseguró que los restos que recibieron eran los de su hijo? Estas llamadas afectaron significativamente en términos emocionales a las familias, incluso algunas de ellas volvieron a caer en una etapa de negación. Derivado de estas llamadas las familias exigieron, a través de una carta dirigida al actual presidente de la CNDH, un trato digno y profesional para las víctimas y que el contacto con ellas se realizara a través de sus representantes legales, en este caso la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.

**Deficiencia en el Órgano Interno de Control de la CNDH.** La Fundación para la Justicia ha interpuesto quejas ante el Órgano Interno de Control de la CNDH, la última queja, de la cual la CNDH no tenía conocimiento, recayó sobre la visita realizada por funcionarios de la CNDH a familiares de personas migrantes identificadas en la masacre de los 72, realizada en Guatemala y misma que los familiares sintieron como intimidante al ser interrogados por dichos funcionarios

sobre la interposición de una demanda de amparo en contra de la CNDH. En este caso el Órgano Interno de Control requirió la acreditación de la representación de los familiares para comenzar con la investigación correspondiente. Después de cumplir con el requerimiento respectivo, dicho Órgano Interno de Control manifestó que no se habían encontrado elementos que acreditaran una actuación deficiente por parte de los funcionarios de la CNDH que realizaron la visita a los familiares.

La postura y argumento de la actual administración de la CNDH en la que ha sostenido que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe ser el **único órgano que califique las violaciones a los derechos humanos de graves y no el Instituto Nacional de Acceso a la Información (IFAI)**,<sup>16</sup> al mencionar que se podrían invadir facultades si el IFAI califica de “prima facie” ciertos hechos como violaciones graves de derechos humanos, sin esperar la calificación que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realice, es sumamente preocupante. Esto, porque en México se han logrado avances significativos en materia de acceso a la información pública y porque no existe una invasión de facultades, toda vez que las determinaciones del IFAI sobre hechos que pudieran constituir violaciones graves tiene efectos exclusivamente respecto a información pública y acceso a la misma. Por otro lado, es importante mencionar que la CNDH no se caracteriza por hacer uso de su facultad de pronunciarse respecto a graves violaciones a los derechos humanos, por lo que el solicitar que sólo dicho organismo se pueda pronunciar al respecto, incluyendo los casos de transparencia, implicaría un gran retroceso en términos de transparencia y acceso a la información pública.

En relación con lo anterior, la Fundación para la Justicia solicitó, a través de escrito de fecha 04 de febrero de 2015, **la clasificación de graves violaciones a los derechos humanos** de los hechos conocidos como **fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas** de abril de 2011. Con base en información obtenida a través de solicitudes de información pública, la PGR ha señalado que en los hechos antes mencionados se ejerció inicialmente acción penal en contra de 17 miembros de la Policía Municipal de San Fernando por los delitos de delincuencia organizada y secuestro.<sup>17</sup> De acuerdo con la misma PGR de estos 17 policías, siete estarían siendo procesados y diez habrían sido puestos en libertad.<sup>18</sup> Conforme al derecho internacional de los derechos humanos, la participación de agentes del Estado en la afectación de derechos humanos, sea cual fuere su rango- federal, estatal o local- puede implicar la existencia de una violación de esos derechos, cuando han sido incumplidas por el Estado, por acción o por omisión las obligaciones generales de prevenir, proteger, respetar y garantizar.<sup>19</sup> Cuando se trata del derecho a la vida, la violación de este derecho por la acción u omisión de agentes del Estado puede

---

<sup>16</sup> [http://www.milenio.com/politica/Ley\\_General\\_Transparencia-informacion\\_graves\\_derechos\\_humanos-CNDH-IFAI\\_0\\_473952801.html](http://www.milenio.com/politica/Ley_General_Transparencia-informacion_graves_derechos_humanos-CNDH-IFAI_0_473952801.html)

<sup>17</sup> Información obtenida de la respuesta de la Procuraduría General de la República, Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, Dirección General de Asuntos Jurídicos. Oficio/SJAI/DGAJ/11951/2014. Cumplimiento de resolución. Recurso de Revisión RDA 1924/14, México, D.F., 05 de diciembre de 2014.

<sup>18</sup> Información obtenida de la respuesta de la Procuraduría General de la República, Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, Dirección General de Asuntos Jurídicos. Oficio/ SJAI/DGAJ/11504/2013. Cumplimiento a la Resolución del IFAI, México, D.F., 05 de septiembre de 2013.

<sup>19</sup> Al respecto, Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 31, párr.3 a 7; y Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr.162 a 175.

implicar la comisión de una ejecución extrajudicial, sumaria o arbitraria,<sup>20</sup> misma que puede ser considerada, al igual que otras violaciones como la desaparición forzada, como violación grave de derechos humanos. Al respecto, hasta la fecha de la presentación de este informe, **la CNDH no se ha pronunciado sobre si los hechos conocidos como fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas constituyen o no graves violaciones a los derechos humanos.**

### **3. BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

En cuanto a la búsqueda efectiva de personas migrantes desaparecidas se han encontrado más obstáculos que avances pero es importante mencionar que el hecho de que el Ministerio Público reconozca la calidad de víctima de los familiares de personas migrantes y por lo mismo su coadyuvancia dentro de las indagatorias correspondientes ha facilitado no sólo el acceso a la investigación por parte de los abogados de la coadyuvancia sino también el realizar reuniones de aproximadamente cada 15 días que permiten no sólo ver los avances, en caso de que hubieran, sino también proponer tanto líneas de investigación como diligencias a ser realizadas por el Ministerio Público. Sin embargo, aun cuando la posibilidad de acceso, sin trabas, a los expedientes y a las líneas de investigación promovidas por los respectivos ministerios públicos, es un avance importante, garante de los derechos de las víctimas, que, a su vez, ha facilitado el **papel más activo de la coadyuvancia en las investigaciones**, no es un avance suficiente –como se detallará más adelante- para lograr una búsqueda efectiva de las personas migrantes desaparecidas por parte del Estado mexicano y, en específico, por la Procuraduría General de la República.

En este mismo sentido, y en relación con la reunión sostenida con el Procurador General de la República el 16 de octubre de 2014 a la que se hizo referencia anteriormente, se llegó al acuerdo de conformar un grupo especial de ministerios públicos federales que se coordinen con los representantes de las organizaciones de la sociedad civil para **crear un plan de búsqueda en vida de personas desaparecidas**. Dicho plan incluiría a las personas migrantes desaparecidas y contará con la participación de las familias. La Fundación para la Justicia y las otras organizaciones que presentamos este informe esperamos que este plan se concrete y que su forma de implementación garantice que la búsqueda se lleve a cabo de manera seria, coordinada y sistemática,<sup>21</sup> teniendo por objetivo realizar las acciones necesarias, adecuadas y oportunas con el objeto de determinar la suerte o destino de la víctima y la localización de su paradero.<sup>22</sup>

En el caso específico de personas migrantes desaparecidas, la Fundación para la Justicia ha tenido la oportunidad de trabajar directamente con la PGR. Es pertinente señalar que dentro de la

---

20 Al respecto, Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Resolución 1982/29. Mandato del Relator Especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones sumarias o arbitrarias, 11 de marzo de 1982; y Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Resolución 1992/72. Mandato del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, 5 de marzo de 1992.

21 Cf., al respecto, Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, párr. 486.

22 Cf., al respecto, Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, párr. 439; y Caso Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 274, párr. 179

misma PGR existen diferentes Subprocuradurías con Unidades Operativas que pueden llegar a realizar la búsqueda de personas migrantes desaparecidas. La Fundación para la Justicia ha trabajado con la Unidad Especializada en Materia de Secuestro adscrita a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, de la PGR para el caso de los nueve migrantes guatemaltecos desaparecidos; con la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos (UEITMPO) adscrita también a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, de la PGR para el caso de las 22 personas migrantes mexicanas desaparecidas de San Luis de la Paz, Guanajuato; y, por último, con la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delitos y Servicios a la Comunidad, de la PGR, que es la encargada de la búsqueda de la persona migrante cubana desaparecida en 2006.

En este sentido, resulta claro y evidente que **no existe un criterio claro y definido sobre cuál es la unidad competente en la búsqueda de personas migrantes desaparecidas**, por lo que diferentes unidades operativas realizan tareas de búsqueda de personas migrantes desaparecidas. Esto por si solo representa un obstáculo para lograr una búsqueda sistemática y efectiva de la persona desaparecida, debido a que las diferentes Unidades Operativas tienen distintas formas de buscar a las personas desaparecidas y distintos criterios a ser aplicados dentro de la investigación, dependiendo de su área de especialización.

A pesar de que los casos se encuentran en diferentes Unidades Operativas, la Fundación para la Justicia ha identificado varias fallas comunes que deben ser superadas para lograr una búsqueda efectiva de las personas migrantes desaparecidas, entre las que se encuentran:

**La falta de un plan de búsqueda para personas desaparecidas** y que el mismo pueda aplicarse en casos de personas migrantes desaparecidas. Se tiene conocimiento que la PGR está en proceso de autorizar un plan nacional de búsqueda, pero el mismo no ha sido proporcionado aun a las Unidades Operativas para ser implementado. Ante las posibles acciones y rutas de búsqueda de las personas desaparecidas sólo se logró identificar el plan de búsqueda elaborado por la extinta Províctima<sup>23</sup> y mismo que no es utilizado por ninguna de las áreas operativas de la PGR.

**La falta de labor de inteligencia en la búsqueda.** Como la Comisión Interamericana ha señalado y documentado en su informe sobre “**Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México**”, los secuestros/desapariciones/tráfico de personas migrantes son frecuentes en México, y existen diferentes *modus operandi* de los grupos del crimen organizado en los distintos estados que conforman el territorio mexicano. Contar con información sistematizada y actualizada al respecto permitiría al Estado y, en concreto, a la PGR, tener una mayor claridad sobre las hipótesis respecto a lo sucedido en cada caso y sobre todo de las acciones de búsqueda a realizar. En este sentido, no debería ser la misma estrategia de investigación usada para buscar un grupo de migrantes guatemaltecos cuyo último contacto fue en Tamaulipas, que la estrategia de investigación usada para buscar un migrante cubano en el que la familia manifiesta que tuvo

---

<sup>23</sup> Procuraduría Social de Atención a Víctimas.

conocimiento de que se encontraba en Tapachula, Chiapas. La labor e información derivada de inteligencia es clave para obtener un resultado satisfactorio en la búsqueda.

**La falta de búsqueda activa (búsqueda de escritorio).** Los Agentes del Ministerio Público de la PGR, independientemente de la Unidad Operativa a la que estén adscritos, realizan generalmente una búsqueda de escritorio solicitando a otras instituciones la información que se generaría de una visita *in situ* o la información relacionada con las personas desaparecidas. En este sentido, la búsqueda resulta poco efectiva debido a que generalmente la información que se obtiene de otras instituciones, no es generada mediante trabajo de campo, sino que proviene de la contenida en las bases de datos, las cuales no están actualizada o no cuentan con todos los referentes necesarios para que se localice a una persona, por ejemplo, si la búsqueda es por cárceles, solo buscan por nombre, no por fotografía o en su caso piden las huellas digitales las cuales no siempre tiene la familia y lo mismo ocurre con la búsqueda en hospitales. A la fecha, por ejemplo, no existen bases de datos que puedan ser de fácil acceso para los investigadores, donde se obtenga toda la información registrada de una persona en el país. Uno de los mayores registros de personas en México donde incluso se pueden obtener las huellas de las personas, es el del Instituto Nacional Electoral, pero lo que alega el ministerio público es que éste se ha negado a proporcionar información y no se ha hecho nada al respecto. Por otro lado, las respuestas a la solicitud de información por escrito son en exceso tardadas y, por lo mismo, la información necesaria para la búsqueda eficaz de las personas migrantes desaparecidas se ve condicionada al tiempo en el que se obtienen “respuestas” de otras instituciones. En otras palabras, el tiempo de la búsqueda de la persona migrante desaparecida no lo determina la urgencia e inmediatez, sino el tiempo de las solicitudes de información escrita y de las respuestas escritas a estas solicitudes. En este sentido, la búsqueda de escritorio es ineficaz.

**Falta de mecanismos ágiles y transnacionales de acceso a la justicia para las familias.** En los casos en los que los familiares se encuentran en un país distinto a México resulta sumamente lenta y difícil la obtención de información y/o documentos aportados por los familiares a través del aparato burocrático de la PGR. Si bien se giran múltiples oficios a Asistencia Jurídica Internacional de la PGR, en los que se solicitan tanto información de los familiares como muestras para obtener perfiles genéticos, huellas, fotografías, entre otras cosas, los mismos reciben respuesta en un tiempo normalmente mayor a tres meses. Lo anterior, pone de manifiesto la falta y necesidad de un mecanismo ágil y transnacional que permita realizar en tiempos razonables y sin trabas burocráticas las diligencias necesarias con los familiares que se encuentran en un país distinto, así como las diligencias necesarias para la búsqueda, como la obtención de huellas dactilares, perfiles genéticos y fotografías.

**Falta de mecanismos para que apoyen, orienten y den acceso a acciones de búsqueda a las familias desde el país de origen.** Si una familia requiere que se lleven acciones de búsqueda de manera inmediata o urgente, requerirá de alguien en México que le ayude a movilizar a las instituciones. Aún así es complicado. El Estado mexicano señala que cuenta con mecanismos de alerta y búsqueda urgente, como la Alerta Amber, pero difícilmente una familia que se encuentra en otro país la puede accionar. En un caso donde la Fundación para la Justicia fue requerida por un consulado para que ayudara a agilizar el rescate de unas personas, se trasladó al ministerio

público y a la Coordinación Nacional Antisecuestro la información que se tenía, entre esta, el número telefónico del cual la familia estaba recibiendo la llamada para extorsionarla. El Director de Secuestros de SEIDO insistió en que no se podía hacer nada con esa información y que requerían que la familia les diera más datos, esto significa que se sigue haciendo recaer en las familias la investigación o la hacen depender de lo que ellas puedan aportar. La familia se encontraba en Centroamérica, sin nadie que la asesorara o acompañara allá directamente y temía por su seguridad. No existen mecanismos de coordinación para que las áreas especializadas en el país donde se encuentra la víctima la acompañen, asesoren y le den apoyo psicológico para que colabore en la investigación, mientras éstas se llevan a cabo en otro país. Además resulta sorprendente que teniendo el dato del número telefónico del cual la familia estaba recibiendo la llamada, el área especializada de SEIDO señalara que nada podía hacer.

### **Imposibilidad para que las familias de Centroamérica participen en acciones de búsqueda.**

El criterio de la Procuraduría General de la República respecto a las personas migrantes es exactamente el mismo que exige a personas mexicanas. Al respecto, resulta indispensable que la PGR considere que tanto las personas migrantes víctimas de algún delito como sus familiares, son un grupo vulnerable que cuenta con características especiales. En primer lugar las familias de personas migrantes no se encuentran en México sino en el país de origen o en el país de destino; de igual forma, dichas familias no cuentan con los recursos económicos ni con los documentos necesarios para entrar a México y exigir sus derechos de víctima entre los que se incluye el reconocimiento de la calidad de víctima, el acceso a la justicia, el derecho a la verdad, entre otros. En este mismo sentido, si una persona desaparece en México resulta prácticamente imposible que su familiar lo haga de conocimiento de la autoridad mexicana competente y por lo mismo que se inicie una investigación con el objetivo de conocer el paradero de dicha persona desaparecida. Al respecto, resulta indispensable la creación e implementación de un Mecanismo Transnacional de Acceso a la Justicia, que permita a las familias presentar una denuncia ante la autoridad competente en México y participar en acciones de búsqueda, tanto aportando pruebas como información dentro de la investigación correspondiente. Dicho Mecanismo podría implementarse a través de la Agregaduría de la PGR en Guatemala y la cual tiene competencia para toda Centroamérica.

**Falta de actuación por parte de la Policía Federal.** En algunos de estos casos a pesar de que existe una solicitud por parte del Ministerio Público para que se corrobore la existencia y ubicación de determinados lugares y/o información, la solicitud es atendida de forma discrecional por la Policía Federal. El hecho de que el Ministerio Público no realice acciones *in situ* que pudieran estar relacionadas con la investigación tiene como consecuencia una total dependencia de la Policía Federal y de las acciones que esta Policía realice y en el momento en que decida hacerlo, para obtener información pertinente e indispensable para la búsqueda. Ello puede tener como efecto que información valiosa para encontrar a la persona desaparecida o para saber de su destino se pierda por el paso del tiempo. Las procuradurías cuentan con sus propias policías, pero lo que se alega constantemente es que los ministerios públicos no pueden obligarlos a hacer investigación porque ellos dependen de un superior jerárquico al interior de la organización de la policía, violando con ello el artículo 21 constitucional que establece como auxiliares del ministerio público a la policía. Alegan también constantemente que son pocos

policías para la carga excesiva de trabajo que se tiene, lo cual denota que el Estado no ha mostrado una voluntad real para que se busque a las personas desaparecidas, dotando a las unidades responsables del suficiente personal ministerial y policial.

**Investigación únicamente de una línea de investigación y falta de análisis de la información generada.** La Fundación para la Justicia ha detectado que los Ministerios Públicos tienen dificultad para investigar varias líneas de investigación al mismo tiempo por lo que la búsqueda resulta precaria y lenta. Esto, debido a que los Ministerios Públicos tienden a concentrarse en una línea de investigación primero y si la misma no resulta, según su criterio, correcta, entonces exploran otra y así sucesivamente. Para la búsqueda de una persona desaparecida esta forma de actuar puede resultar fatal en términos del tiempo y de la eficacia. Por otro lado, si bien se genera información relevante derivada de la investigación, dicha información no es analizada adecuadamente y no es utilizada óptimamente para la búsqueda efectiva. La falta de análisis de información relevante es una carencia intrínseca de la forma en la que la Procuraduría General de la República integra sus averiguaciones previas, debido a que los Ministerios Públicos se concentran en acumular información sin analizarla, de tal forma que los expedientes contienen constancias con información relevante e irrelevante en términos de la investigación por igual, sin una secuencia lógica ni ordenada. Esto hace que resulte extremadamente difícil encontrar de forma oportuna la información necesaria para la búsqueda, en expedientes que, en ocasiones, tienen más de 20 tomos de 1000 hojas cada uno.

**La falta de uso de herramientas tecnológicas para la investigación.** En los casos que ha acompañado la Fundación para la Justicia, no ha visto la utilización de tecnología para la búsqueda de personas. Se sabe que la PGR cuenta con una Dirección de Agencia de Investigación, compuesta por la Coordinación de Servicios Periciales, la Policía Ministerial y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI). Por cuanto hace a esta dirección o concretamente al CENAPI en la práctica no vemos que proporcionen al ministerio público información de calidad para orientar la investigación. Cuestiones que parecieran sencillas, como ubicar el lugar desde el cual se está haciendo una extorsión a una familia de un migrante secuestrado, toma semanas, cuando ya esta información es poco útil y aún así, cuando se obtiene, difícilmente se le da seguimiento con trabajo de campo. En las investigaciones no hemos visto siquiera que cuestiones tan sencillas, como la búsqueda en web –sobre todo para casos donde la persona lleva varios años desaparecida-, se lleve a cabo. Sabemos que el CENAPI cuenta con tecnologías para localizar terrenos con determinados sembradíos, la pregunta es por qué no utilizan estas tecnologías para la búsqueda de personas desaparecidas, la cual generalmente se da en grupos cuando se habla de personas migrantes.

**La falta de autonomía real de los Agentes del Ministerio Público** para realizar la búsqueda y la investigación. Si bien, jurídicamente hablando el Ministerio Público es el encargado de conducir la investigación de delitos<sup>24</sup> y la búsqueda de las personas desaparecidas, en la práctica dicha facultad se encuentra limitada y reducida para los Agentes del Ministerio Público. Lo anterior responde a una razón orgánica de la Procuraduría General de la República, debido a que

---

24 Artículo 2° del Código Federal de Procedimientos Penales.

los Agentes del Ministerios Públicos se encuentran subordinados a los fiscales, coordinadores de fiscales, jefes de unidad, subprocuradores y al mismo Procurador General. Un Agente del Ministerio Público no tiene una facultad real de conducir autónomamente la averiguación previa debido a que depende de la autorización de su superior jerárquico. Esta falta de autonomía real de los Agentes del Ministerio Público no sólo tiene como consecuencia lentitud y falta de eficacia en la investigación y, en particular, en la búsqueda, sino también una imposibilidad institucional para que los Agentes del Ministerio Público tengan una actitud propositiva y distinta en la forma en la que se conducen las investigaciones ministeriales. Esto afecta seriamente de manera específica la celeridad, diligencia y eficacia que debe caracterizar una investigación orientada a encontrar una persona desaparecida.

Por último, es importante mencionar, que a nivel federal, no existe una armonización entre distintos tipos penales lo cual genera una problemática adicional. En el caso de la desaparición forzada la pena máxima por este delito es de 40 años de prisión;<sup>25</sup> mientras que dicha pena es mucho menor al compararla con las penas previstas para el delito de secuestro que son de 40 a 100 años de prisión.<sup>26</sup> La falta de armonización respecto las penas de los tipos penales puede influir para que las víctimas soliciten que las investigaciones se realicen por secuestro y no por desaparición forzada.

#### **4. ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS: COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS**

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), de acuerdo a lo establecido en el artículo 84 de la Ley General de Víctimas, es el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas. La Fundación para la Justicia ha tenido contacto con la CEAV en más de una ocasión. El primer acercamiento con la CEAV fue en julio de 2014 derivado de la repatriación a Honduras de los once restos identificados en las masacres de Cadereyta, Nuevo León y San Fernando, Tamaulipas. Al respecto, y en lo pertinente, el artículo 31 de la Ley General de Víctimas establece que:

**“Artículo 31.** La Federación, los estados, el Gobierno del Distrito Federal o municipios donde se haya cometido el hecho victimizante apoyarán a las víctimas indirectas con los **gastos funerarios que deban cubrirse por el fallecimiento de la víctima directa cuando la causa de la muerte sea homicidio**. Estos gastos incluirán los de transporte, cuando el fallecimiento se haya producido en un lugar distinto al de su lugar de origen o cuando sus familiares decidan inhumar su cuerpo en otro lugar. Por ningún motivo se prohibirá a las víctimas ver los restos de sus familiares, si es su deseo hacerlo. Si los familiares de las víctimas deben desplazarse del lugar en el que se encuentran hacia otro lugar para los trámites de reconocimiento, se deberán cubrir también sus gastos. El pago de los apoyos

---

<sup>25</sup> Artículo 215-B del Código Penal Federal

<sup>26</sup> Artículos 8, 9 y 10 de la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

económicos aquí mencionados, se gestionará conforme lo establezcan las normas reglamentarias aplicables.”

Como se mencionó anteriormente, en la semana del 20 al 25 de julio de 2014 se realizó la repatriación de once restos de personas migrantes hondureñas. Las familias habían enviado a la Comisión Forense una petición por escrito donde pedían, entre otras cosas, que los restos de sus familiares no fueran transportados a su comunidad de origen en camiones militares. A pesar de ello, el gobierno de Honduras intimidó a las familias para que fueran a recoger los restos a una base militar, cuando se había pedido que la primera reunión fuera en la Embajada de México en Honduras, y la entrega en las oficinas del Servicio Médico Forense. Sólo una de ellas se presentó a recoger los restos en el lugar señalado por el Gobierno hondureño. Al día siguiente que el resto de las familias recibieron los restos, el gobierno de Honduras señaló que ellos se encargarían de apoyar el traslado de los restos a sus comunidades de origen. Al llegar al SEMEFO, hicieron saber a las familias que esto se haría en camiones militares; al no tener otra opción las familias aceptaron, pero después de un tiempo de espera las autoridades de Honduras señalaron que tampoco con eso se podía apoyar. La Fundación para la Justicia se reunió, entonces, con personal de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y con base en el derecho reconocido en el artículo 31 de la Ley General de Víctimas logró que la CEAV pagara los gastos funerarios y de transporte de las once familias, lo que permitió el traslado de los cuerpos a sus hogares de origen en condiciones dignas. Para lograr que la CEAV garantizara dicho derecho de las víctimas, los abogados de la Fundación para la Justicia tuvieron que dar de alta tanto a las víctimas directas, como a uno de los familiares en el Registro Nacional de Atención a Víctimas (RENAVI). Dicho Registro es esencial para que la CEAV garantice no sólo los gastos funerarios sino además medidas de atención y asistencia económica, jurídica, médica, psicológica y las medidas necesarias para la reparación integral del daño.

Con posterioridad, varias organizaciones de la sociedad civil (COFAMIDE, COFAMIPRO, representante de familias en Guatemala, Bufete Jurídico de Derechos Humanos en Guatemala y Fundación para la Justicia) sostuvieron una reunión el 16 de octubre de 2014 con el Presidente de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y otros funcionarios de la CEAV. En esta reunión se tocaron temas relevantes como la atención a víctimas por la CEAV en los países de origen en los casos de personas migrantes no mexicanas y sus familiares. Igualmente, se acordó la visita de servidores públicos de la CEAV a los países de origen para realizar talleres, concretar convenios y documentar los registros de las víctimas en sus países de origen. Asimismo, la CEAV se comprometió a firmar convenios de colaboración tanto con los Comités de Familiares Desaparecidos en Centroamérica como con autoridades de los países centroamericanos con el objetivo de lograr la atención integral de las personas migrantes víctimas y sus familias desde su país de origen.

Por último, la CEAV manifestó, en la misma reunión, su deseo de ser parte integrante del mecanismo transnacional de acceso a la justicia para familiares de personas migrantes víctimas de delito y de graves violaciones a sus derechos humanos. De esta forma, se buscaría garantizar que estos familiares accedieran no sólo a las instancias de procuración de justicia en lo relacionado con la búsqueda de su familiar desaparecido, reconocimiento de la calidad de víctima y acceso a

las investigaciones, sino también, con la presencia de la CEAV, a la posibilidad de una reparación integral del daño.

Lo anterior muestra que hay necesidad de realizar acciones conjuntas entre diferentes instancias del Estado, como es la repatriación de restos y las medidas de atención y asistencia a las víctimas, así como aquellas relacionadas con la reparación integral del daño, el acceso a la justicia y la posibilidad de los familiares para poder hacer efectivas sus pretensiones, ser escuchados y sobre todo poder hacer efectivos sus derechos de víctima. En este sentido, resulta necesaria la creación de un mecanismo transnacional que incluya, no sólo el acceso a la justicia como se ha mencionado anteriormente, sino también la parte de reparación integral del daño.

En relación con logros y avances en la CEAV, es importante destacar, en primer lugar, la **apertura de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas** para conocer casos de personas migrantes víctimas de delitos y graves violaciones a los derechos humanos y sus familiares cuando estos no residen en México. Es importante mencionar que, en ese sentido, es un logro el pago de gastos funerarios de las personas hondureñas identificadas en las masacres de Cadereyta, Nuevo León y San Fernando, Tamaulipas, así como el pago de los gastos funerarios otorgado a los familiares de la víctima de El Salvador identificada en los hechos de las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas. Estos hechos representan un avance en cuanto a lo que hace a la atención, asistencia y ayuda de las personas migrantes y sus familiares, independientemente del país en el que se encuentren, bajo el entendido que son víctimas de delitos ocurridos en México y dicha condición no cambia por el país de residencia. La CEAV ha logrado trabajar, hasta ahora, bajo dicho criterio.

Derivado de la reunión de 16 de octubre de 2014 mencionada anteriormente se firmó en fecha 16 de diciembre de 2014 un acuerdo de **cooperación internacional con el gobierno de honduras para la atención de víctimas del delito.**<sup>27</sup> Entre los acuerdos obtenidos está el involucramiento más activo tanto de los consulados mexicanos en Honduras como de los consulados hondureños en México, en la atención interdisciplinaria de las personas migrantes hondureñas víctimas de delito y violaciones a sus derechos humanos, para lo que se realizarán capacitaciones y se circulará el Formato Único de Declaración de víctimas en la Embajada de México en Honduras.

Por otro lado, aun cuando hay obstáculos o carencias que se señalarán más adelante, se reconoce como un avance positivo la reunión de trabajo sostenida el 17 de diciembre de 2014 en Tegucigalpa, Honduras por una delegación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas con Comités de Familiares de Migrantes del Centro de Honduras y de El Progreso, Honduras, con la presencia de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. En esta reunión de trabajo se llenaron Formatos Únicos de Declaración de familiares de personas migrantes víctimas para, de esta forma, ser ingresados al Registro Nacional de Víctimas de la CEAV y poder ejercer los derechos a atención, asistencia y reparación integral del daño previstos en la Ley General de Víctimas. En la misma reunión, se pidió que cualquier contacto directo con las familias se realizara a través de sus representantes legales tanto en Honduras como en México.

---

<sup>27</sup>Ver, <http://www.ceav.gob.mx/2014/12/acuerda-la-ceav-fortalecer-la-cooperacion-bilateral-con-el-gobierno-de-honduras-para-la-atencion-de-victimas-del-delito/>

Los obstáculos detectados en relación con la CEAV son, en su mayoría, obstáculos que pueden superarse, si se modifica la tendencia de algunos de sus funcionarios a privilegiar la burocracia frente a una garantía efectiva de los derechos de las víctimas y si se fortalece, en sus funcionarios, una actitud sensible hacia las víctimas, realmente respetuosa de su dignidad. Entre los obstáculos que la Fundación para la Justicia ha encontrado se encuentran los siguientes:

**Falta de un procedimiento claro y sencillo para el desembolso de la ayuda para gastos funerarios.** Si bien la CEAV se ha comprometido y ha pagado gastos funerarios a familiares que residen en Honduras y en El Salvador, el procedimiento aún resulta complicado y burocrático, así como confuso no sólo para las víctimas y organizaciones civiles que las representan y que solicitan el pago de dichos gastos sino para los mismos funcionarios de la CEAV. Esta falta de claridad ha generado problemas de última hora e incertidumbre para las familias respecto si el gasto se cubriría por parte de la CEAV. Esto, a pesar de que la CEAV ha aprobado lineamientos orientados a regular los procedimientos de solicitud y otorgamiento de ayudas y asistencia.<sup>28</sup> Sin embargo, la interpretación que, en ocasiones, se da a estos lineamientos obstaculiza el acceso sencillo y rápido de las víctimas a ayudas a las que, conforme a la Ley General de Víctimas, tienen derecho. En varios de los casos que la Fundación para la Justicia representa y que ha acompañado en los trámites ante la CEAV ha podido observar y documentar, al respecto, que la práctica que, hasta ahora, está asentando la CEAV es la de exigir a toda víctima que necesita la ayuda funeraria, y que pretende ejercer su derecho a la misma, que solicite reembolso, obligándola a hacer una erogación previa sin ningún tipo de apoyo por parte del Estado y sin considerar que en ocasiones las víctimas, además de encontrarse en condiciones de extrema vulnerabilidad, están en muy precarias condiciones económicas y objetivamente carecen de los recursos para asumir gastos funerarios que les serían reembolsados en un futuro lejano para ellas. Adicionalmente, la CEAV ha sido insistente en exigir a los familiares la apertura de cuentas bancarias, para depositar los respectivos reembolsos. Además de configurar una práctica contraria a los derechos de las víctimas,<sup>29</sup> en casos como los que la Fundación para la Justicia acompaña, esto se ha convertido en una carga desproporcionada para familias que nunca antes han hecho uso de servicios bancarios.

**Falta de reconocimiento de los representantes legales nombrados por las víctimas.** La Ley General de Víctimas no solo reconoce el derecho de las víctimas a elegir libremente a su representante legal en el proceso penal, sino también a contar con un representante o representante legal en las actuaciones ante la CEAV. Esta Ley es muy clara cuando señala que

---

<sup>28</sup> ACUERDO del Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas por el que se emiten los Lineamientos para el funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, ACUERDO CEAV/PLENO/2014/063/06, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015.

<sup>29</sup> El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición ha señalado, al respecto, lo siguiente, en relación con el derecho a la reparación: “Otros aspectos del procedimiento, como el requisito de ser titular de una cuenta bancaria, los plazos estrictos para la presentación de solicitudes y los sistemas de listas cerradas, así como las conocidas limitaciones derivadas de la falta de proximidad y las barreras lingüísticas o de alfabetismo, suelen constituir obstáculos infranqueables.” Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. A/69/518, 14 de octubre de 2014, párr.71.

las solicitudes y trámite de ingreso al RENAVI podrán ser realizados por las víctimas a través de sus representantes y no necesariamente de manera personal y directa. A pesar de lo anterior, la experiencia de la Fundación para la Justicia en los casos que representa ha sido la de encontrarse con la negativa de los funcionarios de la CEAV a reconocer la facultad del representante legal para diligenciar, en nombre de sus representados, el formato de registro para el RENAVI y para adelantar otras actuaciones solicitadas expresamente por ellos. En apreciación de la Fundación para la Justicia, las decisiones y actuaciones de funcionarios de la CEAV en estos casos han obstaculizado de manera seria el ejercicio del derecho de los familiares, en su condición de víctimas indirectas, a que su representante legal pueda actuar en su nombre en la mejor procura de sus derechos e intereses.

**Falta de coordinación eficiente.** De igual forma, la Fundación para la Justicia ha registrado una falta de coordinación de la CEAV con otras autoridades, entre ellas, la PGR, así como falta de coordinación interna eficiente y la falta de una base de datos internos con información relacionada con los registros de víctimas. En la experiencia de la Fundación para la Justicia, la ausencia de coordinación o la existencia de una comunicación y coordinación poco eficientes pueden generar, en algunos casos, re victimización para las víctimas y sus familiares.

**Falta de programas específicos como el programa de Atención Integral a Víctimas.** El Programa de Atención Integral a Víctimas se encuentra aún en proceso de elaboración. Es un programa relevante porque permitiría establecer, de una parte, los ejes de trabajo en los que se enfocaría la CEAV para garantizar la atención integral a las víctimas, incluidas las víctimas migrantes y sus familiares, con independencia del país en donde residen, y, de la otra, precisar rutas claras de atención y asistencia y de acceso a las medidas previstas por la Ley General de Víctimas que permiten materializar cada uno de los derechos reconocidos en la misma.

## **5. CONCLUSIONES: PROPUESTA DE CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN MECANISMO TRANSNACIONAL DE ACCESO A LA JUSTICIA Y BÚSQUEDA EFECTIVA DE PERSONAS MIGRANTES DESAPARECIDAS**

Varias de las dificultades/barreras que la Fundación para la Justicia encuentra para que los familiares de las personas migrantes en tránsito víctimas de asesinato/ejecución o de desaparición puedan acceder a la justicia o a una búsqueda efectiva de sus seres queridos tienen que ver con el carácter regional y, por tanto, transnacional del fenómeno de la migración y del tipo de hechos de los que son víctimas las personas migrantes en tránsito.

Lo anterior se materializa, como se ha descrito en este informe, entre otras cuestiones problemáticas en términos de búsqueda e investigación, en: a) las dificultades para denunciar en México la desaparición de sus seres queridos o para lograr que las denuncias puestas en sus países lleguen a la PGR de México o a las Procuradurías Generales de Justicia de los estados; b) la dificultad o imposibilidad de los familiares que residen en los países de origen de las víctimas para ser reconocidos como víctimas y hacerse parte en las averiguaciones previas y poder actuar en las mismas; c) la dificultad en las investigaciones de búsqueda para contar oportunamente con pruebas producidas en otro país, por ejemplo, las huellas dactilares de la persona desaparecida u otra información relevante para su búsqueda y/o identificación, que se expresa, en concreto, por

ejemplo, en la ausencia de bancos forenses en varios de los países de la región y, en particular, en la ausencia de procedimientos y mecanismos ágiles para el flujo de información forense entre países; d) la dificultad, en las propias averiguaciones previas, ya en la fase de investigación para establecer lo que pasó e individualizar responsables, para integrar oportunamente pruebas producidas en los países de origen de las víctimas o para iniciar o continuar líneas lógicas de investigación que cubran el actuar transfronterizo de las estructuras criminales y de sus modos de operar.

Estas dificultades, reales y estructurales, han llevado a la Fundación para la Justicia a proponer, en diferentes espacios, nacionales e internacionales, la creación de un mecanismo transnacional de acceso a la justicia y de búsqueda de personas migrantes desaparecidas. Un mecanismo transnacional de acceso a justicia para familiares de personas migrantes víctimas de delitos y/o de graves violaciones a sus derechos humanos encuentra su fundamento jurídico en las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derecho de acceso a la justicia establecidas en tratados internacionales,<sup>30</sup> así como en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la obligación de los Estados de “ofrecer un recurso efectivo para asegurar los derechos de acceso a la justicia, el conocimiento de la verdad de los hechos y la reparación a los familiares”.<sup>31</sup>

La Fundación para la Justicia entiende que varias de las recomendaciones hechas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Estado mexicano en su informe sobre los derechos humanos de las personas migrantes en México se orientan en esa dirección. En concreto, la CIDH ha recomendado al Estado mexicano: 1) **en relación con la búsqueda e identificación de personas migrantes:** a) la implementación de mecanismos de búsqueda de migrantes desaparecidos, no localizados, secuestrados o bajo cualquier forma de privación de la libertad, coordinados entre todas las entidades federativas, la federación y con los países de origen en Centroamérica y los países de destino, principalmente Estados Unidos;<sup>32</sup> b) la creación de un mecanismo nacional en México que facilite el intercambio de información sobre restos no identificados y personas mexicanas y centroamericanas desaparecidas en México. Este mecanismo nacional debe integrarse, según la CIDH, en un mecanismo regional similar que extiende el cruce de información forense a toda la región centroamericana. Ambos mecanismos deben contar con la participación de organismos de la sociedad civil en su dirección.<sup>33</sup> **En relación con la investigación:** desarrollar mecanismos de investigación efectivos y coordinados regionalmente que permitan a los migrantes agraviados y a sus familiares, independientemente de su situación migratoria y de donde se encuentren, tener un acceso efectivo a la justicia.<sup>34</sup>

---

30 Artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

31 Corte IDH. Caso Servallón García y otros Vs. Honduras. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 148. En el mismo sentido, Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148, párr. 291.

32 Cf. CIDH. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre 2013, párr. 409, 14.

33 Cf. CIDH. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre 2013, párr.208.

34 Cf. CIDH. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre 2013, párr. 409, 15

Como se mencionó antes, el Estado mexicano ha propuesto ya, en otro escenario, en concreto, el del Comité contra la Desaparición Forzada, la creación de este mecanismo transnacional. En específico, México informó al CED que en el contexto de la Comisión Forense, “se acordó el diseño de un Mecanismo Transnacional de Búsqueda y Acceso a la Justicia que atienda la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de desarrollar mecanismos de investigación efectivos y coordinados regionalmente que permitan a los migrantes agraviados y a sus familiares, independientemente de su situación migratoria y de donde se encuentren, tener un acceso efectivo a la justicia; este mecanismo nos permitirá la asistencia e información a las familias respecto de la búsqueda de la persona migrante en caso de desaparición desde la sede diplomática del Estado mexicano en Guatemala y con facultades de acción en toda la zona centroamericana; ...”<sup>35</sup>

Al respecto, el Comité contra la Desaparición Forzada, por su parte, recomendó al Estado mexicano que “El Estado parte debería, en cooperación con los países de origen y destino y con la participación de las víctimas y la sociedad civil, redoblar sus esfuerzos con miras a prevenir e investigar las desapariciones de migrantes; perseguir penalmente a los responsables; y proteger adecuadamente a los denunciantes, peritos, testigos y defensores. Asimismo, el mecanismo transnacional de búsqueda y acceso a la justicia debería garantizar: a) la búsqueda de las personas migrantes desaparecidas y, en caso de hallarse restos, su identificación y restitución; b) el relevamiento de información ante mortem y su integración a la Base de Datos Ante Mortem - Post Mortem; y c) que los allegados de las personas desaparecidas, independientemente del lugar en el que residan, tengan la posibilidad efectiva de obtener información y participar de las investigaciones y búsqueda de las personas desaparecidas”.<sup>36</sup>

En esta perspectiva, las organizaciones firmantes consideran que un mecanismo transnacional de acceso efectivo a la justicia y de búsqueda efectiva de las personas migrantes desaparecidas, como el que la CIDH y el CED recomiendan desarrollar, y que cuenta ya con una primera aceptación por parte del Estado mexicano, debería, como mínimo, garantizar: i) la búsqueda seria, coordinada y sistemática de las personas migrantes en tránsito desaparecidas; ii) la identificación adecuada y conforme a estándares internacionales en la materia de las víctimas de ejecuciones o asesinato; iii) la investigación y determinación de las respectivas responsabilidades penales y la sanción de los autores de graves violaciones de derechos humanos; iv) el esclarecimiento de los hechos para garantizar tanto la eficacia de las investigaciones como el derecho a la verdad; y v) la reparación integral del daño y de los perjuicios sufridos por las víctimas directas y por sus familiares.

De acuerdo con estos elementos, un mecanismo transnacional de acceso a justicia debería involucrar varios componentes:

---

<sup>35</sup> Respuesta de México a la lista de cuestiones emitida por el Comité contra la Desaparición Forzada, cuestión 7, pág. 17

<sup>36</sup> Párrafo 24 de las Observaciones finales sobre el informe presentado por México, en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. *Versión no editada.*

- i) de procuración de justicia, para la denuncia, la investigación y el esclarecimiento de los hechos, la identificación de responsables y, en los casos de asesinatos o ejecuciones sumarias, la identificación de los cuerpos o los restos;
- ii) de impartición de justicia, para el establecimiento de responsabilidades penales y de sanciones;
- iii) de búsqueda en los casos de las personas desaparecidas; y
- iv) de reparación justa de los daños.

Estos cuatro componentes básicos requerirían ser complementados, de ser necesario, con un componente de verdad no judicial, con el fin de atender a los requerimientos de construcción de una verdad histórica.<sup>37</sup>

El diseño del mecanismo y su materialización involucraría, en consecuencia, varias entidades u órganos de los Estados Partes del mecanismo, en especial, del Estado mexicano, por ser su territorio el lugar en donde se han producido las desapariciones y asesinatos/ejecuciones de personas migrantes en tránsito hacia Estados Unidos.<sup>38</sup> Estas entidades u órganos públicos serían, cuando menos:

- el Ministerio Público (Procuraduría o Fiscalía);
- el Poder Judicial;
- las entidades que administran vías o programas de asistencia, ayuda y reparación a víctimas;
- el Gobierno o Poder Ejecutivo en lo relacionado con la coordinación entre gobiernos y la articulación al mecanismo de los espacios consulares y diplomáticos.

En relación con el primero de los órganos públicos, las organizaciones firmantes consideran que, en lo que atañe al Estado mexicano, además de la sede diplomática de México en Guatemala, la PGR podría incorporar expresa e institucionalmente en el mecanismo a su Agregaduría para Centro América y el Caribe, con sede en Ciudad de Guatemala, tal y como lo había propuesto el Ex Procurador General de la República Murillo Karam en la reunión que sostuvo con organizaciones de la sociedad civil el 16 de octubre de 2014 y a la que ya se ha hecho mención. Asimismo, en relación también con México, las organizaciones firmantes consideran que, para los casos de búsqueda de personas migrantes desaparecidas, sería viable institucionalmente y también más eficaz que el mecanismo transnacional, además de la Agregaduría para Centro América y el Caribe, como órgano de recepción y entrada de las denuncias, pudiera contar con un equipo de ministerios públicos e investigadores especializados en el tema de las personas migrantes adscrito a la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Subprocuraduría de Derechos Humanos.

Los varios componentes que integrarían el mecanismo transnacional que aquí se propone y las entidades u órganos públicos que estarían comprometidos en el mismo, lleva a sugerir, además,

---

<sup>37</sup> En este sentido, CIDH. Derecho a la verdad en América. OEA/Ser.L/V/II.152. Doc. 2,13 agosto 2014.

<sup>38</sup> Por lo menos de los hechos hasta ahora documentados.

que el proceso de diseño y de implementación requeriría contar con una instancia inicial de coordinación ágil y no burocratizada (un grupo de trabajo intergubernamental, por ejemplo o autoridades coordinadoras) en la que pudieran tener asiento las máximas autoridades de cada órgano público con el fin de garantizar, entre otras: i) toma de decisiones en materia de asistencia judicial recíproca, entre los Estados que integrarían el mecanismo, en las investigaciones y en los enjuiciamientos, así como en relación con la reparación de las víctimas y sus familiares; ii) destinación de recursos; iii) adopción de disposiciones normativas a nivel interno de cada Estado, para garantizar el funcionamiento del mecanismo y para concretar la cooperación entre los Estados; iv) creación de equipos de trabajo conjunto de ministerios públicos o fiscales, tanto para la búsqueda como para la investigación penal; v) definición de centros de enlace que puedan funcionar con rapidez y eficacia, sobre todo, cuando se trata de acciones de búsqueda de personas desaparecidas.

Las organizaciones firmantes consideran que sería conveniente que el proceso de creación de la instancia de coordinación intergubernamental estuviera acompañado por organismos internacionales de Naciones Unidas o del Sistema Interamericano con competencia en el tema de las personas migrantes.

Los Estados invitados al mecanismo transnacional podrían aprovechar para el diseño del mismo los actuales Tratados de Cooperación sobre asistencia jurídica o asistencia penal mutua que existen entre el Estado mexicano y los Estados de Centro América. Estos acuerdos contemplan, entre otros elementos que podrían ser aprovechados: a) La prevención, investigación, persecución de delitos y diligencias relacionadas o cualquier otro procedimiento penal.<sup>39</sup> b) La asistencia, entre otras, para adelantar actos de instrucción o averiguación, reunir evidencias y obtener la declaración de personas, entre ellas testigos o peritos; para poner a disposición a personas detenidas y otras, para que rindan testimonio o auxilien en investigaciones; y para la localización de personas y su identificación.<sup>40</sup> c) Mecanismos y medios de comunicación entre autoridades de procuración de justicia de diferentes países.<sup>41</sup> d) Funcionamiento de Autoridades Coordinadoras.<sup>42</sup>

El mecanismo transnacional debería contemplar, igualmente, procedimientos garantes del debido proceso y que no impliquen para las víctimas complejidades ni cargas procesales excesivas que signifiquen un impedimento u obstrucción al reconocimiento de su calidad de víctimas y a la satisfacción de sus derechos. En este sentido, el mecanismo debería garantizar, de una parte, que

---

39 Cf., por ejemplo, Tratado de cooperación entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala sobre Asistencia Jurídica Mutua de 1996; Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de El Salvador sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal de 21 de mayo de 1997; Tratado de Extradición y Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica de 13 de octubre de 1989.

40 Cf. Tratado de cooperación entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala sobre Asistencia Jurídica Mutua de 1996; Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de El Salvador sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal de 21 de mayo de 1997; Tratado de Extradición y Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica de 13 de octubre de 1989. Asimismo, el uso del procedimiento de extradición. Al respecto, además del Tratado de Extradición y Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica de 13 de octubre de 1989, entre otros, Procuraduría General de la República. Cuarto Informe de Labores. México, 2010, pág. 40 a 50; y Procuraduría General de la República. Sexto Informe de Labores, pág. 18.

41 Cf. Tratado de cooperación entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala sobre Asistencia Jurídica Mutua de 1996.

42 Cf. Tratado de cooperación entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala sobre Asistencia Jurídica Mutua de 1996.

las investigaciones son asumidas como un deber jurídico propio de los Estados que no dependa de la iniciativa procesal que tengan las víctimas y sus familiares, y, del otro, que las víctimas y sus familiares cuenten efectivamente con amplias posibilidades de ser oídos y de actuar en los respectivos procesos.

Lo anterior implicaría la adopción de procedimientos y protocolos básicos para investigar y enjuiciar que incorporen las formas y oportunidades procesales tanto de acceso de las víctimas y sus familiares a los procesos (por ejemplo, para ser informadas en oportunidad sobre el estado de las averiguaciones y de los procesos, sobre las acciones adelantadas, sobre los recursos que pueden interponer) como de participación efectiva, con independencia del país en donde ellas residen, en las respectivas averiguaciones y procesos. Para el ejercicio de estos derechos las víctimas y sus familiares deben contar con asesoramiento letrado y si es su voluntad con representación legal. Las formas y oportunidades procesales de participación deben garantizar que las víctimas puedan por sí mismas y/o a través de sus representantes legales:

- denunciar los hechos de los que se consideran víctimas;
- aportar información que consideren relevante y pertinente a las investigaciones;
- presentar y controvertir pruebas, incluidos testigos;
- participar e intervenir en forma activa en audiencias (si es el caso, a través de audiencias virtuales y videoconferencias);
- presentar y sustentar recursos;
- ser notificadas de las actuaciones a ser realizadas en las averiguaciones y en el proceso, con inclusión de la fecha de las audiencias o su aplazamiento y la fecha en que se emitirá decisiones y sentencia;
- contar con traducción para realizar las anteriores actuaciones en caso de necesitarla;
- contar con un sistema eficaz de protección para ellas, sus familiares y testigos, que incluya medidas de protección en las actuaciones procesales (por ejemplo, utilización de tecnología audiovisual, en particular las videoconferencias y la televisión de circuito cerrado, y la utilización de medios de transmisión de la voz)<sup>43</sup>.

El mecanismo debería igualmente proporcionar (a través, por ejemplo, de una dependencia para víctimas) a los representantes legales de las víctimas apoyo, asistencia e información adecuados, incluidos los servicios que puedan ser necesarios para el desempeño directo de sus funciones.<sup>44</sup>

Como se mencionó anteriormente, en fecha 16 de octubre de 2014 se sostuvieron reuniones tanto con el anterior titular de la Procuraduría General de la República como con el Presidente de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, en ambas reuniones existió un compromiso, en primer lugar por parte de la PGR, en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, para la creación de un Mecanismo Transnacional de Búsqueda y Acceso a la Justicia; mientras que la CEAV por su parte se comprometió a realizar convenios de colaboración con los Comités de Familiares de Desaparecidos en Centroamérica con el objetivo de lograr una atención integral de

---

43 Cf. Reglas de procedimiento y prueba de la Corte Penal Internacional, Regla 87. 3.

44 Cf. Reglas de procedimiento y prueba de la Corte Penal Internacional, Regla 16. 1b).

las personas migrantes víctimas y sus familias desde su país de origen, así como la CEAV manifestó su deseo de ser parte integrante del Mecanismo Transnacional mencionado.

Las organizaciones firmantes consideran que tanto las reuniones sostenidas con el anterior Procurador General de la República, con funcionarios de la CEAV, así como los pronunciamientos del Estado mexicano ante el Comité contra la Desaparición Forzada, las recomendaciones de este mismo Comité hacia México, y las recomendaciones que la CIDH había formulado con anterioridad, muestran que es necesario pero sobre todo posible y viable crear e implementar un Mecanismo Transnacional de Acceso a la Justicia y Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas que permita garantizar los derechos de víctima de familiares de personas migrantes víctimas de delitos y graves violaciones a sus derechos humanos.

Por último, en el entendido de que existen diversas iniciativas sobre una ley general de desaparición forzada en el país, consideramos que esta ley deberá incluir este mecanismo transnacional como una forma de garantizar el acceso a la justicia a las personas migrantes y sus familias. Asimismo, no está de sobra mencionar que la responsabilidad estatal trasciende el cambio de funcionarios públicos, dicha lógica también aplica respecto de las instituciones estatales como la Procuraduría General de la República. Bajo este supuesto, las organizaciones de la sociedad civil que suscribimos el presente informe hacemos un llamado para que la nueva titular de la Procuraduría General de la República, respete los acuerdos y compromisos asumidos con las organizaciones de la sociedad civil, pero sobre todo con las víctimas y sus familiares, en específico la Comisión Forense y la creación e implementación de un Mecanismo Transnacional de Acceso a la Justicia y Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas.

Firman,

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.

Equipo Argentino de Antropología Forense

Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos - El Salvador (COFAMIDE)

Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso (COFAMIPRO)

Comité de Familiares de Migrantes del Centro de Honduras (COFAMICENH)

Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG)

Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C.

Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila, Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C.

Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos (as) en Coahuila (FUUNDEC)