

SAN FERNADO. EL ESTADO MEXICANO

Delia Sánchez del Ángel

Los dos casos estudiados en la presente investigación han ocasionado y siguen generando terribles afectaciones a las víctimas, a sus familias y a la sociedad en general. Lamentablemente, a pesar del tiempo que ha pasado y a la gravedad de lo sucedido, la verdad de los hechos aún no ha sido esclarecida; todos los responsables no han sido identificados, procesados ni sancionados; las víctimas y sus familias no han recibido una reparación integral del daño, y se les han violado derechos del debido proceso. Este anexo analizará las acciones y omisiones del Estado mexicano en el caso de las 72 personas migrantes, identificando el cumplimiento o incumplimiento de las diversas autoridades involucradas con las obligaciones en materia de derechos humanos.

Antes de proceder es importante destacar que las personas en México gozan no solamente de los derechos humanos y garantías que se encuentran establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que también de aquellos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.¹ A su vez, de forma expresa el texto constitucional indica que las normas relativas a los derechos humanos se interpretan de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia (*interpretación conforme*), buscando favorecer en todo momento a las personas con la protección más amplia (*principio pro persona*). Por otra parte, es importante destacar que la Constitución establece que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de **promover, respetar, proteger y garantizar** los derechos humanos de conformidad con los principios de **universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad**”,² y que eso implica que el Estado debe “**prevenir, investigar, sancionar y reparar** las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.³

Desde su sentencia en el emblemático caso de *Velásquez Rodríguez*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que los Estados tienen “el deber jurídico de **prevenir**, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos,

¹ Artículo 1º, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

² *Idem*. Énfasis añadido.

³ *Idem*. Énfasis añadido.

de **investigar** seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las **sanciones** pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada **reparación**”.⁴ Estas obligaciones también han sido identificadas por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.⁵

El análisis que procede tomará como base las obligaciones derivadas de la Constitución, las leyes mexicanas y diversos tratados internacionales suscritos por México. Asimismo, utilizará como sustento la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, otros instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, así como información y recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los órganos de Naciones Unidas creados en virtud de tratados y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.⁶

LA MASACRE DE 72 PERSONAS MIGRANTES EN SAN FERNANDO, TAMAULIPAS

En la anexo anterior⁷ fue descrita en detalle la información existente en torno al hallazgo de los cadáveres de 72 personas migrantes en el municipio de San Fernando, Tamaulipas. Como puede apreciarse, las interrogantes sobre lo sucedido siguen siendo muchas y el Estado mexicano —a pesar de algunos esfuerzos realizados en este sentido— aún no

⁴ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C núm. 4, párr. 174.

⁵ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 20, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 7 - Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 44º periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 173 (1992), párr. 14; Naciones Unidas, Observación General No. 31, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, La índole de la obligación jurídica general impuesta, 80º periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 225 (2004), párr. 15; Roht-Arriaza, “State Responsibility to Investigate and Prosecute Grave Human Rights Violations in International Law”, *California Law Review*, Volume 78, Issue 2, March 1990, p. 477.

⁶ En ese sentido es importante recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la contradicción de tesis 293/11: “Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado”.

⁷ Anexo 2. “La masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas”, Manuel Pérez Aguirre. Disponible en <<http://violenciaypaz.colmex.mx>>.

cumple de forma adecuada con sus obligaciones en materia de prevención, investigación, sanción y reparación integral.

LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El 18 de marzo de 2016, se solicitó a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) que realizará las gestiones necesarias para obtener acceso al expediente completo de la Recomendación 80/2013 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). El 20 de julio de 2016, pudo consultarse una versión pública del expediente en las instalaciones de la CEAV.

La Recomendación 80/2013

El 23 de diciembre de 2013, más de tres años después de que tuviera lugar la masacre de San Fernando, Tamaulipas, la CNDH emitió la Recomendación 80/2013.⁸ La CNDH concluyó que, en relación con la privación de la vida de las 72 personas migrantes, se habían cometido violaciones a los derechos humanos, a la legalidad, a la seguridad jurídica, al acceso a la procuración de justicia, a la verdad, al trato digno y al honor.⁹ En relación con los atentados contra la vida de los dos migrantes sobrevivientes, se habían violado sus derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica, y en el caso de uno de los dos migrantes que sobrevivieron a los hechos, la CNDH indicó que se habían violado también sus derechos a la privacidad y protección de datos de identidad.¹⁰ Las recomendaciones de la CNDH fueron dirigidas al procurador general de la República y al gobernador constitucional del estado de Tamaulipas.

⁸ CNDH, *Recomendación 80/2013. Caso de privación de la vida de 72 personas migrantes y atentados a la vida de los extranjeros V73 y V74, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas*, 23 de diciembre de 2013. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2013/Rec_2013_080.pdf>; Véase Redacción, “A escondidas y tarde, la CNDH emite recomendación por la masacre de San Fernando”, *Proceso*, 27 de diciembre de 2013. Disponible en <<http://www.proceso.com.mx/361203/a-escondidas-y-tarde-la-cndh-emite-recomendacion-por-la-masacre-de-san-fernando>>.

⁹ CNDH, *Recomendación 80/2013. Caso de privación de la vida de 72 personas migrantes y atentados a la vida de los extranjeros V73 y V74, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas*, *op. cit.*, Síntesis, párr. 3.

¹⁰ *Idem*.

La Recomendación 80/2013 está compuesta de cinco apartados:

- a) *Hechos*. El primer apartado, referente a los hechos, consta de dos párrafos en los que la CNDH indica que el 25 de agosto de 2010 se inició de oficio¹¹ el expediente de queja CNDH/5/2010/4688/Q, después de que se tuviese conocimiento de lo acontecido en San Fernando, Tamaulipas, por la publicación de la nota titulada “Migrantes, 72 muertos de fosa en Tamaulipas”¹² en el portal de internet del periódico *El Universal*. Como resultado de esto, personal de la CNDH fue enviado al lugar de los hechos para llevar a cabo la investigación y se solicitaron informes a diferentes instituciones del Estado mexicano.¹³
- b) *Evidencias*. En este apartado se enumera, y en algunos casos es descrita brevemente, la evidencia recabada y utilizada por la CNDH para elaborar la Recomendación 80/2013. De la lectura de la lista de evidencias¹⁴ —entre las que se encuentran comunicados de prensa, notas periodísticas, acuerdos, actas circunstanciadas, dictámenes médicos y averiguaciones previas—, se destaca que la CNDH no entró en ningún momento en contacto con las familias de las 72 personas que perdieron la vida. Esto último ha ocasionado la crítica de diversas organizaciones de la sociedad civil, quienes han señalado que la recomendación “no toma en cuenta en ningún momento a los familiares de restos identificados en dicha masacre como víctimas y por lo mismo dicha recomendación no cumple con su cometido de ser parte de la reparación integral del daño para las víctimas”.¹⁵

¹¹ De acuerdo con lo establecido en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 3, 4, 6, fracción II, 15, fracciones I y III, y 24, fracción II, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 89 de su reglamento interno.

¹² Redacción, “Migrantes, 72 muertos de fosa en Tamaulipas”, *El Universal*, 25 de agosto de 2010. Disponible en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/704017.html>>.

¹³ Secretaría de Marina, Secretaría de Salud, Secretaría de Relaciones Exteriores, Procuraduría General de la República, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Seguridad Pública Federal, Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, Procuraduría General de Justicia del estado de Tamaulipas, Tribunal Superior de Justicia de Tamaulipas y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

¹⁴ Así como de la consulta de la versión pública del expediente de la Recomendación 80/2013 al que se tuvo acceso.

¹⁵ Informe alternativo presentado al Comité contra la Desaparición Forzada en vista de la adopción de la lista de cuestiones sobre el informe de México durante la 7ª sesión del Comité, del 15 a 26 de septiembre de 2014 “Desaparición Forzada de migrantes en México” presentado por Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C., TRIAL (*Track Impunity Always*), Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila, Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios”, A.C., Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos (as) en Coahuila (FUUNDEC) Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos - El Salvador (Cofamide), Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso (Cofamipro), Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C., Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (Menamig),

- c) *Situación jurídica.* La CNDH analiza la información que recabó durante el desarrollo de la investigación, identificando las acciones y omisiones de las diversas autoridades involucradas que fueron contrarias a la normativa nacional e internacional. El análisis de la CNDH se centra en evaluar lo sucedido después de que los cuerpos fueron encontrados. La CNDH analiza si las autoridades involucradas cumplieron o no con los procedimientos adecuados en materia de identificación, manejo y conservación de cadáveres, así como sobre procesamiento de indicios, cadena de custodia, preservación y conservación del lugar de los hechos. Debe destacarse que la **CNDH en ningún momento aborda la obligación del Estado de prevenir violaciones de derechos humanos, ni investiga sobre la posible participación, omisión y/o aquiescencia de funcionarios públicos en la matanza.**
- d) *Observaciones.* En este apartado, la CNDH hace un recuento de los hechos y un resumen de las conclusiones a las que llegó después de realizar un análisis lógico jurídico al conjunto de evidencias. La CNDH identifica la violación de los derechos a la legalidad, seguridad jurídica, acceso a la procuración de justicia, trato digno, verdad, honor y privacidad, pero **no señala en ningún momento violaciones a los derechos a la vida y a la integridad.** Asimismo, en esta sección destaca el énfasis que la CNDH hace en los “**obstáculos y dilación en la colaboración por parte de la Procuraduría General de República**, en el sentido de haberse impedido a esta Comisión Nacional el acceso inmediato a la información que obraba en su poder, indispensable para conocer la verdad histórica de los hechos”.¹⁶
- e) *Recomendaciones.* La CNDH emite siete recomendaciones dirigidas al procurador general de la República y siete recomendaciones dirigidas al gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas. Su cumplimiento será analizado a continuación.

mayo de 2014, párr. 180. Disponible en <<http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2014/06/Informe-CEDMexicoJune2014FINAL.pdf>>.

¹⁶ CNDH, *Recomendación 80/2013. Caso de privación de la vida de 72 personas migrantes y atentados a la vida de los extranjeros V73 y V74, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas, op. cit., Síntesis, Observación 16.*

Cumplimiento de la Recomendación 80/2013

En la sección sobre seguimiento de recomendaciones de la página web de la CNDH, existe un buscador en el que se determina el estado y el nivel de cumplimiento de las recomendaciones que ha emitido la CNDH.¹⁷ La Recomendación 80/2013 se encuentra en estado de “en trámite” y con un nivel de cumplimiento de “Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial”, en relación tanto con las recomendaciones dirigidas a la Procuraduría General de la República (PGR) como al gobierno del Estado de Tamaulipas.¹⁸

Para junio de 2016, de acuerdo con el *Informe Especial sobre las Recomendaciones en Trámite dirigidas a las Autoridades Federales, Estatales y Municipales* de la CNDH (en adelante *Informe Especial*), de los siete puntos recomendatorios dirigidos a la PGR, tres aparecen como “en trámite” y han sido cumplidos parcialmente.¹⁹ Consecuentemente, se infiere que los otros cuatro ya se cumplieron en su totalidad.²⁰ En cuanto al gobierno del Estado de Tamaulipas, en dos puntos recomendatorios se presentan pruebas de cumplimiento parcial.²¹ Consecuentemente, esto implica la existencia de cumplimiento parcial de cinco puntos recomendatorios y el total de los cinco restantes, es decir, un cumplimiento total de 64.25% de la recomendación.

¹⁷ CNDH, *Recomendaciones. Seguimiento de recomendaciones*. Disponible en <<http://informe.cndh.org.mx/recomendaciones.aspx>>.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ CNDH, *Informe Especial sobre las Recomendaciones en Trámite dirigidas a las Autoridades Federales, Estatales y Municipales*, junio 2016, p. 187. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Recomendaciones.pdf>.

²⁰ Si se consulta el sitio web de la CNDH, *Recomendaciones. Seguimiento de recomendaciones* (en <<http://informe.cndh.org.mx/recomendaciones.aspx>>) y se busca la Recomendación 2013/80, aparece una tabla con las siguientes columnas: punto recomendatorio, texto del punto recomendatorio y seguimiento, sin que se establezca el estado de cumplimiento de cada uno. Si se elige “Descargar recomendaciones”, se descarga un archivo en Excel que contiene una tabla con más columnas y en relación con todas las recomendaciones (Recomendación, Estatus de la Recomendación, Fecha de emisión, Visitaduría, Autoridad, Clasificación de la autoridad, Estatus por autoridad, Nivel de cumplimiento, Fecha de respuesta, Punto recomendatorio, Texto del punto recomendatorio y Seguimiento). En esta tabla, aparecen todos los puntos recomendatorios, de acuerdo con estatus por autoridad como “en trámite”. Dado que no existe información sobre la fecha de actualización de estas tablas y el *Informe Especial sobre las Recomendaciones en Trámite dirigidas a las Autoridades Federales, Estatales y Municipales* fue publicado en junio 2016, se toma la información ahí contenida para realizar este análisis. Asimismo, mediante oficio emitido por la CEAV de 4 de agosto de 2016, entregado a la CNDH el 8 de agosto de 2016, se solicitó “todo lo relacionado al seguimiento de cumplimiento por las autoridades mexicanas de la Recomendación 80/2013”, pero no se recibió respuesta alguna.

²¹ CNDH, *Informe Especial sobre las Recomendaciones en Trámite dirigidas a las Autoridades Federales, Estatales y Municipales*, *op. cit.*, p. 372.

De acuerdo con la información anterior, puede decirse que las autoridades han realizado diversas acciones para dar cumplimiento a los diversos puntos recomendatorios. Lamentablemente, las respuestas proporcionadas por las autoridades como pruebas de cumplimiento indican que los criterios utilizados por la CNDH para determinar que un punto recomendatorio ha sido cumplido de forma total o parcial no son los adecuados, pues no permiten evaluar un cumplimiento efectivo. Asimismo, debe señalarse que la forma en como la CNDH redacta recomendaciones limita los posibles efectos positivos que pudiera llegar a tener, por ejemplo, en materia de reparación integral del daño, y es utilizada por las autoridades como una excusa para no tomar medidas verdaderamente efectivas con el fin de dar cumplimiento al sentido de la recomendación.

Las siguientes dos tablas contienen los puntos recomendatorios emitidos por la CNDH en la Recomendación 80/2013 y su estado de cumplimiento; en las observaciones se indican las pruebas de cumplimiento presentadas por las autoridades y los problemas que presentan.

Procuraduría General de la República

Punto recomendatorio	Texto del punto recomendatorio	Estado del punto recomendatorio	Observaciones
1	<i>Se instruya a quien corresponda, a efectos de que se tomen las medidas necesarias para que los agentes de esa Institución observen a cabalidad los derechos de las víctimas y ofendidos del delito, ejerciendo sus atribuciones como garantes de tales derechos y asegurando que no enfrenten complejidades que signifiquen un impedimento u obstrucción a la satisfacción pronta de éstos.</i>	Aceptado, con pruebas de cumplimiento parcial	La PGR indicó que se habían girado oficios instruyendo a los titulares de diversas Subprocuradurías para atender lo solicitado por la CNDH. La PGR le hizo saber a la CNDH “que la interpretación y el alcance de cada punto recomendatorio es de aplicación estricta y no puede ampliarse ni modificarse su contenido”. Por esa razón, consideran que no existe una obligación de implementar mecanismos que

		<p>permitan medir la actuación ministerial, y que con los oficios emitidos ya dieron cumplimiento a lo requerido.</p> <p>El texto del punto recomendatorio únicamente señala: “instruya a quien corresponda” y eso podría llegar a implicar la mera emisión de oficios. Cabe destacar, sin embargo, que la frase indica “a efectos de que se tomen las medidas necesarias”, lo que debería interpretarse en el sentido de que las instrucciones deben tener como resultado la implementación de las medidas. Para que la CNDH evalúe si las medidas implementadas fueron las necesarias, deberían generarse mecanismos para determinar su efectividad.</p> <p>Por otra parte, debe mencionarse que al señalar la recomendación que la PGR observe “<i>a cabalidad los derechos de las víctimas y ofendidos del delito</i>”, esto implica que la PGR debe respetar los derechos de las víctimas durante la investigación y el</p>
--	--	--

			<p>proceso penal. Como se mencionará más adelante, la PGR no ha garantizado la participación de las víctimas ni las ha mantenido informadas sobre el desarrollo de la investigación y el proceso penal, derechos establecidos en el artículo 20, C constitucional; artículos 7, 12, 22, entre otros, de la Ley General de Víctimas; y en diversos instrumentos internacionales. Consiguientemente, en sus acciones de seguimiento, la CNDH debería solicitar pruebas a la PGR sobre el cumplimiento en este sentido de la Recomendación 80/2013.</p>
2	<p><i>Se instruya a los agentes del Ministerio Público y peritos de esa Procuraduría sobre identificación, manejo y conservación de cadáveres, así como sobre procesamiento de indicios, cadena de custodia, preservación y conservación del lugar de los hechos, a efectos de que reciban la capacitación necesaria para que en la integración de averiguaciones previas en las que participen se actúe con apego a la legalidad y respeto a los derechos</i></p>	<p>Aceptado, con pruebas de cumplimiento total</p>	<p>La PGR informó a la CNDH que desde antes de la emisión de la Recomendación 80/2013 y que también después de su emisión se han llevado a cabo cursos de capacitación en materia de identificación, manejo y conservación de cadáveres, así como sobre procedimiento de indicios, cadena de custodia, preservación y conservación del lugar de los hechos; se han instrumentado instructivos de trabajo,</p>

	<p><i>humanos y se garanticen los derechos de las víctimas del delito, según los estándares internacionales de protección de derechos humanos.</i></p>		<p>guías metodológicas de intervención pericial, y se aplicaba la Guía de Manejo de Cadáveres en Situación de Desastre de la Organización Panamericana de la Salud y de la Organización Mundial de la Salud; asimismo, indicó que se han elaborado protocolos de actuación pericial y un protocolo para el manejo de identificación de cadáveres. Señaló también que, a raíz de los hechos, se creó un Centro Médico Forense Federal. Las pruebas de cumplimiento proporcionadas por la PGR dan muestra de los esfuerzos realizados por la institución para capacitar a su personal en los temas objeto del punto recomendatorio. La efectividad de la capacitación y la aplicación adecuada de los protocolos debería ser también objeto de estudio por parte de la CNDH.</p>
3	<p><i>Se practiquen todas las diligencias que sean legal y materialmente necesarias para llegar a la verdad histórica de los hechos y adoptar las medidas necesarias para que en un plazo razonable se</i></p>	<p>Aceptado, con pruebas de cumplimiento parcial</p>	<p>La PGR pretende dar cumplimiento a la tercera recomendación girando múltiples oficios e instrucciones a diversas instancias y argumentando que “el agente del Ministerio</p>

	<i>concluya la AP6.</i>		Público de la Federación responsable de la integración de la averiguación previa ha realizado diversas diligencias tendientes a la recolección de elementos probatorios necesarios para el ejercicio de la acción penal”, así como su solicitud de colaboración con instancias en El Salvador, Honduras, Ecuador y Guatemala, para localización y notificación a los familiares de las víctimas. El derecho a la verdad no es entendido ni por la PGR ni por la CNDH, quien lo da por cumplido parcialmente. Lo descrito no abona ni en calidad ni en tiempo al derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad.
4	<i>Se instruya a quien corresponda para que los servidores públicos encargados del manejo del Banco Nacional de Datos Genéticos actúen en coordinación con las instancias competentes, para alimentar esta base de datos y enriquecerla mediante la comunicación con los diversos países de origen de la migración hacia México, de manera que la actuación del Estado</i>	Aceptado, con pruebas de cumplimiento total	De acuerdo con la PGR, antes de la emisión de la Recomendación 80/2013, ya habían celebrado diversos convenios de colaboración nacionales e internacionales, que buscan permitir el intercambio de perfiles genéticos. Informó que, a partir del año 2013, se han tomado

	<p><i>mexicano provea a la identificación de las personas migrantes víctimas de la vulneración de los derechos humanos en forma sistemática y coordinada.</i></p>	<p>las acciones necesarias sobre la creación del Grupo de Trabajo de Personas Desaparecidas, en el que participa la PGR, la Secretaría de Gobernación, el Comité Internacional de la Cruz Roja, entre otros. La PGR informó también sobre la creación de la Comisión Forense (que es descrita con mayor detalle en el apartado relativo a la PGR). Deben reconocerse los esfuerzos que en la materia ha realizado la PGR; sin embargo, para que el objeto del punto recomendatorio se cumpla de forma efectiva, aún es necesario que terminen de concretarse muchos de los compromisos asumidos por diversas entidades federativas y que se ejecuten adecuadamente los convenios nacionales e internacionales a los que se han llegado. Asimismo, de acuerdo con la FJEDD, no tienen conocimiento sobre la existencia del Grupo de Trabajo de Personas Desaparecidas que menciona la PGR y tampoco existe claridad sobre el banco genético de la PGR, pues puede</p>
--	---	--

			determinarse cuántas muestras son de homicidios o de restos encontrados, y cuántas provienen de familias de personas desaparecidas.
5	<i>Se giren instrucciones a quien corresponda, a efectos de que se realicen acciones de coordinación con las demás autoridades que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, para recabar información respecto de la comisión y combate del delito de privación ilegal de la libertad de personas migrantes, a fin de generar un diagnóstico útil para el diseño de políticas públicas de prevención, investigación y persecución de ese delito.</i>	Aceptado, con pruebas de cumplimiento total	En materia de garantías de no repetición, la CNDH solicita la elaboración de un diagnóstico para el diseño de políticas públicas de prevención, investigación y persecución del delito de privación ilegal de la libertad de personas migrantes, se da por cumplida la recomendación con el simple hecho de “analizar la propuesta de conformar Fiscalías Especializadas de Atención al Migrante”, incorporar “a la agenda temática de las Reuniones de Zona de los Titulares de las Unidades Especializadas en el Combate al Delito del Secuestro” la realización del estudio solicitado, la manifestación del “compromiso de atender, como hasta la fecha lo han hecho, los casos que se susciten, independientemente de la calidad migratoria de las víctimas”, “acordaron estudiar la posibilidad de

			<p>incorporar a los protocolos de actuación, un apartado de atención a migrantes”. Al igual que en el punto anterior, la FJEDD —representante de varias víctimas indirectas y una organización de la sociedad civil clave en este tema— reporta no tener conocimiento de estas acciones. Respecto a cifras, sólo se manifiestan ideas de líneas de trabajo y la creación de la Coordinación Nacional Antisecuestro, que tendrá que responder a esta recomendación. De nuevo, el Estado mexicano considera que la creación de leyes e instituciones es suficiente para garantizar que los problemas desaparecerán.</p>
6	<p><i>Se colabore con esta Comisión Nacional en la presentación y trámite de la denuncia que se promueva ante la Visitaduría General en esa Procuraduría, para que se inicie una investigación administrativa respecto de los servidores públicos de esa institución que omitieron dictar medidas tendentes a la protección de los datos de identidad de V73 y sus familiares, así como respecto de la</i></p>	<p>Aceptado, con pruebas de cumplimiento parcial</p>	<p>De acuerdo con la última información presentada el 16 de septiembre de 2014 por la PGR, ya se había dado inicio al expediente de investigación en relación con la conducta de los servidores públicos. El 19 de septiembre de 2014, la CNDH solicitó a la PGR la actualización sobre la información que había</p>

	<i>responsabilidad por la dilación en la identificación de los cuerpos pendientes.</i>		presentado sobre este y otros puntos recomendariorios. Dado que aún no se tiene información sobre la conclusión de la investigación, es necesario continuar dando seguimiento a este punto recomendariorio.
7	<i>Se instruya, a quien corresponda, para que, en lo subsecuente, los agentes del Ministerio Público de la Federación atiendan, en tiempo y forma, las solicitudes de información que esta Comisión Nacional formule con motivo de las investigaciones que lleva a cabo por presuntas violaciones a los derechos humanos y se remitan a este organismo nacional las evidencias que les sean solicitadas.</i>	Aceptado, con pruebas de cumplimiento total	La PGR informó que se habían enviado oficios al personal ministerial y que con esas acciones estaba dando cumplimiento al punto recomendariorio de “instruir”. A pesar de que la PGR anexó copia u original de los oficios enviados, la CNDH notó que en algunos casos no viene la firma autógrafa de los servidores porque se encontraban de “vacaciones” o de “comisión”. Éste es otro ejemplo en el que la redacción de la recomendación limita sus efectos, pues con el simple envío de oficios se da cumplimiento a un punto recomendariorio y no es necesario tomar medidas para asegurar su ejecución efectiva.

Gobierno del Estado de Tamaulipas

Por otra parte, dirigió las siguientes recomendaciones al Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas:

Punto recomendatorio	Texto	Estado	Observaciones
1	<i>Se instruya a quien corresponda, a efectos de que se tomen las medidas necesarias para que en todos aquellos casos en que los cuerpos de las personas sean enviados a la fosa común, se adopten protocolos de identificación de cadáveres que garanticen a los familiares de las víctimas el conocimiento del destino de sus parientes.</i>	Aceptado, con pruebas de cumplimiento total	El gobierno de Tamaulipas informó a la CNDH que se había instruido a la PGJE que diera cumplimiento a los puntos recomendatorios pertinentes en diversas ocasiones. Se informó a la CNDH que se había solicitado a la PGJE pruebas de la publicación de una circular en el <i>Periódico Oficial</i> mediante la cual se hace de conocimiento a todo el personal de la PGJE para que se adopte el protocolo requerido en la Recomendación 80/2013. La información indica que el gobierno de Tamaulipas ha tenido intenciones, pero que éstas no se han concretado años después de emitida la Recomendación.
2	<i>Se instruya a quien corresponda, para que se expidan protocolos o directivas de identificación, manejo y conservación de cadáveres, así como de procesamiento de indicios, cadena de custodia, preservación y conservación del lugar de</i>	Aceptado, con pruebas de cumplimiento total	En materia de garantías de no repetición, la CNDH solicita la elaboración de un diagnóstico para el diseño de políticas públicas de prevención, investigación y persecución del delito de privación ilegal de la libertad de personas migrantes; se da por

	<p><i>los hechos, de conformidad con los estándares internacionales aceptados, con objeto de prevenir en el futuro violaciones como las advertidas en el caso que nos ocupa.</i></p>		<p>cumplida la recomendación con el simple hecho de “analizar la propuesta de conformar Fiscalías Especializadas de Atención al Migrante”, incorporar “a la agenda temática de las Reuniones de Zona de los Titulares de las Unidades Especializadas en el Combate al Delito del Secuestro” la realización del estudio solicitado, la manifestación del “compromiso de atender, como hasta la fecha lo han hecho, los casos que se susciten, independientemente de la calidad migratoria de las víctimas”; “acordaron estudiar la posibilidad de incorporar a los protocolos de actuación, un apartado de atención a migrantes”. Respecto a cifras, sólo se manifiestan ideas de líneas de trabajo y la creación de la Coordinación Nacional Antisecuestro, que tendrá que responder a esta recomendación. De nuevo, el Estado mexicano considera que la creación de leyes e instituciones es suficiente como para garantizar que las problemáticas desaparecerán.</p>
3	<p><i>Se instruya a los agentes del Ministerio Público y peritos de la Procuraduría General de Justicia de esa entidad federativa sobre identificación, manejo y</i></p>	<p>Aceptado, con pruebas de cumplimiento total</p>	<p>Informó sobre la implementación de los protocolos respectivos, de la aplicación de diversos exámenes y pruebas periciales en los cadáveres</p>

	<i>conservación de cadáveres, así como sobre procesamiento de indicios, cadena de custodia, preservación y conservación del lugar de los hechos, a efectos de que esos servidores públicos reciban la capacitación necesaria para que en la integración de averiguaciones previas en las que participen se actúe con apego a la legalidad y respeto a los derechos humanos y se garanticen los derechos de las víctimas del delito, según los estándares internacionales de protección de derechos humanos.</i>		y/o restos humanos no identificados, o de muerte violenta. Señaló que se habían enviado diversos oficios instruyendo que deberían aplicarse los protocolos antes mencionados. El gobierno de Tamaulipas ha cumplido con instruir; sin embargo, es necesario que la CNDH evalúe si esto ha generado que efectivamente los servidores públicos reciban la capacitación necesaria.
4	<i>Se instruya al procurador general de Justicia de esa entidad federativa para que, en términos de lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, suscriba, de inmediato, con la Procuraduría General de la República, el convenio de colaboración para la homologación de criterios para la regulación e instrumentación de la cadena de custodia de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso y de los instrumentos, objetos o productos del delito.</i>	Aceptado, con pruebas de cumplimiento total	El gobierno de Tamaulipas informó que el 28 de noviembre de 2014 se había publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el <i>Convenio de Colaboración para la Homologación de Criterios para la Regulación e Instrumentación de la Cadena de Custodia de los Indicios, Huellas o Vestigios del Hecho Delictuoso y de los Instrumentos, Objetos o Productos del Delito</i> , suscrito por el procurador general de la República con la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas.
5	<i>Se instruya al procurador general de Justicia y al</i>	Aceptado, con pruebas de	El gobierno de Tamaulipas cumple

	<p><i>secretario de Seguridad Pública de la entidad, a efectos de que se realicen acciones de coordinación con las demás autoridades que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, tendentes a recabar información respecto de la comisión y combate del delito de privación ilegal de la libertad de personas migrantes, para generar un diagnóstico útil para el diseño de políticas públicas de prevención, investigación y persecución de ese delito.</i></p>	<p>cumplimiento parcial</p>	<p>parcialmente, según la CNDH, las recomendaciones para garantizar la no repetición mediante “juntas de coordinación para la implementación de las bases de operaciones mixtas”, “recorridos de seguridad y vigilancia en el tramo carretero” y “revisión aleatoria a diferentes líneas de transportes de pasajeros”. A estas medidas, insuficientes para lo que se solicita, agregan participación en foros y capacitación. Las respuestas del gobierno de Tamaulipas no indican que se estén tomando medidas para generar el diagnóstico mencionado en el punto recomendatorio.</p>
6	<p><i>Se giren instrucciones al secretario de Seguridad Pública del estado, a efectos de que, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Nacional de Seguridad Pública y el Ayuntamiento de San Fernando, y en el ámbito de sus facultades y atribuciones, se intensifiquen las acciones de vigilancia en cualesquiera de las rutas de tránsito de migración en el país, particularmente en las zonas identificadas como de alto riesgo para la comisión del delito de privación ilegal de la</i></p>	<p>Aceptado, con pruebas de cumplimiento parcial</p>	<p>El gobierno de Tamaulipas informó sobre la realización de juntas de coordinación con los presidentes municipales de Cruillas, Burgos, Méndez y San Fernando, así como con representantes de la Secretaría de Marina, Secretaría de la Defensa Nacional y Policía Federal, para la implementación de las Bases de Operación Mixtas; la realización de recorridos de seguridad y vigilancia en el tramo carretero que comprende del entronque Reynosa-Matamoros al punto</p>

	<i>libertad en perjuicio de personas migrantes, a fin de evitar que resulten víctimas de abusos o de conductas delictivas.</i>		Rayones, y la revisión aleatoria a diferentes líneas de transporte de pasajeros que circulan por el municipio con el fin de detectar anomalías o recibir quejas por parte de personas migrantes. También informó que coadyuvaban con el Instituto Nacional de Migración en los operativos denominados Programas Paisano. Las respuestas indican que se están intensificando acciones en las rutas migratorias y que se han llevado a cabo acciones de coordinación entre diversas autoridades, pero no presentan información que permita evaluar si están teniendo como resultado evitar abusos o conductas delictivas en contra de las personas migrantes.
7	<i>Se colabore ampliamente con esta Comisión Nacional en la presentación y trámite de la queja que se promueva ante la Visitaduría General de la Procuraduría General de Justicia de esa entidad, para que se inicie una investigación administrativa respecto de la actuación del personal ministerial y de servicios periciales de esa institución involucrado en los hechos violatorios a los derechos humanos, así como el incumplimiento de</i>	Aceptado, con pruebas de cumplimiento total	El gobierno de Tamaulipas informó a la CNDH que se había dado inicio en la Coordinación de Asuntos Internos de la PGJE al procedimiento administrativo correspondiente en contra de los servidores públicos involucrados, y posteriormente se informó que se había dado inicio a la averiguación previa. El gobierno de Tamaulipas informó las diversas acciones realizadas en el marco de estos dos procesos; sin embargo, a decir de la misma

	<p><i>las medidas cautelares solicitadas por esta institución nacional.</i></p>	<p>autoridad, en septiembre de 2015 “tanto el procedimiento administrativo que se integra en la Coordinación de Asuntos Internos de la PGJ, como la averiguación previa, tienen un 50% de avance” y en octubre de 2015 señaló que se encontraban en integración. Aunque a tres años de emitida la recomendación no existen avances concretos, puede decirse que la autoridad ha cumplido con la recomendación, pues ha “colaborado ampliamente” para que “se inicie una investigación”.</p>
--	---	---

Juicios de Amparo contra la CNDH

La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), junto con familias de personas migrantes cuyos cuerpos fueron identificados tras la masacre de agosto de 2011, interpusieron en enero de 2014 dos demandas de amparo en contra del proceso de investigación llevado a cabo por la CNDH y la Recomendación 80/2013.²² Los argumentos esgrimidos en estas demandas fueron:²³

- La CNDH no investigó a fondo ni se pronunció respecto a la masacre de las 72 personas migrantes; no señaló si se había violado el derecho a la vida ni si el Estado estaba involucrado por acción y/u omisión.
- La CNDH no actuó ni en el procedimiento de investigación ni en la recomendación de acuerdo con el principio *pro personae*, dado que no procuró la alternativa de

²² Informe alternativo presentado al Comité contra la Desaparición Forzada en vista de la adopción de la lista de cuestiones sobre el informe de México durante la 7ª sesión del Comité, del 15 a 26 de septiembre de 2014 “Desaparición Forzada de migrantes en México”, *op. cit.*, párr. 183.

²³ CNDH, *Informe Especial sobre las Recomendaciones en Trámite dirigidas a las Autoridades Federales, Estatales y Municipales*, *op. cit.*, p. 187.

solución más beneficiosa para las víctimas: una recomendación de la CNDH debe ser tomada como una medida de reparación para las víctimas, pero en este caso la CNDH no tomó en cuenta a las familias de éstas y, de esa forma, las dejó en un estado de completa indefensión y afectando de forma directa sus intereses.

- Las familias de las víctimas no fueron buscadas por la CNDH y, consiguientemente, no fueron escuchadas y no pudieron participar en el proceso de investigación. No se respetó su derecho de acceso a la justicia ni se tomaron en cuenta las condiciones de especial vulnerabilidad en la que se encontraban por no ser nacionales mexicanos.
- La CNDH tiene la facultad para determinar cuándo ciertos hechos son graves violaciones de derechos humanos; sin embargo, no clasificó lo sucedido en este caso como tal. Esta omisión impacta no solamente a las víctimas sino también el derecho a saber de la sociedad.
- Es cuestionable la constitucionalidad del artículo 47 de la Ley de la CNDH, dado que no se prevee un medio de inconformidad en contra de las resoluciones de la CNDH al establecer que “en contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso”.

La CNDH presentó en ambos casos un recurso de inconformidad en contra de la decisión de abrir a trámite.²⁴ El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito confirmó la admisión del amparo y declaró infundada la queja interpuesta por la CNDH.²⁵ Más de dos años después de presentada la demanda, el Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México determinó, el 13 de septiembre de 2016, lo siguiente: *i*) en referencia a la inconstitucionalidad de la Ley de la CNDH, que “ante la ausencia de conceptos de violación respecto del refrendo y publicación de la norma reclamada, se debe **sobreseer** en el juicio de amparo, de conformidad con los artículos **61, fracción XXIII, en relación con el 108, fracciones III y VIII**, ambos de la Ley de Amparo”; y *ii*) “en cuanto al procedimiento de investigación y la

²⁴ Informe alternativo presentado al Comité contra la Desaparición Forzada en vista de la adopción de la lista de cuestiones sobre el informe de México durante la 7ª sesión del Comité, del 15 a 26 de septiembre de 2014 “Desaparición Forzada de migrantes en México”, *op. cit.*, párr. 183.

²⁵ Difusión Cencos, *Tribunal colegiado confirma admisión de amparo contra CNDH en el caso de la masacre de 72 migrantes*, 6 de junio de 2014. Disponible en <<http://www.cencos.org/comunicacion/tribunal-colegiado-confirma-admision-de-amparo-contra-cndh-en-el-caso-de-la-masacre-de-72-migrantes>>.

recomendación 80/2013 de veintitrés de diciembre de dos mil trece se actualiza la causa de improcedencia prevista en el **artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 102, apartado B** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

El juez se basó en lo argumentado por la SCJN al resolver los amparos en revisión 448/2015 y 1066/2015. Señaló, entre otros aspectos, que la posibilidad de promover un juicio de amparo en contra de la CNDH “obstaculizaría que [...] realice su función de manera ágil y autónoma, pues el posible cumplimiento a la recomendación emitida, en caso de que sea aceptada por la autoridad o servidor, se encontraría sujeta a su posterior validación por parte de los órganos de amparo”.²⁶ Estableció que el artículo 47 de la Ley de la CNDH es constitucional, ya que “por la propia naturaleza de las recomendaciones emitidas por la [CNDH], se advierte la idoneidad de que no respondan a un sistema recursal”.²⁷ Asimismo, indicó que la improcedencia de recursos “no implica la generación de un estado de indefensión, toda vez que acorde al artículo 32 de la Ley de la [CNDH], las recomendaciones que se emitan no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que pudiesen corresponder a las personas cuyos derechos fueron afectados, por lo que no interrumpirán los plazos preclusivos de prescripción o caducidad”.²⁸

Esta decisión limita de muchas maneras las posibilidades que tienen las víctimas en éste y otros casos de exigir el respeto, la protección y garantía de sus derechos humanos. Asimismo, justificándose en el respeto a la autonomía de la CNDH, las personas no tienen acceso a recursos por la vía judicial incluso ante la existencia de violaciones a derechos humanos como el del debido proceso. A pesar de que las recomendaciones de la CNDH no tienen un carácter vinculante, si sus procesos de investigación y recomendaciones son inadecuados sí tienen un efecto nocivo. Un claro ejemplo de ello son las consecuencias que han generado para las víctimas y la sociedad en general el que la CNDH no haya clasificado este caso como una grave violación de derechos humanos, pues ha limitado el acceso a la información sobre la averiguación previa.

²⁶ Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, Sentencia de 13 de septiembre de 2016, Juicio de amparo 38/2014, pp. 32-33.

²⁷ *Ibidem*, p. 43.

²⁸ *Idem*.

- *Intimidación por parte de personal de la CNDH a las familias de las 72 personas migrantes*

Después de que fueron interpuestas las demandas de amparo, algunas familias reportaron haber sido intimidadas por personal de la CNDH en sus comunidades. De acuerdo con la FJEDD, personal de la CNDH acudió en cuatro ocasiones a los domicilios de las familias intimidándolos para que no continuaran con el amparo y criticando a la organización que los representaba. Los funcionarios públicos les dijeron que ellos eran quienes representaban sus verdaderos intereses, y que las familias no sabían quién era realmente la FJEDD y qué es lo que buscaba. Estas acciones generaron miedo en las familias, quienes por unos momentos pensaron en desistir de las demandas. Por otra parte, en entrevistas con el equipo de la FJEDD señalaron que “la CNDH no litigó como una institución que respeta y garantiza los derechos humanos, sino como un despacho particular, sin velar en todo momento por los derechos de las familias”.²⁹

- *Transparencia y acceso a la información del expediente de la Recomendación 80/2013*

La FJEDD nos informó que durante el proceso del amparo, aunque el juzgado dio inicialmente la autorización para que pudieran revisar el contenido íntegro del expediente de la investigación realizada por la CNDH y obtener copias, la CNDH interpuso un recurso oponiéndose a ello.³⁰ El Tribunal Colegiado determinó que las víctimas solamente podrían tener acceso a una versión pública del expediente a pesar de ser víctimas. Por esa razón, las copias entregadas no permiten una lectura adecuada del expediente y, consiguientemente, no puede entenderse la investigación realizada por la CNDH.³¹ Los derechos de acceso a la información y a la verdad de las víctimas no se han respetado.

²⁹ Información proporcionada por la FJEDD en septiembre y octubre de 2016.

³⁰ Información proporcionada por la FJEDD en octubre de 2016.

³¹ *Idem.*

La reapertura de la investigación

El 19 de marzo de 2014, más de 150 organizaciones de la sociedad civil presentaron una solicitud a senadores de diferentes partidos políticos para que citaran a comparecer públicamente al entonces presidente de la CNDH, Raúl Plascencia, por “violaciones graves a derechos humanos y omisiones en el caso de la masacre de 72 migrantes en San Fernando y restos cremados de fosas clandestinas de San Fernando”.³² Si bien no se logró una comparecencia, el 20 de mayo de 2014, la Comisión de Derechos Humanos del Senado sostuvo una reunión de trabajo con el ombudsman, algo sin precedentes, pues no se tiene conocimiento de otro momento en el que un titular de la CNDH haya sido citado para rendir cuentas sobre su desempeño en casos concretos.

En esta reunión, Plascencia fue fuertemente criticado por algunos senadores, principalmente del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido del Trabajo (PT). Ante los cuestionamientos directos sobre por qué no había incluido a las víctimas como parte del procedimiento de investigación y en la recomendación, Plascencia indicó que se había intentado localizar a las familias, pero que no había sido posible porque “ninguna de las víctimas traía identificaciones que permitieran reconocerlos fácilmente”.³³ Manifestó que el expediente sería reabierto y este proceso estaría a cargo de la Sexta Visitaduría General, por lo que se buscaría y escucharía a todas las víctimas.³⁴ Añadió que

³² FJEDD, *Titular de la CNDH debe responder por violaciones a derechos humanos en la masacre de San Fernando*, 19 de marzo de 2014. Disponible en <<http://fundacionjusticia.org/titular-cndh-debe-responder-por-seguimiento/>>; FJEDD, Casa del Migrante Saltillo, Hogar Refugio para Migrantes “La 72”, et al., *Solicitud de punto de acuerdo por el que se exhorta a la mesa directiva del honorable Senado de la República a llamar a comparecencia pública a través de la Comisión pertinente, al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por violaciones graves a derechos humanos y omisiones en el caso de la masacre de 72 migrantes de San Fernando y restos cremados de fosas clandestinas de San Fernando*, 19 de marzo de 2014; FJEDD, *La CNDH responderá ante el Senado por violentar los derechos humanos de las víctimas y sus familiares en la masacre de 72 migrantes en San Fernando*, 19 de mayo de 2014. Disponible en <<http://fundacionjusticia.org/la-cndh-respondera-ante-el-senado-por-violentar-los-derechos-humanos-de-las-victimas-y-sus-familiares-en-la-masacre-de-72-migrantes-en-san-fernando/>>.

³³ Majo Siscar, “Cuestionan senadores gestión de Plascencia por la masacre en San Fernando”, *Animal Político*, 20 de mayo de 2014. Disponible <<http://www.animalpolitico.com/2014/05/cuestionan-senadores-gestion-de-plascencia-por-la-masacre-en-san-fernando/>>.

³⁴ Jorge Carrasco Arazaiga, “La CNDH se defiende... de las víctimas”, *Proceso*, 5 de junio de 2014. Disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=373893>>; Majo Siscar, “La comparecencia del presidente de la CNDH en el Senado, en 11 frases”, *Animal Político*, 21 de mayo de 2014. Disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2014/05/la-comparecencia-del-presidente-de-la-cndh-en-el-senado-en-11-frases/>>; Redacción, “La CNDH reabrirá expediente sobre la matanza en San Fernando, Tamaulipas”, *Expansión*, 20 de mayo de 2014. Disponible en <<http://expansion.mx/nacional/2014/05/20/la-cndh-reabrirá-expediente-sobre-la-matanza-en-san-fernando-tamaulipas>>.

el sexto visitador de la CNDH ya se había trasladado a Estados Unidos, El Salvador, Guatemala y Honduras, y que habían entrevistado a cinco familiares y a los dos sobrevivientes.³⁵

El proceso pasó de haber estado a cargo de la Quinta Visitaduría General —que es responsable del Programa de Atención a Migrantes— a la Sexta Visitaduría General, como una forma de demostrar la importancia y el interés por el tema, pues esta última se encarga de los casos relacionados con la facultad de la CNDH de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos. A pesar de ello, a más de dos años de la reapertura de la investigación, el caso no ha sido aún clasificado como grave violación a los derechos humanos y no existe información sobre lo que haya sucedido en este nuevo proceso. De acuerdo con la FJEDD, a pesar de reuniones celebradas en 2016 con el actual titular, Luis Raúl González Pérez, no ha habido un acercamiento con las víctimas, nada se sabe del nuevo expediente iniciado en la Sexta Visitaduría y la CNDH continúa litigando en contra de las víctimas en los tribunales, como se señaló en el apartado anterior.

El 15 de julio de 2016, se solicitó a la CEAV que realizara las gestiones necesarias para poder tener acceso a lo actuado hasta la fecha por la CNDH en relación con la reapertura —anunciada en mayo de 2014— del expediente de la masacre de 72 personas migrantes en San Fernando, Tamaulipas. La CEAV solicitó esta información a la CNDH mediante oficio entregado el 8 de agosto de 2016. Hasta la fecha de publicación de este informe, no se ha recibido respuesta.

Consideraciones

En cuanto al proceso de elaboración de la Recomendación, es importante reconocer el hecho de que la CNDH decidiera involucrarse de oficio en el caso inmediatamente después de tener conocimiento de lo sucedido. Lamentablemente, a pesar de su rapidez para comenzar a actuar, la emisión de la recomendación fue tardía —más de tres años después de los hechos— y su contenido, deficiente.

³⁵ Jorge Carrasco Arazaiga, “La CNDH se defiende... de las víctimas”, *op. cit.*; Siscar Majo, “La comparecencia del presidente de la CNDH en el Senado, en 11 frases”, *op. cit.*; Redacción, “La CNDH reabrirá expediente sobre la matanza en San Fernando, Tamaulipas”, *op. cit.*

Como se ha evidenciado con las demandas de amparo interpuestas en contra de la CNDH, no existieron esfuerzos por parte de la CNDH para investigar si el Estado fue o no responsable por acción o por omisión en la privación de la libertad y de la vida de las 72 personas migrantes.³⁶ En la recomendación no se reconoce una violación a los derechos a la vida e integridad personal de las víctimas y no se analiza si las diversas autoridades del Estado mexicano cumplieron o no con las obligaciones generales de garantía y protección del derecho a la vida.³⁷

En relación con lo anterior, es importante destacar que la situación de violencia en contra de migrantes ha sido una situación generalizada desde hace varios años y la matanza de los 72 migrantes no puede considerarse un caso aislado. La misma CNDH publicó en junio de 2009 el *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, y en febrero de 2011, el *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México*. En el primer informe, detectó que “el secuestro de migrantes es frecuente e incluso cotidiano en diferentes lugares del país”, que “los casos de secuestro quedan, en su mayoría, impunes”, “el secuestro de migrantes es realizado mayormente por la delincuencia organizada”, pero “en algunos casos [hay] indicios que sugieren la participación o colusión de autoridades de los tres órdenes de gobierno”.³⁸ Una de las propuestas presentadas en el informe de 2009, dirigida a las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública fue que emprendieran “acciones precisas de coordinación en los tres órdenes de gobierno para dar un impulso

³⁶ TRIAL, FJEDD, Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos. El Salvador, *Escrito presentado al Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en vista del estudio temático sobre la desaparición en el marco de las migraciones*, enero de 2016. Disponible en <https://trialinternational.org/wp-content/uploads/2016/05/Informe_a_GTDFI_2016.pdf>.

³⁷ Información adicional para el relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, con motivo de su visita a México entre abril y mayo de 2013. “Las personas migrantes como grupo vulnerable”, febrero de 2014, presentado por Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C., TRIAL (*Track Impunity Always*), Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila, Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios”, A.C., Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos(as) en Coahuila (FUUNDEC), Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos - El Salvador (Cofamide), Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso (Cofamipro), Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C., Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (Menamig), párr. 64. Disponible en <<http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2014/02/InformeseguimientoRejecuciones2014.pdf>>.

³⁸ CNDH, *Informe especial sobre los casos de secuestro de migrantes*, 15 de junio de 2009, pp. 11-12. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2009_migra.pdf>.

decisivo al combate al secuestro de migrantes, incluyendo el fortalecimiento de las tareas de prevención del delito y procuración de justicia, y el respeto de los derechos humanos”.³⁹

En el informe publicado por la CNDH en febrero de 2011, seis meses después de la matanza de San Fernando, se señaló que la violencia en contra de las personas migrantes no presentaba una disminución y que los grupos que cometían las violaciones habían especializado y diversificado sus estrategias. La CNDH manifestó que “no han sido suficientes los esfuerzos gubernamentales por disminuir los índices de secuestro en perjuicio de la población migrante”. Tamaulipas es identificado por la CNDH como el tercer estado con el mayor número de testimonios de víctimas y testigos de secuestro, y San Fernando, como una de las zonas de alto riesgo para la comisión de secuestros.⁴⁰

La CNDH y las demás instituciones federales, estatales y municipales sabían de la situación cada vez más crítica de las personas migrantes en su cruce por México y no tomaron las medidas adecuadas para prevenir la comisión de este tipo de actos. La CNDH había señalado las omisiones del Estado mexicano en sus propios informes; sin embargo, en la Recomendación 80/2013 no hace análisis alguno en este sentido. De la lectura de la versión pública del expediente, se aprecia que la CNDH sí recopiló notas de prensa que indicaban esta situación; sin embargo, esto no se ve reflejado en la Recomendación ni se detecta un esfuerzo mayor de investigación en este sentido.

Debe recordarse que los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para evitar la vulneración del derecho a la vida. La CIDH ha manifestado que existe “una obligación positiva de las autoridades de tomar medidas preventivas operativas para proteger a un individuo o grupo de individuos, cuya vida esté en riesgo por actos criminales de otros individuos”, cuando en el momento de los hechos, las autoridades sabían o debían saber de “la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo identificado o de algunos individuos respecto de actos criminales de terceros”.⁴¹ Cuando las autoridades, teniendo conocimiento de este riesgo, no toman “las medidas dentro del alcance de sus poderes que, juzgadas racionalmente, podían esperarse para evitarlos”, surge entonces un incumplimiento de esta obligación.

³⁹ CNDH, *Informe especial sobre los casos de secuestro de migrantes*, op. cit., p. 33.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 27, 30.

⁴¹ CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 18.

Otra cuestión que merece ser destacada es el hecho de que la CNDH no clasificó esta situación como un caso de violación grave de derechos humanos, a pesar de tener la facultad para hacerlo.⁴² Al no clasificar la recomendación dentro de este tipo de casos, se han generado limitaciones y obstáculos en materia de acceso a la información, derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad, así como en materia de reparaciones. La CNDH estaba ante un caso que reunía los elementos para ser considerado como tal y no lo hizo.

Por otra parte, si bien algunos de los puntos recomendatorios de la Recomendación 80/2013 son relevantes y necesarios, otros son demasiado vagos y su redacción misma da pie a que las autoridades puedan argumentar que han cumplido con ellos por el solo hecho de haber emitido oficios o girado instrucciones, sin que tengan que mostrar pruebas sobre la efectividad de las acciones emprendidas. La CNDH desaprovechó la oportunidad de emitir una recomendación que verdaderamente contribuyera a impulsar el cumplimiento de las obligaciones que el Estado mexicano tiene de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos de las víctimas del caso, y de la población migrante en general. Asimismo, es fundamental que la CNDH replantee su modelo de seguimiento de recomendaciones, pues aceptar oficios como únicas pruebas de cumplimiento, y no buscar que la interpretación de sus puntos recomendatorios sea para el máximo reconocimiento de los derechos humanos, deja a las víctimas en aún mayor indefensión.

En cuanto a la reparación integral de las víctimas, la CNDH fue absolutamente omisa. De acuerdo con la Ley de la CNDH, en los proyectos de Recomendaciones deben señalarse “las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado”.⁴³ A su vez, de acuerdo con la Ley General de Víctimas (LGV) y con los estándares internacionales en la materia, las víctimas de violaciones de derechos humanos o de la comisión de un delito tienen derecho a recibir una reparación integral que comprenda “medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material,

⁴² Artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴³ Artículo 44 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 1992.

moral y simbólica”.⁴⁴ Los 14 puntos recomendatorios de la Recomendación 80/2013 no cumplen adecuadamente con estos objetivos.

La recomendación resalta la existencia de problemas serios en materia de reparaciones, sobre todo en el derecho a la verdad, la justicia y las garantías de no repetición. La CNDH también concluye que “la Procuraduría General de Justicia del estado de Tamaulipas y la Procuraduría General de la República, incurrieron en responsabilidad institucional al incumplir con el deber de garantizar los derechos a la legalidad, a la seguridad jurídica, al acceso a la procuración de justicia, a la verdad, al trato digno y al honor, de 72 personas migrantes de distintas nacionalidades”.⁴⁵ A pesar de ello, es preocupante que ante violaciones a derechos humanos y violencia en los niveles en que se manifiestan en contra de las personas migrantes, y tantos otros en el país, la CNDH y otras autoridades mexicanas no entiendan de forma adecuada los conceptos de garantías de no repetición y derecho a la verdad. Esta situación genera que las recomendaciones emitidas por la CNDH y las acciones emprendidas por las autoridades para pretender dar cumplimiento a éstas no abonen de forma verdadera y efectiva a generar verdad, justicia, reparaciones y garantías de no repetición. Es fundamental que se establezcan exigencias apegadas a estándares internacionales.

En la Recomendación 80/2013, la CNDH reconoce que la Corte Interamericana de Derechos Humanos “ha señalado que el proceso destinado a establecer la verdad requiere del libre ejercicio del derecho a buscar y recibir información, así como de la formación de comisiones investigadoras y la adopción de las medidas necesarias para emprender y completar las investigaciones correspondientes”.⁴⁶ Más adelante, la CNDH afirma que “se presentaron obstáculos y dilación en la colaboración por parte de la Procuraduría General de República, en el sentido de haberse impedido a esta Comisión Nacional el acceso inmediato a la información que obra en su poder, indispensable para conocer respecto de la verdad histórica de los hechos”.⁴⁷ Cabe recordar que el derecho a conocer la verdad no se limita a las víctimas y a sus familiares, sino que es un derecho de toda sociedad que

⁴⁴ LGV, artículo 2 de la LGV, *Diario Oficial de la Federación*, México, 9 de enero de 2013.

⁴⁵ CNDH, *Recomendación 80/2013. Caso de privación de la vida de 72 personas migrantes y atentados a la vida de los extranjeros V73 y V74, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas*, *op. cit.*, párr. 223.

⁴⁶ *Ibidem*, párr. 179.

⁴⁷ *Ibidem*, *op. cit.*, párr. 223.

experimenta hechos de violencia. Es fundamental la colaboración entre instituciones del Estado mexicano para garantizar el derecho a la verdad en lugar de obstaculizarlo.

La CNDH le pide a la PGR y al gobierno de Tamaulipas que “giren instrucciones” para coordinarse junto con las autoridades del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y así “generar un diagnóstico útil para el diseño de políticas públicas de prevención, investigación y persecución del delito de privación ilegal de la libertad de personas migrantes”.⁴⁸ Al gobierno de Tamaulipas se le recomienda que, junto con el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Nacional de Seguridad Pública y con el Ayuntamiento de San Fernando, intensifiquen la vigilancia en las rutas de tránsito de migración y en particular en zonas de alto riesgo.⁴⁹ Estos puntos recomendatorios son clasificados como garantías de no repetición por parte de la CNDH.⁵⁰

De acuerdo con el relator especial para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, las garantías de no repetición tienen una propósito preventivo; se refieren “a una combinación de diversas intervenciones deliberadas que contribuyen a reducir la probabilidad de que se repitan las violaciones”.⁵¹ A su vez, la LGV establece, en su artículo 74, que “las medidas de no repetición son aquellas que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza”. La CNDH recomienda la “generación de un diagnóstico”, acción que no puede ser considerada una garantía de no repetición. La “intensificación de vigilancia en rutas migratorias”, por otra parte, tampoco puede ser en sí misma una garantía de no repetición, especialmente en un contexto como el que se vive en México, pues, a pesar de que las autoridades indican haber cumplido con esta intensificación, los homicidios, desapariciones y violencia en contra de migrantes continúa.

La CNDH no tomó en cuenta a las familias de las víctimas para la elaboración de la Recomendación 80/2013. Es muy importante que en el proceso que se siga en la reapertura

⁴⁸ *Ibidem, op. cit.*, punto recomendatorio quinto para PGR y punto recomendatorio quinto para el Gobierno de Tamaulipas.

⁴⁹ *Ibidem, op. cit.*, punto recomendatorio sexto para el Gobierno de Tamaulipas.

⁵⁰ CNDH, *Informe Especial sobre las Recomendaciones en Trámite dirigidas a las Autoridades Federales, Estatales y Municipales, op. cit.*, p. 187.

⁵¹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greif, A/HRC/30/42*, 7 de septiembre de 2015, párr. 25.

de la investigación, ahora a cargo de la Sexta Visitaduría, se respeten sus derechos y sean escuchadas. En este sentido, de acuerdo con información proporcionada por la FJEDD, el 29 de febrero de 2016 algunas familias de los casos San Fernando I y II sostuvieron una reunión con el presidente de la CNDH, Luis Raúl González Pérez. En esa reunión, se solicitó que la CNDH se allanara en la demanda de amparo, a lo que el ombudsman respondió que se analizaría la petición. Entre otras peticiones, las familias solicitaron el apoyo de la CNDH para que entregaran a la Comisión Forense la información que tienen en el expediente de la Recomendación 80/2013 y así ésta pudiera ser analizada, para que las exhumaciones que han solicitado se realizaran lo más rápido posible y para que se avanzara en el tema de reparaciones. El presidente de la CNDH manifestó que se analizarían las peticiones, pero que tenían todo su apoyo para hacer lo que estaba dentro de su competencia. Siete meses después de la reunión, este compromiso aún no se ha reflejado en acciones. La CNDH debe hacer un esfuerzo para dar una verdadera respuesta a las víctimas.

LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El 18 de marzo de 2016, se solicitó a la CEAV que realizará las gestiones necesarias para obtener acceso a los expedientes de las diversas autoridades involucradas en el caso, entre ellas la PGR. El 7 de julio de 2016, la directora general de Vinculación Interinstitucional de la CEAV solicitó a la titular de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de la PGR el “expediente completo y las actuaciones llevadas a cabo por la Procuraduría General de la República en el caso de San Fernando (I), Tamaulipas”.⁵² Mediante oficio núm. SDHPDSC/UIDPM/1216/2016 de 21 de julio de 2016, la CEAV recibió respuesta a la solicitud:

La solicitud que respetuosamente nos expone resulta inatendible en virtud de lo establecido por nuestro marco legal tanto en materia penal, sustantiva y adjetiva, como en materia de transparencia.

Primeramente, el artículo 225 fracción XXVIII tipifica como delito cometido por servidores públicos en contra de la administración de justicia, el dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos constancias o información de una investigación que por disposición de la ley sean reservados o confidenciales, por lo cual el permitir el acceso a

⁵² Oficio CEAV/DGVI/283/2016 de 7 de julio de 2016.

tal investigación implicaría una conducta ilícita por parte del personal de la Unidad a mi cargo.

En tal sentido, las constancias a las que solicita acceso esa Comisión por sí, y a nombre de El Colegio de México, son personas jurídicas que no cuentan con derecho para acceder a las constancias de la indagatoria, al no contar con la calidad de víctima, ofendido o imputado, en sí mismas cuentan con la calidad de información reservada en su totalidad, además de que cuentan con datos personales plasmados en ellas que cuentan con la calidad de confidenciales.

En efecto, de acuerdo con los artículos 113 fracción XII de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110 fracción XII de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se considera información reservada aquella que se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y que es precisamente la hipótesis aplicable al especie, dado que la investigación de los hechos a los que hace referencia en su oficio sigue abierta y en conocimiento del Ministerio Público.

Asimismo, los artículos 116 y 113 fracción I de tales leyes señalan como información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable, los cuales obran en los expedientes a los que se pretende tener acceso.

En la respuesta, se hace mención también al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, haciendo énfasis, entre otros aspectos, a que “la averiguación previa así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, y los objetos, registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados”. La PGR continúa escudándose en esta disposición legal para evitar garantizar el derecho a la verdad, tal como lo hizo en el pasado ante las solicitudes de organizaciones de la sociedad civil que han buscado tener acceso a la averiguación previa. Los litigios que la FJEDD y la organización Artículo 19 han llevado a cabo por esta razón, serán explicados posteriormente. Éste es un claro ejemplo de las consecuencias que tiene la falta de clasificación de un caso como graves violaciones de derechos humanos, ya que, por ejemplo, la versión pública de la averiguación previa del caso Ayotzinapa está disponible en el sitio web de la PGR y cualquiera puede acceder a ella.⁵³

Ante la negativa de la PGR, no se tuvo acceso a la información contenida en la averiguación previa del caso y el análisis que se realiza a continuación está basado únicamente en información publicada en medios de comunicación, informes de

⁵³ Véase *Expediente Caso Iguala*. Disponible en <<http://www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/expediente-caso-igual>>.

organizaciones de la sociedad civil, así como información publicada por diversas autoridades.⁵⁴

La averiguación previa

De acuerdo con la información contenida en la Recomendación 80/2013 de la CNDH, en la Subdelegación de Procedimientos Penales de la Procuraduría General de la República en Matamoros, Tamaulipas, los días 23 y 24 de agosto de 2010 se dio inicio a una averiguación previa por el delito de homicidio, y a otra por violaciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.⁵⁵ Posteriormente, estas dos averiguaciones previas se acumularon en una sola. A su vez, el 24 de agosto de 2010, el agente del Ministerio Público Investigador de San Fernando inició una averiguación previa contra quien o quienes resultaran responsables por la comisión del delito de homicidio y el que resultare.⁵⁶ Unos días después, el 29 de agosto de 2010, la Procuraduría General de la República decidió ejercer su facultad de atracción sobre esta averiguación previa.⁵⁷

La averiguación previa iniciada por la PGR comprende los delitos de delincuencia organizada, privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, corrupción de menores de 18 años, homicidio con modificativa agravante de ventaja, en grado de tentativa y homicidio calificado en contra de 72 personas de origen extranjero.⁵⁸ El 6 de septiembre de 2010, la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas de la PGR radicó la averiguación previa y ésta fue consignada el 13 de septiembre de 2010 ante el Juez Segundo de Distrito en

⁵⁴ El 1 de agosto de 2016 se recibió la respuesta de la PGR a las solicitudes de información presentadas el 30 de julio de 2016, vía INFOMEX, en las que se solicitaron los expedientes de la averiguación previa que se sigue por el caso de la masacre de las 72 personas migrantes (folio 0001700206816) y el número de personas detenidas en relación con el caso, así como el estado procesal de cada una de ellas (folio 0001700206716). La respuesta en ambas solicitudes fue que “la información solicitada se encuentra clasificada como reservada, con fundamento en el artículo 110, fracciones VII y XII de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, en relación con el artículo 16, del *Código Federal de Procedimientos Penales*.”

⁵⁵ CNDH, *Recomendación 80/2013. Caso de privación de la vida de 72 personas migrantes y atentados a la vida de los extranjeros V73 y V74, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas, op. cit.*, párr. 104.

⁵⁶ *Ibidem*, párr. 105.

⁵⁷ *Ibidem*, párr. 106.

⁵⁸ *Ibidem*, párr. 104.

Materia de Procesos Penales Federales, en Matamoros, Tamaulipas, y se ejerció acción penal contra ocho personas.⁵⁹

Entre las acciones emprendidas por la PGR, se encuentra la publicación, el 31 de enero de 2011, del Acuerdo Específico A/009/11 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcionen información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente en la identificación, localización, detención o aprehensión de los sujetos que planearon y ejecutaron el multihomicidio de 72 personas de origen extranjero, cometido en el municipio de San Fernando, Tamaulipas, y los delitos que resulten.⁶⁰ Las recompensas ofrecidas por la PGR son de hasta ocho millones de pesos por Román Rincones, *El Coyote*, y Juvenal Burciaga, *El Alacrán*, y hasta de cinco millones de pesos por José Guadalupe Reyes Rivera, *El Sasi*.⁶¹

La detención de diversas personas presuntamente vinculadas a la masacre de las 72 personas migrantes en 2010 ha sido documentada por diversos medios de comunicación, así como en comunicados de prensa emitidos por la PGR y la Secretaría de Marina.⁶² A pesar de ello, es importante destacar que el estado de los procesos seguidos en contra de las personas detenidas es incierto y existen varias interrogantes: ¿continúan en prisión? ¿Existen sentencias dictadas en su contra? Asimismo, las mismas organizaciones de la sociedad civil que acompañan a las familias de las 72 personas migrantes han indicado su

⁵⁹ CNDH, *Recomendación 80/2013. Caso de privación de la vida de 72 personas migrantes y atentados a la vida de los extranjeros V73 y V74, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas, op.cit.*, párr. 108.

⁶⁰ ACUERDO Específico A/009/11 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcionen información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente en la identificación, localización, detención o aprehensión de los sujetos que planearon y ejecutaron el multihomicidio de 72 personas de origen extranjero, cometido en el Municipio de San Fernando, Tamaulipas y los delitos que resulten, Procuraduría General de la República, Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2011.

⁶¹ *Idem*.

⁶² A mediados de abril de 2011, la Secretaría de Marina presentó ante los medios de comunicación a Martín Omar Estrada Luna, *El Kilo*, considerado como jefe de los Zetas en San Fernando y quien presuntamente ordenó el asesinato de las 72 personas migrantes en agosto de 2010 (“San Fernando I”) y de las encontradas en fosas clandestinas en abril de 2011 (“San Fernando II”). En el momento de detener a Martín Omar Estrada, la Secretaría de Marina también aprehendió a otras 11 personas vinculadas a las masacres de San Fernando I y II. Todos los detenidos fueron trasladados a la Ciudad de México y puestos a disposición de la PGR. Édgar Huerta Montiel, *El Wache*, fue aprehendido el 17 de junio de 2011 por la Policía Federal. Fue arraigado por 40 días y luego enviado al Centro Federal de Readaptación Social de Matamoros, Tamaulipas. Abraham Barrios Caporal, *El Erasmo*, fue detenido a finales de junio de 2011 y trasladado al Centro Federal de Readaptación Social, número 5 “Oriente” en Villa Aldama, Veracruz. El 6 de octubre de 2012, Salvador Alfonso Martínez Escobedo, *La Ardilla*, fue detenido por la Secretaría de Marina en Progreso, Coahuila. El 11 de octubre de 2012, se determinó que permanecería arraigado por 40 días en el Centro de Investigaciones Federales en la Ciudad de México y, posteriormente, fue trasladado al penal en Almoloya de Juárez, Estado de México.

preocupación en relación con los procesos penales que se han seguido en contra de las partes imputadas, pues se han mantenido en la opacidad y no existe información sobre si fueron sujetos de tortura con el objetivo de inculparlos.⁶³

La Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes

El 18 de diciembre de 2015 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el *Acuerdo A/117/15 por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación y se establecen sus facultades y organización*.⁶⁴ De acuerdo con el considerando del acuerdo, se tomó la decisión de crear la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes para dar respuesta a las recomendaciones que en ese sentido habían realizado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité contra la Desaparición Forzada y el relator especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias.⁶⁵

La Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes está adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. Esta Unidad es

competente para facilitar el acceso a la justicia a las personas migrantes y a sus familias, realizar la búsqueda de personas migrantes desaparecidas, investigar y perseguir los delitos cometidos por o en contra de personas migrantes, con estricto apego a las leyes y demás disposiciones aplicables, además de dirigir, coordinar y supervisar la aplicación de acciones idóneas y efectivas para que se repare el daño a las víctimas.⁶⁶

⁶³ FJEDD, *Migrantes desaparecidos: la tortura permanente. Informe dirigido al relator especial de las Naciones Unidas sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes con motivo de su visita oficial a México en Abril y Mayo de 2014*. Disponible en <<http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2014/05/INFORME-RELATOR-TORTURA-ENTREGADO.pdf>>.

⁶⁴ *Acuerdo A/117/15 por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación y se establecen sus facultades y organización*, Procuraduría General de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de diciembre de 2015.

⁶⁵ *Idem*.

⁶⁶ *Idem*.

Desde febrero de 2016, la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes se encarga de la averiguación previa de la masacre de las 72 personas migrantes. Se espera que la Unidad cumpla adecuadamente con sus funciones, generando avances en las investigaciones y respetando en todo momento los derechos de las víctimas. Preocupa el hecho mencionado por la FJEDD, respecto de que los recursos humanos y materiales son aún muy limitados. Su fortalecimiento en estos rubros, así como la elección correcta del personal que ahí laborará, es fundamental para garantizar investigaciones efectivas.

Debe señalarse que, en marzo de 2016, la PGR sostuvo una reunión con algunas familias de las víctimas y les dio un informe de tan solo 10 minutos sobre la investigación. Ante la pobre explicación que recibieron, las familias se retiraron y exigieron una reunión con la procuradora Arely Gómez González,⁶⁷ ya que el subprocurador de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, Eber Betanzos, tampoco estuvo presente en la reunión, a pesar de que se había comprometido a estarlo. Después de la reunión, la PGR se comprometió a estar en contacto cercano y constante con las familias para darles un informe exhaustivo sobre la investigación; sin embargo, más de seis meses después de la reunión aún no lo habían hecho.⁶⁸

Problemas en la identificación de restos

A pesar de que el 29 de agosto de 2010, la PGR ejerció su facultad de atracción sobre la averiguación previa iniciada por el Ministerio Público Investigador de San Fernando,⁶⁹ la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas (PGJET) tuvo a su cargo ciertos procesos en los que se violaron los derechos humanos de las víctimas, principalmente vinculados al manejo e identificación inadecuados de restos. Esta situación fue documentada por la CNDH y plasmada en la Recomendación 80/2013.

De acuerdo con la *Recomendación*, el personal de la PGJET fue omiso, desde el levantamiento de los cuerpos de las 72 personas, “en preservar adecuadamente el lugar de

⁶⁷ Disponible en <<https://twitter.com/FJEDD>>, 1 de marzo de 2016.

⁶⁸ Disponible en <<https://twitter.com/FJEDD>>, 24 de agosto de 2016.

⁶⁹ CNDH, *Recomendación 80/2013. Caso de privación de la vida de 72 personas migrantes y atentados a la vida de los extranjeros V73 y V74, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas, op. cit.*, párr. 106.

los hechos, en reunir los elementos e indicios que deban ser investigados o recabados, en efectuar las acciones de investigación para la acreditación del cuerpo del delito y en realizar las diligencias adecuadas, a fin de brindar un trato digno y de respeto a los cadáveres hallados”.⁷⁰ Asimismo, debe destacarse que agentes del Ministerio Público de la PGJET hicieron la entrega de 16 cuerpos al representante del Consulado de Honduras sin que existiera constancia de que se hubiesen agotado todas las diligencias necesarias para lograr la plena e irrefutable identificación de los cadáveres.⁷¹ Uno de los más graves errores que se cometieron durante estos procesos fue el de la **entrega equivocada de restos**: entre los cuerpos repatriados a Honduras se encontraba el cuerpo de una víctima de nacionalidad brasileña.⁷²

La Recomendación 80/2013 no señala otras de las irregularidades que ocurrieron durante la entrega de restos y no refleja las terribles afectaciones que estas situaciones tuvieron y siguen teniendo en las familias de las víctimas. Existe información que indica que, poco después de que la PGJET realizara las autopsias, el 1 de septiembre de 2010, los restos de 16 migrantes hondureños fueron entregados al consulado de Honduras.⁷³ De acuerdo con la Recomendación 80/2013, para ese día solamente se habían identificado los cuerpos de 14 hondureños, y sigue sin estar claro a quiénes correspondían los otros dos cuerpos. Además, no se sabe cómo realizaron la identificación en tan poco tiempo: una semana no es suficiente tiempo para realizar pruebas de ADN y obtener los resultados. Asimismo, aunque algunos llevaban identificaciones, no se asentó qué pertenencias traía cada cuerpo; la cal con la que fueron rociados la mayoría de los cuerpos destruyó los rasgos.⁷⁴

Es importante destacar que las autoridades hondureñas y las guatemaltecas ordenaron a las familias no abrir los ataúdes por cuestiones sanitarias, y les indicaron que debían confiar en que recibían el cuerpo correcto, aunque no les presentaron pruebas sobre el proceso de identificación.⁷⁵ Las familias de Guatemala y El Salvador han indicado que había militares vigilando que nadie abriera los féretros. No todas las familias acataron las

⁷⁰ *Ibidem*, párr. 137.

⁷¹ *Ibidem*, párr. 175.

⁷² *Ibidem*, párr. 175.

⁷³ “+de 72”, “Los cuerpos”, *Capítulo 2: Después de la masacre*. Disponible en <<http://www.masde72.periodistasdeapie.org.mx/capitulo2.html>>.

⁷⁴ *Idem*.

⁷⁵ *Idem*.

órdenes; de los 16 cuerpos trasladados a Honduras, únicamente 12 fueron aceptados por las familias. Cuatro cuerpos fueron rechazados porque las familias no reconocieron los restos que les entregaron.⁷⁶

El cuerpo de la víctima brasileña fue repatriado con el nombre de una de las víctimas hondureñas.⁷⁷ La familia del brasileño indica que, en lugar de los restos de su familiar, el gobierno mexicano le entregó un ataúd lleno de arcilla y hasta la fecha no sabían en dónde fue enterrado su familiar.⁷⁸ Por otra parte, la madre de una de las víctimas hondureñas continúa esperando —más de seis años después de los hechos— los restos de su hijo, pues aunque recibió una llamada del gobierno mexicano en la que le informaron que su hijo había sido identificado entre los 72 cadáveres, el ataúd no llegó.⁷⁹

En el caso de una madre salvadoreña, recibió el cuerpo de su hija el 5 de septiembre de 2010 y al día siguiente le dio sepultura. Antes de eso, la llevaron a la Procuraduría de su país para tomarle muestras de ADN y tan sólo unas horas después le avisaron que habían identificado a su hija. Ella manifiesta siempre haber tenido dudas sobre el proceso de identificación, pues nunca le dijeron cuál fue el proceso que se siguió, y tampoco le dieron ropa u objetos encontrados con el cadáver y que ella hubiera podido reconocer como pertenencias de su hija. Hoy en día, sigue exigiendo que se exhume el cuerpo de su hija para repetir los procesos y saber si el cuerpo que enterró fue el de su hija o no.⁸⁰

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ Marcela Turati, “A 6 años de la masacre en San Fernando, Tamaulipas, surgen nuevas revelaciones”, *Aristegui Noticias*, 24 de agosto de 2016. Disponible en <<http://aristeguinoticias.com/2408/mexico/a-6-anos-de-la-masacre-en-san-fernando-tamaulipas-surgen-nuevas-revelaciones/>>. De acuerdo con la nota de prensa citada anteriormente, el ataúd no llegó. Sin embargo, otras notas indican que el cuerpo fue repatriado tres meses después. Véase “+de 72”, “Los cuerpos”, *Capítulo 2: Después de la masacre*, *op. cit.*

⁷⁹ Marcela Turati, “A 6 años de la masacre en San Fernando, Tamaulipas, surgen nuevas revelaciones”, *op. cit.*

⁸⁰ Marcela Turati, “Viven en la incertidumbre víctimas de masacre”, *En el camino. Migración más allá de las vías*, 10 de septiembre de 2015. Disponible en <<http://enelcamino.periodistasdeapie.org.mx/ruta/viven-en-la-incertidumbre-victimas-de-masacre-2/>>; Octavio García, “Exige madre de migrante desaparecida a autoridades mexicanas exhumar cadáver de su hija para corroborar identidad”, *Noticias MVS*, 6 de marzo de 2016. Disponible en <<http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/exige-madre-de-migrante-desaparecida-a-autoridades-mexicanas-exhumar-cadaver-de-su-hija-para-corroborar-identidad-632>>.

La Comisión Forense

La situación narrada anteriormente, así como muchos otros incidentes en la identificación y entrega de restos, dieron lugar a que diversos comités de familiares de migrantes desaparecidos y organizaciones de la sociedad civil se dieran la tarea de impulsar la creación de un mecanismo que permitiera generar avances en el tema.⁸¹ El 22 de agosto de 2013, fue suscrito, y el 4 de septiembre de 2013, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el *Convenio de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas, y en Cadereyta, Nuevo León, que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense, que celebran la Procuraduría General de la República, el Equipo Argentino de Antropología Forense, el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador, el Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, la Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila, el Centro Diocesano de Derechos Humanos “Fray Juan de Larios” A.C., la Asociación Civil Voces Mesoamericanas,; la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala, la Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos en Guatemala, el Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C. y el Foro Nacional para la Migración en Honduras* (en adelante *Convenio*). Con la publicación de este acuerdo, se concretó la iniciativa que diversas organizaciones de la sociedad habían estado impulsando para posibilitar la identificación de los restos de personas migrantes, dada la desconfianza de los procesos de identificación,⁸² la victimización causada por parte de los servidores públicos de México y de los países de Centroamérica, y el gran número de obstáculos existentes para lograrlo ante la falta de

⁸¹ Es importante destacar la primera acción internacional que se llevó a cabo con el objetivo de lograr el establecimiento de la Comisión Forense: la audiencia pública “Situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México”, celebrada el 23 de marzo de 2012 en el marco del 144º Período de Sesiones de la CIDH. Disponible en <http://www.oas.org/OASPage/videosasf/2012/03/032312_PVidal_3.wmv>.

⁸² De acuerdo con lo señalado por FJEDD, tienen documentados casos en donde las familias recibieron restos cremados; se recibían los restos sin que se entregara ningún documento que acreditara que existió un procedimiento científico para lograr la identificación; se recibían cajones cerrados y se prohibía a las familias abrirlos, bajo amenazas de que de hacerlo estarían cometiendo un delito o se contagiarían de alguna enfermedad.

coordinación entre áreas de las mismas instituciones, entre las instituciones y entre los diferentes países involucrados.⁸³

El objeto del *Convenio* es “la identificación y determinación de causa de muerte de diversos restos que pudieran estar relacionados con homicidios de migrantes, 72 localizados el 23 de agosto de 2010 en San Fernando, Tamaulipas; un mínimo de 193 restos localizados entre abril y mayo de 2011 en fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas, y 49 localizados en Cadereyta, Nuevo León, el 14 de mayo de 2012”, mediante una Comisión de Expertos Forenses (en adelante Comisión Forense).⁸⁴ La Comisión Forense es un equipo de trabajo formado por expertos forenses adscritos a la PGR y expertos forenses independientes (designados por el Equipo Argentino de Antropología Forense) en antropología genética, patología y medicina, y cualquier otra especialidad forense que sea necesaria.⁸⁵

Las funciones principales de la Comisión Forense son las de llevar a cabo el proceso de identificación de los restos que se encuentran pendientes de identificar, y llevar a cabo un proceso de revisión de la identificación de casos que ya habían sido identificados por la PGR, a petición de las familias.⁸⁶ El *Convenio* permite que la información forense que se ha almacenado en bancos forenses conformados por el Equipo Argentino de Antropología Forense, los Comités de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Centroamérica y organizaciones de la sociedad civil, pueda compararse con los perfiles genéticos y otra información forense que se haya obtenido de los cuerpos localizados, y realizar dictámenes

⁸³ FJEDD, *Migrantes desaparecidos: la tortura permanente. Informe dirigido al Relator especial de las Naciones Unidas sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes con motivo de su visita oficial a México en Abril y Mayo de 2014*, op. cit.

⁸⁴ Cláusula primera, *Convenio de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León, que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense, que celebran la Procuraduría General de la República, el Equipo Argentino de Antropología Forense, el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador, el Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, la Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila, el Centro Diocesano de Derechos Humanos “Fray Juan de Larios” A.C., la Asociación Civil Voces Mesoamericanas, la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala, la Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos en Guatemala, el Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C. y el Foro Nacional para la Migración en Honduras, Diario Oficial de la Federación*, 4 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013>.

⁸⁵ Cláusula segunda del *Convenio*.

⁸⁶ Cláusula cuarta del *Convenio*.

multidisciplinarios que permitan la identificación de los cadáveres.⁸⁷ Asimismo, también permite que se haga la revisión de casos que fueron previamente identificados por las instituciones del gobierno mexicano, donde las familias tienen dudas sobre la identidad de los restos identificados.

El 8 de abril de 2014 se firmó una adenda al *Convenio*, que posteriormente fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de octubre de 2014.⁸⁸ Mediante esta adenda, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León se adhirieron al *Convenio*,⁸⁹ haciendo posible que la Comisión Forense tuviese acceso a las investigaciones y a la investigación forense que estas instituciones tienen en su poder.⁹⁰

La Comisión Forense ha contribuido en la mejora de los procedimientos y la metodología para la identificación de restos, la notificación de las identificaciones a las familias y la entrega de los restos.⁹¹ Por ejemplo, la Comisión Forense suscribió el

⁸⁷ FJEDD, *Migrantes desaparecidos: la tortura permanente. Informe dirigido al Relator especial de las Naciones Unidas sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes con motivo de su visita oficial a México en Abril y Mayo de 2014*, op. cit.

⁸⁸ ADENDA al Convenio de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas, y en Cadereyta, Nuevo León, que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense, que celebran la Procuraduría General de la República, el Equipo Argentino de Antropología Forense, el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador, el Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, la Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila, el Centro Diocesano de Derechos Humanos “Fray Juan de Larios” A.C., la Asociación Civil Voces Mesoamericanas, la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala, la Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos en Guatemala, el Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C. y el Foro Nacional para la Migración en Honduras, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de octubre de 2014.

⁸⁹ *Idem*.

⁹⁰ Informe alternativo presentado al Comité contra la Desaparición Forzada en vista del examen del informe de México durante la 8ª sesión del Comité, de 2 a 13 de febrero de 2015, presentado por Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C., TRIAL (*Track Impunity Always*), Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila, Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios”, A.C., Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos(as) en Coahuila (FUUNDEC), Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos - El Salvador (Cofamide), Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso (Cofamipro), Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C., Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (Menamig), diciembre de 2014, párr. 86. Disponible en <<http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2015/02/Informe-Adicional-a-CED-Dic-2014.pdf>>.

⁹¹ Informe de seguimiento presentado al Comité contra la Desaparición Forzada sobre el cumplimiento de las medidas recomendadas en las observaciones finales adoptadas el 13 de febrero de 2015 (CED/C/MEX/CO/1), presentado por Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C. TRIAL (*Track Impunity Always*), Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila, Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios”, A.C., Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos(as) en Coahuila (FUUNDEC), Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos - El Salvador (Cofamide), Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso (Cofamipro), febrero de 2016, párr. 22. Disponible en

“Protocolo para la notificación de identificación de restos de personas localizadas en San Fernando, Tamaulipas, y en Cadereyta, Nuevo León”. Este Protocolo provee una serie de lineamientos para la notificación de identificaciones dirigidos tanto al Ministerio Público como a las familias, en la cual la participación de los peritos expertos que realizan los dictámenes de identificación es más activa, e incluye un apartado sobre el apoyo psicosocial para las familias en el momento de recibir la notificación de identificación.⁹²

Desde la creación de la Comisión Forense se han identificado 53 personas migrantes nacionales de El Salvador, Honduras, Guatemala y México, y, de acuerdo con las organizaciones de la sociedad civil, parte de esta iniciativa son “los primeros casos donde las familias de Centro América y México reciben en su país de origen una explicación puntual del procedimiento de identificación por parte de quienes intervinieron en el proceso y una copia del dictamen”.⁹³ A pesar de la importancia de estos avances, estas mismas organizaciones han hecho notar los obstáculos que aún existen para el adecuado funcionamiento de la Comisión Forense. En la notificación y restitución de 11 restos de personas migrantes hondureñas que fueron identificados en Cadereyta, Nuevo León, y en San Fernando I —llevada a cabo del 20 al 25 de julio de 2014—, fue manifiesta la falta de coordinación y comunicación entre México y Honduras. Esta situación resultó en retrasos en la fecha de repatriación y notificación que había sido previamente acordada, así como dificultades para que las organizaciones de la sociedad civil fueran una parte activa en el proceso.⁹⁴

En febrero de 2016, diversas organizaciones de la sociedad civil hicieron notar al Comité de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas que la Comisión Forense se enfrentaba particularmente a dos obstáculos que retrasaban las identificaciones: *i*) La Comisión Forense no ha podido contar con las copias completas de los expedientes de la masacre de las 72 personas migrantes y de los hechos de Cadereyta, Nuevo León, a pesar

<http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_NGS_MEX_23956_S.pdf>.

⁹² Informe alternativo presentado al Comité contra la Desaparición Forzada en vista del examen del informe de México durante la 8ª sesión del Comité, de 2 a 13 de febrero de 2015, *op. cit.*, párr. 80.

⁹³ Informe de seguimiento presentado al Comité contra la Desaparición Forzada sobre el cumplimiento de las medidas recomendadas en las observaciones finales adoptadas el 13 de febrero de 2015 (CED/C/MEX/CO/1), *op. cit.*, párr. 23. La actualización de la cifra de personas identificadas proporcionada por la FJEDD en octubre de 2016.

⁹⁴ Informe alternativo presentado al Comité contra la Desaparición Forzada en vista del examen del informe de México durante la 8ª sesión del Comité, *op. cit.*, párr. 82.

de que los ha solicitado en diversas ocasiones; y *ii*) los servidores públicos que participaban en las sesiones de la Comisión Forense han obstaculizado el acceso a los expedientes, a información valiosa para encontrar a las familias vinculadas a los restos y a otras evidencias.⁹⁵

Una madre de las víctimas directas del caso, por ejemplo, ha pedido que su caso sea revisado por la Comisión Forense. Desgraciadamente, se ha enfrentado a un gran número de obstáculos para que esto suceda, desde el hecho que no se le permitía a la Comisión Forense el acceso al expediente, así como que le digan que no es necesario exhumar el cuerpo de su hija, pues cuentan con unas molares del cuerpo que le entregaron y en ella pueden hacerse pruebas. Ante eso, la madre se pregunta, ¿cómo puede saber que esos dientes pertenecen efectivamente al cuerpo que sepultó? Todos estos retrasos perpetúan el dolor y extienden la incertidumbre en la que se encuentra ella y su familia, pues siguen sin saber si el cuerpo que enterró pertenece o no a su hija.

En una entrevista realizada, señaló: “están diciendo que van a hacer la [exhumación] y todo, pero hasta aquí y pues no se ha visto nada claro y yo pues vivo en una incertidumbre de no saber [a] quién tengo acá en el cementerio, [...] entonces yo quisiera de que por medio de la Comisión Forense [se] apresuren [...] porque es algo de que uno está acabándose en vida”.⁹⁶ Expresó que le pedía a las autoridades que “hagan todo lo que puedan por los familiares que lo necesitamos, saber la verdad, verdad de todos nuestros casos [...] Que estamos en el dolor y lo que queremos es pues que nos ayuden y no sólo con palabras sino con hechos”.⁹⁷

Aunque la Comisión Forense sigue realizando su trabajo, los comités de familiares de migrantes y las organizaciones de la sociedad civil participantes han solicitado puntalmente al subprocurador de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad y a la Procuradora General de la República, que se amplíe la comisión a otros casos y a los demás estados donde pasan las principales rutas migratorias, a fin de que pueda haber mayores posibilidades de identificación. En un principio, las autoridades señaladas se habían comprometido a hacerlo, pero posteriormente negaron esta posibilidad,

⁹⁵ Informe de seguimiento presentado al Comité contra la Desaparición Forzada sobre el cumplimiento de las medidas recomendadas en las observaciones finales adoptadas el 13 de febrero de 2015 (CED/C/MEX/CO/1), *op. cit.*, párr. 24.

⁹⁶ Entrevista realizada a una víctima, 9 de septiembre de 2016.

⁹⁷ *Idem.*

sin tener una explicación clara del porqué de esta negativa.⁹⁸ Como ha sido señalado por diversos organismos internacionales, es fundamental que la recolección y cruce de información genética se amplíe a nivel nacional y se incluya a los demás países de la región centroamericana.⁹⁹ De acuerdo con la información que nos proporcionó la FJEDD, organizaciones y familias seguirán insistiendo, ya que la ampliación de la Comisión Forense representa para ellas el único espacio de legitimidad para que pueda seguirse avanzando en las identificaciones.

EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Durante 2011 y 2013, Artículo 19 y la FJEDD presentaron solicitudes de acceso a la información en relación con el caso de la masacre de las 72 personas migrantes.¹⁰⁰ Ambas organizaciones buscaban tener acceso a una versión pública de la averiguación previa por el hecho de tratarse de un caso de graves violaciones a los derechos humanos. La negativa de la PGR y del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) a proporcionarles la información las llevó a interponer demandas de amparo que fueron eventualmente atraídas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁹⁸ Información proporcionada por la FJEDD en octubre de 2016.

⁹⁹ Véase 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 de 2013, párrs. 206, 208 y 409 (recomendaciones “En materia de migrantes desaparecidos, no localizados y restos no identificados”). Disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>>; Naciones Unidas, Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*, CED/C/MEX/CO/1, 5 de marzo de 2015, párr. 24. Disponible en <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fMEX%2fCO%2f1&Lang=en>; Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns. Adición. Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 49.

¹⁰⁰ En el caso de la solicitud realizada por la FJEDD, se pidió información sobre la masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas, de agosto de 2010; el hallazgo de 47 fosas clandestinas con 193 restos en San Fernando, Tamaulipas, en abril de 2011; y la masacre de Cadereyta, Nuevo León, en mayo de 2012.

La solicitud de la FJEDD

El 1 de abril de 2013, la FJEDD presentó dos solicitudes de acceso a la información, una relativa a la identificación y ubicación de los restos implicados en las masacres de San Fernando I, San Fernando II y Cadereyta, y otra en la que pedía acceso a las averiguaciones previas relacionadas con los tres casos. Ante estas solicitudes, la PGR clasificó la información como reservada por 12 años por tratarse de averiguaciones previas.¹⁰¹ La FJEDD interpuso un recurso de revisión ante el IFAI, argumentando que, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, “no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad”.¹⁰²

El recurso de revisión fue resuelto el 1 de octubre de 2013 por el Pleno del IFAI, confirmando la reserva de la averiguación previa de la masacre de San Fernando:

el IFAI no cuenta con las facultades, la aptitud, la pericia, el conocimiento o el personal para investigar y calificar la existencia de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Sin embargo, a partir de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), es evidente que bastará la declaración de cualquiera de las autoridades competentes, para que el IFAI proceda a determinar la improcedencia de reserva de las investigaciones de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad; lo cual no acontece en el caso que nos ocupa.¹⁰³

De acuerdo con el IFAI, las únicas autoridades competentes para interpretar y calificar determinados hechos como violaciones graves a los derechos o humanos o delitos de lesa humanidad serían la CNDH, las comisiones estatales de Derechos Humanos, la

¹⁰¹ Información adicional para el relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, con motivo de su visita a México entre abril y mayo de 2013 “Las personas migrantes como grupo vulnerable”, *op. cit.*, párr. 113.

¹⁰² Actualmente, el artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de mayo de 2016) establece: “No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”.

¹⁰³ Información adicional para el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, con motivo de su visita a México entre abril y mayo de 2013 “Las personas migrantes como grupo vulnerable”, *op. cit.*, párr. 114.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Penal Internacional y, eventualmente, el Poder Judicial de la Federación.¹⁰⁴

La FJEDD promovió un juicio de amparo en contra de la resolución del IFAI. El 16 de diciembre de 2013, la demanda fue admitida por el Juzgado Octavo de Distrito (1371/2013). El 11 de abril de 2014, el juez Fernando Silva García dictó una sentencia innovadora que protegía los derechos de las víctimas y de la sociedad en general a la información y a la verdad. De acuerdo con la sentencia:¹⁰⁵

- i) “El IFAI sí tiene facultades para pronunciarse *prima facie* sobre violaciones graves de derechos humanos respecto de los hechos consignados en averiguaciones previas”. La sentencia indica que estas facultades son para efectos exclusivos de “asumir y ejercer sus propias competencias en materia de acceso a la información de las averiguaciones previas”.
- ii) Los migrantes han sido objeto de **violaciones graves** de derechos humanos tal como lo pusieron de manifiesto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas, las Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los derechos de los migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos. Para el juez, se satisfacen los requisitos señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar la existencia de una violación grave de derechos humanos: multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación con la naturaleza de los hechos afectados; aquiescencia, tolerancia y, en algunos casos, participación importante del Estado. Consecuentemente, consideró “*prima facie* que sí existieron **violaciones graves a los derechos humanos exclusivamente** para efectos del acceso a la información sobre las averiguaciones previas en relación con los hechos acontecidos en San Fernando, Tamaulipas. y Cadereyta, Nuevo León”.

¹⁰⁴ Sentencia, Juicio de Amparo 1371/2013, Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, 11 de abril de 2014.

¹⁰⁵ *Idem.*

- iii) “El Instituto Federal de Acceso a la Información violó el derecho a la debida fundamentación y motivación del acto reclamado, al basar su decisión en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales el cual viola el derecho al acceso a la información”.

El Juez Octavo de Distrito concluyó la sentencia señalando:¹⁰⁶

que cuando existan **violaciones graves a derechos humanos**, éstas afectan a toda la colectividad, por lo que debe operar una excepción a la restricción de la información de las averiguaciones previas, puesto que la sociedad está interesada en conocer la verdad histórica de los hechos, y exigir la rendición de cuentas para que la investigación sea llevada con la debida diligencia a fin de sancionar y enjuiciar a las responsables, y de esta manera, evitar la impunidad y la repetición de dichos actos en el futuro. [...]

Dichos casos de violaciones graves de derechos humanos representan una afectación a toda la sociedad, por lo que sólo con la máxima publicidad se garantiza que los ciudadanos tengan la información sobre lo que de manera indirecta les está afectando.

El amparo se concedió en los siguientes términos: *i)* al establecerse *prima facie* que existieron violaciones graves de derechos humanos para efectos del acceso a la información pública, ese reconocimiento constituía en sí mismo una forma de reparación; *ii)* el Instituto Federal de Derecho a la Información y Protección de Datos dejara sin efectos la resolución de **1 de octubre de 2013** y en su lugar dictara otra y ordenara a la PGR entregar una **versión pública** de las averiguaciones previas solicitadas por la fundación quejosa; y *iii)* el Instituto Federal de Derecho a la Información y Protección de Datos se abstuviera de utilizar como fundamento el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales o cualquier otra norma secundaria de contenido análogo para negar el acceso a la información de averiguaciones previas sobre violaciones graves de derechos humanos.

En contra de la sentencia de amparo, la PGR, el IFAI y el agente del Ministerio Público de la Federación interpusieron recurso de revisión. Los recursos de revisión fueron admitidos por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (amparo en revisión 661/2014). El 4 de junio de 2014, la PGR solicitó a la SCJN el ejercicio de la facultad de atracción. El 3 de septiembre de 2014, la Primera Sala de la

¹⁰⁶ *Idem.*

SCJN accedió a la solicitud de la PGR.¹⁰⁷ Dos años después de esta decisión, la SCJN aún no se ha pronunciado en este caso.

La solicitud de Artículo 19

El 6 de diciembre de 2011, Ana Cristina Ruelas, de Artículo 19, solicitó a la PGR la versión pública de la averiguación previa del caso de la matanza de los 72 migrantes ejecutados en San Fernando, Tamaulipas. La PGR contestó que la información solicitada se encontraba clasificada como reservada, por lo que se interpuso un recurso de revisión ante el IFAI. El 20 de junio de 2012, el IFAI confirmó la clasificación de reserva de la información que había sido solicitada. Consecuentemente, en octubre de 2011, promovió un recurso de amparo en contra del IFAI. El 11 de febrero de 2013, el Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal dictó sentencia en la que concedió el amparo y protección de la justicia federal, concediendo el amparo y protección de la justicia federal, “al considerar que el acto reclamado no precisó si la causa de excepción del último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental cobraba vigencia en el caso; ni expuso las razones por las cuales no se abordaba el estudio de ese tema”.¹⁰⁸ El juez ordenó que se dejara insubsistente la resolución del IFAI y se dictara una nueva.

El 28 de febrero de 2013, el IFAI y la PGR interpusieron recursos de revisión. El 1 de agosto de 2013, el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia confirmó la sentencia recurrida. El 4 de septiembre de 2013, el IFAI emitió una nueva resolución en la que confirmó la reserva de la información sobre la versión pública de la averiguación previa, en conformidad con el artículo 14, fracciones I y III de la Ley Federal de

¹⁰⁷ FJEDD, *Primer caso de atracción a la SCJN: acceso a la información pública de averiguaciones previas de tres masacres de personas migrantes*, Disponible en <https://www.macfound.org/media/files/Actualizacion_casos_Fundacion_ante_SCJN.PDF>.

¹⁰⁸ Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 338/2014, Solicitante: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, 18 de febrero de 2015. Disponible en <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=165821&SinBotonResar=1>>.

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.¹⁰⁹

El 27 de septiembre de 2013, Ana Cristina Ruelas interpuso una demanda de amparo indirecto en contra de la nueva resolución del IFAI. El 1 de octubre de 2013, el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal admitió la demanda de amparo y el 13 de marzo de 2014 dictó sentencia en la que concedía el amparo. El IFAI y la PGR interpusieron recursos de revisión —a los que se adhirió un particular— que correspondió conocer al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.¹¹⁰

El 20 de mayo de 2014, una particular solicitó a la SCJN que ejerciera su facultad de atracción sobre este amparo.¹¹¹ Ante la falta de legitimación para realizar esta solicitud, el 18 de junio de 2014, la ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas hizo suya la petición de solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.¹¹² El 18 de febrero de 2015, la Primera Sala de la SCJN decidió ejercer la facultad de atracción sobre el asunto.¹¹³ Hasta hoy en día, la SCJN no se ha pronunciado.

El Proyecto Memoria y Verdad

Como puede verse en los párrafos anteriores, el IFAI obstaculizó más que garantizó, el acceso a la información y el derecho a la verdad en casos de graves violaciones a los derechos humanos. Es por esa razón que el anuncio público del 18 de mayo de 2015, en el que se comunicó la instalación del grupo de trabajo¹¹⁴ del Proyecto Memoria y Verdad

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ El grupo de trabajo está conformado en la primera fase tanto por instituciones de gobierno como por organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e instituciones de educación superior: Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría General de la República, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Amnistía Internacional, Universidad Iberoamericana, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Universidad Veracruzana, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, Defensoría para Usuarios de Archivos Públicos,

coordinado por el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) y la organización de la sociedad civil Artículo 19,¹¹⁵ puede verse como un cambio positivo en este sentido. De acuerdo con la descripción general del proyecto, publicada en la página web del INAI, el objetivo de este proyecto es:

Desarrollar un espacio para la recuperación y construcción de verdad y memoria colectiva acerca de presuntas violaciones graves a los derechos humanos y la probable comisión de crímenes de lesa humanidad ocurridos en el país, con el objetivo de promover las garantías de no repetición, el derecho a la verdad, facilitar el acceso a la información a víctimas, instancias investigadoras, órganos jurisdiccionales y/o garantes de los derechos humanos, tribunales y cualquier otro interesado.

En la primera fase de operación, se propone trabajar con los casos Atenco, Acteal, San Fernando I y II, Cadereyta, Tlatlaya, Ayotzinapa, Tlatelolco, El Halconazo y la Guerra Sucia, Campo Algodonero, Aguas Blancas, Apatzingán, Guardería ABC. En una segunda fase, el proyecto buscaría ampliar su acervo y mantenerse como “un espacio vivo que se actualice y fomente la colaboración entre la sociedad y las instituciones públicas”. El proyecto implica el desarrollo de un sitio web que presente la siguiente información de forma sistematizada y ordenada: solicitudes de información y las respuestas a éstas; recursos de revisión; cumplimientos a resoluciones; informes de organismos internacionales; informes, análisis, casos e investigaciones públicas de organizaciones de la sociedad civil; información que remitan autoridades en colaboración del proyecto; infografías; material audiovisual; estadísticas, indicadores, análisis cuantitativo; resoluciones y sentencias de tribunales nacionales e internacionales.

De acuerdo con el Anexo 1 de la descripción general del proyecto, el grupo de trabajo quedaría instalado el 18 de mayo de 2015, la primera versión del sitio web estaría disponible el 31 de agosto de 2015, y su difusión y socialización comenzaría el 11 de septiembre de 2015. El documento contiene también una propuesta preliminar de plan de trabajo con diversas actividades y los responsables de cada una.

Comisión Mexicana para la Defensa y Protección de Derechos Humanos, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia.

¹¹⁵ Artículo 19, *Proyecto Memoria y Verdad: difusión sobre violaciones graves a derechos humanos*, 18 de mayo de 2015. Disponible en <<http://articulo19.org/proyecto-memoria-y-verdad-difusion-sobre-violaciones-graves-a-derechos-humanos/>>; Leopoldo Hernández, “Lanzan INAI y Artículo 19 Proyecto Memoria y Verdad”, *El Economista*, 19 de mayo de 2015. Disponible en <<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/05/19/lanzan-inai-articulo-19-proyecto-memoria-verdad>>.

El Proyecto Memoria y Verdad es una iniciativa que pudiese llegar a ser de gran importancia en materia de acceso a la información y garantía del derecho a la verdad; sin embargo, a más de un año de que se anunció la instalación del grupo de trabajo, no existe información alguna sobre los avances del proyecto y es evidente que las fechas anunciadas inicialmente no se cumplieron. Es importante que el INAI y las demás instituciones que participan en este proyecto redoblen sus esfuerzos y se coordinen para que iniciativas como ésta se concreten.

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) juega un papel muy relevante en el caso de las masacres de San Fernando I y II, y Cadereyta, en relación con el derecho de acceso a la información y al reconocimiento de la calidad de víctima de familias de migrantes. En cuanto al derecho de acceso a la información, después de haber aceptado ejercer su facultad de atracción en las solicitudes 370/2014 y 338/2014, la SCJN tendrá que decidir sobre asuntos de extrema relevancia en la materia, tales como la interpretación de la excepción a la regla general de la reserva de la información integrada en averiguaciones previas, determinar qué órganos tienen las facultades para determinar la existencia de violaciones graves a derechos humanos o de delitos de lesa humanidad en términos de acceso a la información y decidir quién puede solicitar versiones públicas de las averiguaciones previas.

Aunque no relacionado con las familias de las 72 personas migrantes que perdieron la vida en agosto de 2010, es de suma importancia tener presente el rol que la SCJN juega en materia de reconocimiento de la calidad de víctima de familias de personas migrantes. En marzo de 2015, la SCJN reconoció ciertos derechos como víctimas a los familiares de dos migrantes salvadoreños identificados en las fosas clandestinas de San Fernando.

En diciembre de 2012, la Fiscalía General de la República de El Salvador le comunicó a la señora Bertila Parada que los restos de su hijo habían sido identificados entre los localizados en las fosas clandestinas de San Fernando. La señora Parada solicitó los

documentos que acreditaran la identificación, pero no volvió a tener noticias.¹¹⁶ En febrero de 2013, la Cancillería salvadoreña le informó que, a solicitud de México, se necesitaba que firmara una autorización para que los restos de su hijo fueran cremados y repatriados a El Salvador.¹¹⁷ De acuerdo con la FJEDD, ante las solicitudes de la señora Bertila Parada, la PGR negó tener información del caso y le negó también todos sus derechos como víctima.¹¹⁸ La señora Bertila Parada no tuvo derecho a representantes legales, no pudo ejercer la coadyuvancia ni tener copias del expediente.¹¹⁹ Por esta razón, el 8 de mayo de 2013, se presentó una demanda de amparo indirecto argumentando que las autoridades mexicanas habían “dejado a las víctimas en un total estado de indefensión en cuanto a la cremación de los cuerpos de sus familias, pues no aclararon en dónde se encuentran” y “la autoridad ministerial violentó sus derechos fundamentales, ya que no se les reconoció su carácter de víctimas”.¹²⁰

El 20 de septiembre de 2013, el Juzgado Décimo de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal dictó sentencia en la que ordenó la suspensión de la orden de cremación; negó el amparo para uno de los casos, pues el cuerpo del hijo de la quejosa no se encontraba entre los cuerpos que se localizaron en la fosa clandestina, y concedió el amparo para el otro caso, ordenando a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) que analizara si tenía el carácter de víctima y se le diera acceso al expediente de la averiguación previa.¹²¹ Ante la sentencia, la agente del Ministerio Público de la Federación y las quejas interpusieron recursos de revisión, admitidos por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

El 16 de enero de 2014, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito resolvió revocar la sentencia recurrida y ordenar la reposición del procedimiento. Después de que se repuso el procedimiento, el 4 de marzo de 2014, el Juzgado Décimo de Distrito en Materia Penal dictó una segunda sentencia de amparo en la que otorgó la

¹¹⁶ FJEDD, Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador, Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos de El Progreso Honduras, *Primer caso de masacres de migrantes ante SCJN: Una oportunidad para proteger los derechos de víctimas y familiares*, 17 de febrero de 2016. Disponible en <<http://fundacionjusticia.org/conoce-scn-caso-sobre-migrantes-victimas-de-masacre-en-san-fernando/>>.

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ *Idem.*

¹²⁰ FJEDD. Disponible en <<http://fundacionjusticia.org/4606-2/>>.

¹²¹ *Idem.*

suspensión de cremación de ambos cuerpos y le concedió el amparo a los dos casos. La SEIDO, así como la FJEDD y las dos víctimas, volvieron a interponer un recurso de revisión sobre esta sentencia.

El 19 de junio de 2014, las familiares víctimas y la FJEDD hicieron valer sus agravios hasta que se realizó la solicitud de atracción de la SCJN. El 23 de octubre de 2014, magistrados del Octavo Tribunal Colegiado solicitaron que la SCJN ejerciera su facultad de atracción porque “en la litis a resolverse en este expediente, concurren características especiales de importancia y trascendencia”.

El 4 de febrero de 2015, la Primera Sala de la SCJN ejerció su facultad de atracción para conocer del amparo en revisión, ya que el asunto reunía las características de importancia y trascendencia, pues permitiría reiterar criterios de la SCJN y así conformar jurisprudencia en el tema de acceso a la información pública contenida en averiguaciones previas; identificar cuándo una persona tiene la calidad de víctima en un asunto determinado y desde qué momento se le debe reconocer dicha calidad, particularmente en lo que se refiere al derecho de acceso al expediente de una averiguación previa; y continuar elaborando precedentes respecto a los alcances del interés legítimo.

El 2 de marzo de 2016, la Primera Sala de la SCJN otorgó el amparo por unanimidad de votos a favor de las dos familias de migrantes salvadoreñas, reconociendo su carácter de víctimas, y la posibilidad de obtener copia del expediente del caso. El proyecto de resolución del ministro Pardo Rebolledo fue aprobado; sin embargo, en atención al voto de cuatro ministros se determinó que se debía “modificar sobre los efectos del mismo para reconocer los derechos de una de las víctimas, y profundizar en el tema del acceso al expediente y la cremación de los restos”.¹²² El ministro Zaldívar Lelo de Larrea quedó a cargo de la realización del engrose, que hasta la fecha no ha sido publicado.

Debe señalarse que, aunque esta decisión constituye un gran paso, sus alcances aún son limitados. De acuerdo con los representantes de las víctimas, se espera que en el engrose se tomen en cuenta los puntos que han señalado como faltantes: debe reconocerse a las víctimas como migrantes y, con ello, las dificultades de acceso a la justicia desde otro país; debe considerárseles víctimas de graves violaciones a derechos humanos y de

¹²² FJEDD, Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador, Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos de El Progreso Honduras, *Primer caso de masacres de migrantes ante SCJN: Una oportunidad para proteger los derechos de víctimas y familiares*, op. cit.

desaparición. Asimismo, señalan que debe considerarse que son víctimas por los hechos ocurridos, sin importar que se haya decidido fraccionar el caso en la jurisdicción federal y local, y que fraccionar un caso “abona a la impunidad y dificulta el acceso a la justicia para las víctimas”.¹²³

LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

La Ley General de Víctimas (LGV), publicada el 9 de enero de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*, creó el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (en adelante Sistema Nacional) como instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas, que propone, establece y supervisa las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, así como otras políticas públicas implementadas para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal.¹²⁴

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) es el órgano operativo de este Sistema Nacional, cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y goza de autonomía técnica y de gestión.¹²⁵

La LGV fue publicada el 9 de enero de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*, entrando en vigor 30 días después de su publicación.¹²⁶ La LGV fue posteriormente reformada mediante decreto el 3 de mayo de 2013.¹²⁷ La CEAV quedó debidamente constituida por Decreto Presidencial publicado el 8 de enero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*; este decreto establece la modificación de “la denominación, objeto, organización y funcionamiento del organismo descentralizado Procuraduría Social de

¹²³ FJEDD, *Conoce SCJN caso sobre migrantes víctima de masacre en San Fernando*, 2 de marzo de 2016. Disponible en <<http://fundacionjusticia.org/conoce-scn-caso-sobre-migrantes-victimas-de-masacre-en-san-fernando/>>.

¹²⁴ LGV, *op. cit.*, artículo 79.

¹²⁵ *Ibidem*, artículo 84.

¹²⁶ *Ibidem*, artículo primero transitorio.

¹²⁷ *Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas; y se reforma el primer párrafo del artículo 182-R del Código Federal de Procedimientos Penales*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de mayo de 2013.

Atención a las Víctimas de Delitos [...] para transformarse en el organismo descentralizado denominado Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas”.¹²⁸

La CEAV en el caso de la masacre de las 72 personas migrantes en San Fernando, Tamaulipas

A pesar de que la masacre de las 72 personas migrantes en San Fernando, Tamaulipas, ocurrió en agosto de 2010 y la CEAV quedó debidamente constituida hasta enero de 2014, este organismo tiene la obligación y las facultades para actuar en este caso. En los siguientes apartados se identificará la información a la que se tuvo acceso y se hará un análisis con el objetivo de entender cuál ha sido el papel de la CEAV en el respeto, protección y garantía de los derechos de las víctimas de la masacre.

El 18 de marzo de 2016, el coordinador del proyecto envió una carta dirigida al comisionado presidente de la CEAV en la que se solicitaba, entre otra información, el “expediente completo de las actuaciones llevadas a cabo por la CEAV para dar atención a las víctimas del caso”. Desde esa fecha, se intercambiaron diversas comunicaciones con la CEAV, lo que permitió que se recibiera información de diferentes áreas de la CEAV, se entrevistara con funcionarios y pudiera consultar algunos expedientes en sus instalaciones. Se agradece especialmente el trabajo y la colaboración de la Dirección General de Vinculación Interinstitucional para lograr esto.

Dirección General de Atención Inmediata y Primer Contacto

La Dirección General de Atención Inmediata y Primer Contacto tiene un gran número de atribuciones, entre las que destacan realizar la primera entrevista a la víctima cuando ésta acude directamente a las instalaciones de la CEAV; recabar la información exigida en el Formato Único de Declaración (FUD) cuando éste no ha sido llenado con anterioridad;

¹²⁸ Artículo primero del *Decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 2014.

solicitar información complementaria a las instituciones del Sistema Nacional sobre las características del hecho victimizante para así integrar de manera completa la información que se incorporará al registro; identificar las condiciones específicas de la víctima tomando en cuenta el principio de enfoque diferencial, y tomar acciones inmediatas y expeditas para garantizar las medidas de asistencia, protección y atención; y hacer una evaluación interdisciplinaria de las medidas de emergencia que la víctima pudiera requerir con el objeto de hacer las canalizaciones respectivas a las instituciones del Sistema que resulten competentes.¹²⁹ Es claro que estas atribuciones son fundamentales para proveer una atención adecuada a las víctimas, pues de su correcta realización dependerá que sus derechos puedan ser garantizados de forma efectiva.

El 31 de marzo de 2016, se sostuvo una primera reunión con Mercedes Peláez Ferrusca, directora general de Atención Inmediata y Primer Contacto. En esa ocasión señaló que nos proporcionaría la información solicitada. Una vez que pasó el tiempo acordado para la entrega de información, se nos informó que **no existían** en la Dirección General de Atención Inmediata y Primer Contacto expedientes sobre las acciones realizadas por las áreas que la conforman. Esto impidió que pudiera determinarse si la Dirección General había estado o no cumpliendo con las atribuciones que tiene. Además, tampoco fue posible sostener entrevistas con el personal que atendía a las víctimas, ya que, cuando estas entrevistas fueron solicitadas, la CEAV indicó que esas personas habían dejado de trabajar en la institución.

El 6 de mayo de 2016, se tuvo acceso a una tarjeta informativa de fecha 16 de marzo de 2016 firmada por un Enlace de Alta Responsabilidad y dirigida a un Director de Área de la Dirección General de Atención Inmediata y Primer Contacto. Este documento describe las atenciones que el área de trabajo social ha brindado en el caso de las 72 personas migrantes asesinadas. La CEAV informó que el 2 de marzo de 2016 dos trabajadores sociales de la CEAV acudieron a las instalaciones de Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República para brindarles atención de primer contacto a 16 integrantes de las familias de siete víctimas directas del caso “de los 72 migrantes encontrados en una de las fosas encontradas en el municipio de San Fernando Tamaulipas

¹²⁹ Artículo 35 del *Estatuto Orgánico de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas*, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de junio de 2014.

[sic]”. El documento resalta que la Dirección General de Atención Inmediata y Primer Contacto solamente tenía conocimiento de siete víctimas directas y 16 indirectas vinculadas a este caso.¹³⁰

Ante la aparente confusión existente entre los casos de San Fernando I y San Fernando II, se pidió información para aclarar si la información se refería a uno o a otro caso. En respuesta recibida el 13 de septiembre de 2016, la Dirección General de Atención Inmediata y Primer Contacto indicó las acciones realizadas en ambos casos. Confirmaron que en marzo de 2016 acudieron a las instalaciones de Servicios Periciales de la PGR en la Ciudad de México, “a fin de dar respuesta a la recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 80/2013 y a atender a familiares de 7 víctimas directas del caso fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas; 5 víctimas de nacionalidad guatemalteca, 1 víctima de nacionalidad salvadoreña y 1 víctima de nacionalidad brasileña”. En esa ocasión, recabaron información para llenar formatos únicos de declaración.

Registro Nacional de Víctimas

El Registro Nacional de Víctimas (RENAVI) es “el mecanismo administrativo y técnico que soporta todo el proceso de ingreso y registro de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos al Sistema [Nacional de Víctimas]”.¹³¹ Es la unidad administrativa de la CEAV encargada de “llevar y salvaguardar el padrón de víctimas, a nivel nacional, e inscribir los datos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos del orden federal”¹³².

El ingreso al RENAVI es un prerequisite para acceder a las medidas de atención, asistencia y reparación integral previstas en la Ley General de Víctimas, por lo que tiene un carácter esencial. Para ingresar al RENAVI, es necesario presentar una solicitud de ingreso —que es totalmente gratuita— ante la CEAV o ante los órganos competentes a nivel

¹³⁰ De acuerdo con la información proporcionada por el RENAVI, actualmente existen nueve víctimas y 30 indirectas en relación con la masacre de las 72 personas migrantes.

¹³¹ LGV, *op. cit.*, artículo 96.

¹³² *Idem.*

local.¹³³ El ingreso al RENAVI puede solicitarse y tramitarse de forma personal y directa por la víctima, o a través de un representante —que deberá estar inscrito en el padrón de representantes—.¹³⁴ De acuerdo con lo observado, la solicitud de ingreso al RENAVI puede hacerse desde diferentes instancias, lo que genera retrasos e inconsistencias, pues cada área maneja criterios de atención diversos.

La solicitud de inscripción no implica que la víctima haya quedado ingresada de oficio al RENAVI,¹³⁵ ya que antes será necesario que se haya proporcionado toda la información necesaria¹³⁶ y que los hechos ahí asentados sean valorados. La valoración de los hechos no se requiere cuando: *a)* existe una sentencia condenatoria o resolución por parte de la autoridad jurisdiccional o administrativa competente; *b)* existe una determinación de la CNDH o de las comisiones estatales en esta materia que dé cuenta de esos hechos; *c)* la víctima fue reconocida como tal por el Ministerio Público, por una autoridad judicial, o por un organismo público de derechos humanos, aun cuando no se haya dictado sentencia o resolución; *d)* cuando la víctima cuenta con un informe que le reconozca tal carácter emitido por algún mecanismo internacional de protección de derechos humanos al que México le reconozca competencia, y *e)* cuando la autoridad responsable de la violación a los derechos humanos le reconoce tal carácter.

En el caso de las víctimas de la masacre de las 72 personas migrantes, la realización de una valoración previa fue innecesaria, ya que fueron reconocidas como víctimas en la Recomendación 80/2013 de la CNDH. De acuerdo con la lista proporcionada, hasta el 30 de mayo de 2016, habían ingresado al RENAVI nueve víctimas directas y 30 víctimas indirectas. Todas estas víctimas son representadas por la FJEDD, la que se ha encargado de llenar los FUD y/o de buscar que el personal de la CEAV recabe la información necesaria.

¹³³ *Ibidem*, artículo 98.

¹³⁴ *Idem*.

¹³⁵ *Idem*.

¹³⁶ El artículo 99 de la LGV establece que, para poder inscribir los datos de la víctima, las autoridades deberán tener como mínimo la siguiente información: *i)* datos de identificación de la víctima; *ii)* nombre completo, cargo y firma del servidor público de la entidad que recibió la solicitud de inscripción de datos al RENAVI y el sello de la dependencia; *iii)* firma y huella dactilar de la persona que solicita el registro; *iv)* las circunstancias de modo, tiempo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia de los hechos victimizantes; *v)* el funcionario que recabe la declaración la asentará en forma textual, completa y detallada en los términos que sea emitida; *vi)* los datos de la persona que solicita el registro, y *vii)* la información del parentesco o relación afectiva con la víctima de la persona que solicita el registro, cuando no es la víctima quien lo hace. En caso de que el ingreso lo solicite un servidor público, deberá detallarse nombre, cargo y dependencia o institución a la que pertenece.

Consiguientemente, en este caso solamente se ha logrado el ingreso en el RENAVI de las víctimas que reciben acompañamiento por la FJEDD.

De la lectura de los expedientes del RENAVI a los que se tuvo acceso en mayo de 2016, se detectó que carecían en la mayoría de las ocasiones de información detallada y actualizada. Si bien en este caso no es necesaria una valoración previa para lograr el ingreso al RENAVI, la CEAV tiene la obligación de recabar la información necesaria que le permita entender las circunstancias entorno al hecho victimizante y la caracterización socioeconómico de las víctimas. Sin esta información, es imposible otorgar una atención adecuada a las víctimas.

Entre la información que debe estar sistematizada en el RENAVI¹³⁷ y que no se aprecia en los expedientes, se encuentra la actualización del relato del hecho victimizante con los avances en la investigación penal o a través de otros mecanismos de esclarecimiento de los hechos, así como la descripción del daño sufrido. Por ejemplo, si bien en los expedientes se registra el número de la averiguación previa, no se identifica acción alguna por parte de la CEAV para obtener esta información, ya sea de la PGR o de las mismas víctimas. Asimismo, en la mayoría de los expedientes revisados la descripción del daño sufrido es muy limitada, señalando algunas de las afectaciones físicas, psicológicas y económicas que las víctimas indirectas han sufrido a raíz del asesinato de las víctimas directas. En los expedientes de víctimas indirectas menores de edad, se establece que se necesita un peritaje especializado, pero no existen registros de que éste haya tenido lugar. No se tuvo acceso a ningún expediente que refleje que las víctimas hayan sido evaluadas por un profesional que evaluara el daño sufrido, ni se ha tenido conocimiento de que se haya proporcionado atención médica especializada a las víctimas.

Lo anterior fue confirmado en entrevista con la FJEDD, que nos informó que se había proporcionado la mínima información requerida para lograr el ingreso, pues el registro es visto como un mero trámite. Se solicitó el ingreso al RENAVI de las víctimas que llevan un proceso ante la Comisión Forense con el objetivo de acceder a las medidas de atención, asistencia y reparación integral previstas en la LGV. Mencionaron que la CEAV no se ha acercado a las víctimas, por lo no se ha realizado un diagnóstico de necesidades, ni peritajes especializados para determinar los daños sufridos por las víctimas. Señalaron que

¹³⁷ LGV, *op. cit.*, artículo 104.

en una reunión de trabajo con el comisionado presidente, Jaime Rochín, y personal de la CEAV, éste se comprometió a comenzar a implementar la reparación del daño en el caso de la masacre de los 72, pero que sigue sin haber un trabajo profesional para que se haga el estudio que se requiere para otorgar una reparación integral.

Observaciones

De acuerdo con los expedientes del RENAVI, fue hasta el 11 de enero de 2016 cuando la CEAV solicitó a la CNDH la copia certificada de la Recomendación 80/2013, es decir, más de dos años después de que la CEAV quedara debidamente constituida y empezara su funcionamiento. El 22 de enero de 2016, la CNDH entregó a la CEAV la copia certificada de la Recomendación 80/2013. El 26 de febrero de 2016, la CNDH entregó a la CEAV la lista de víctimas directas e indirectas de la Recomendación 80/2013. Este retraso en la solicitud y obtención de la información limitó las posibilidades de actuación de la CEAV, pues anteriormente a esa fecha no contaban con todos los nombres de las víctimas directas e indirectas vinculadas a la Recomendación 80/2013 y, consecuentemente, no podían otorgarles medidas de atención, asistencia y reparación integral.

De acuerdo con el artículo 109 de la LGV, “cualquier autoridad, así como los particulares que tengan conocimiento de un delito o violación a derechos humanos, tendrá la obligación de ingresar el nombre de la víctima al Registro, aportando con ello los elementos que tenga”. La CNDH y la PGR solicitaron la inscripción de las víctimas en el RENAVI hasta el 22 de enero de 2016 y el 28 de enero de 2016, respectivamente. Al igual que en el punto anterior, se tiene un retraso considerable por parte de las autoridades. El resto de las familias que no son representadas por la FJEDD no han sido buscadas por la CEAV para iniciar el proceso de reparación del daño.

Comité Interdisciplinario Evaluador

El Comité Interdisciplinario Evaluador (CIE) tiene diversas funciones esenciales de las que depende el acceso de las víctimas a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y

Reparación Integral (en adelante Fondo). El CIE está encargado “de emitir opiniones técnicas sobre la inscripción de las solicitudes de las víctimas al registro y de elaborar los proyectos de compensación subsidiaria para que sean aprobados, en su caso, por la Comisión Ejecutiva”.¹³⁸ Asimismo, para que la CEAV determine el apoyo o asistencia que corresponde otorgar a una víctima de los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, es necesario tener previamente la opinión del CIE.¹³⁹

El 31 de marzo de 2016, se sostuvo una entrevista con Marcela Benavides Hernández, directora general del CIE. De acuerdo con la información proporcionada por la funcionaria, no existía en este caso ninguna resolución en materia de reparaciones por parte de la CEAV, ya que las víctimas no la habían solicitado. Asimismo, en esa fecha señaló que la CEAV no tenía la lista con los nombres de las 72 víctimas —ya que ni la PGR ni la CNDH les habían proporcionado la información— y, consiguientemente, sólo se tenía contacto con las familias que se habían acercado a ellos a través de la FJEDD. Sin embargo, la información contenida en los expedientes del RENAVI indica que en la fecha en la que se sostuvo la reunión, la CNDH ya había proporcionado a la CEAV una lista con los nombres de víctimas directas e indirectas vinculadas a la Recomendación 80/2013.

De acuerdo con el oficio CEAV/CIE/0345/2016 de fecha 13 de abril de 2016, el licenciado Josué Sansón Jáuregui, subdirector del CIE, informó a la maestra Miriam Morales Sanhueza, directora general de Vinculación Interinstitucional, que el CIE había emitido 11 proyectos de dictamen de medidas de ayuda inmediata por concepto de gastos funerarios relacionadas con el caso de San Fernando, Tamaulipas. Estos proyectos de dictamen fueron aprobados posteriormente por el pleno de la CEAV, dándose origen a las resoluciones sobre la materia. Con las resoluciones emitidas por el pleno se beneficiaron 27 víctimas (12 directas y 15 indirectas), otorgándoseles un total de \$836 486.49 (ochocientos treinta y seis mil cuatrocientos ochenta y seis pesos mexicanos con cuarenta y nueve centavos). No obstante, al analizar la tabla incluida en el oficio, se detectó que las víctimas de las que se informaba estaban relacionadas con el hallazgo, en abril de 2011, de fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas, y no con la matanza de agosto de 2010.

¹³⁸ Artículo 36 del Estatuto Orgánico de la CEAV.

¹³⁹ LGV, *op. cit.*, artículo 139.

En mayo de 2016, se tuvo acceso en las instalaciones de la CEAV a los expedientes del CIE relacionados con los casos de San Fernando I y San Fernando II, sobre gastos funerarios otorgados a las familias. De esos expedientes, únicamente uno de ellos trataba sobre los hechos de San Fernando I. Este expediente del CIE, bajo el registro CEAV/CIE/0194/2015 del 10 de diciembre de 2015, trata de medidas de ayuda inmediata por gastos médicos y de transporte a una víctima indirecta relacionada con la Recomendación 80/2013 de la CNDH. Esta víctima, de nacionalidad guatemalteca, es familiar de tres personas que perdieron la vida en los hechos de San Fernando.

El expediente evidencia que obtener recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral para víctimas resultó largo. El 11 de enero de 2016, un mes después de la solicitud, la CEAV responde a la organización que solicita los recursos —la FJEDD— que no acreditó la personalidad como representante legal de la víctima. Dos meses después, el 18 de marzo de 2016, la organización acredita ante la CEAV la representación legal de la víctima. Es hasta el 7 de abril de 2016 —casi un mes después de que se acreditara la representación— cuando la Dirección del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral de la CEAV autoriza el reembolso de los gastos ya efectuados por la víctima indirecta. El proceso tomó casi cuatro meses, entre retrasos de la CEAV y el proceso burocrático por el que tuvo que atravesar la víctima y la organización representante.

De acuerdo con entrevistas que se sostuvieron con la FJEDD, los requisitos que exige la CEAV para acreditar la representación de las víctimas son excesivos, obstaculizan el acceso de las víctimas a sus derechos y generan una revictimización. En un caso como éste, en el que las familias de las víctimas se encuentran en otro país y con escasos recursos para trasladarse constantemente, requerir nuevas prueba de la representación cuando ésta ya ha sido probada ante otras instancias del Estado resulta una carga excesiva para ellas.

Adicionalmente a lo anterior, en los expedientes se encuentra otra actuación para iniciar procesos de reparación. El 2 de marzo de 2016, la CEAV informa, en su boletín B016/2016,¹⁴⁰ que cubrió los gastos de traslado, hospedaje y alimentación de 16 personas “provenientes de Guatemala, El Salvador y Brasil, familiares de los migrantes encontrados en una fosa clandestina en el municipio de San Fernando, Tamaulipas en agosto de 2010”.

¹⁴⁰ La CEAV atiende a las víctimas de San Fernando. Disponible en <<http://www.ceav.gob.mx/2016/03/la-ceav-atiende-a-las-victimas-de-san-fernando/>>.

Se trata de víctimas relacionadas con la Recomendación 80/2013 que son trasladadas para “darle seguimiento a los expedientes de sus casos y a hacerse tomas de muestras genéticas como parte de la indagatoria del caso”. Se tomaron los siguientes acuerdos:

- Se realizará el registro de las 16 personas víctimas provenientes de Guatemala, El Salvador y Brasil, así como de familiares que representan y que también son víctimas indirectas del caso, en el RENAVI, con base en lo indicado por el Ministerio Público Federal.
- La CEAV, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), realizará las gestiones necesarias para que reciban asistencia médica, psicológica y de trabajo social en sus países de origen.
- Se les seguirá apoyando con sus gastos de traslado, hospedaje y alimentación durante las próximas visitas de seguimiento que tuvieran que hacer a la Ciudad de México.
- Se cubrirán los gastos funerarios que pudieran originarse por la posible entrega de restos de sus seres queridos, en caso de resultar algún positivo en las pruebas de ADN.
- Se iniciará el proceso de reparación integral en los casos en que éste proceda.

A más de seis meses de que se llegara a estos acuerdos, la CEAV no ha actuado para darles cumplimiento. No se ha iniciado ningún proceso para garantizar la reparación integral y ni siquiera ha habido un acercamiento con las víctimas para explicarles cuáles son sus derechos. Por otra parte, el pago de gastos realizados por víctimas y sus representantes se da por reembolso, lo que resulta en muchos casos un obstáculo, puesto que no cuentan con esos recursos y porque se registran grandes retrasos en los pagos. Las víctimas no han recibido asistencia médica, psicológica y de trabajo social en sus países de origen. En entrevista realizada a una víctima, ésta expresó: “nosotros lo que queremos es que ellos cumplan con las palabras que ellos dicen, con los familiares, [...] no hemos visto nada nada, ni siquiera nos han llamado, nos dijeron que nos iban a llamar, mandamos

documentación de toda mi familia [...] No hemos recibido ninguna ayuda de nadie tampoco, ni medicina ni nada”.¹⁴¹

En cuanto a las gestiones que la CEAV indica que realizará con la Secretaría de Relaciones Exteriores para garantizar la asistencia a las víctimas en sus países de origen, se tiene conocimiento de que aún no se ha generado ningún mecanismo interinstitucional para ese fin. El 21 de julio de 2016, el director general adjunto para Frontera Sur de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) dio respuesta al oficio enviado por la CEAV de fecha 1 de julio de 2016. La CEAV solicitó información sobre las acciones realizadas por la SRE, embajadas y consulados mexicanos en relación con las víctimas de la masacre de las 72 personas migrantes.

La SRE indicó haber actuado como enlace entre las autoridades mexicanas y los funcionarios consulares de los distintos países de origen de las víctimas para realizar las tareas de transmitir información para la identificación, entrega y repatriación de restos. La Cancillería hizo mención en su respuesta a contactos que ha entablado con la Dirección General de Vinculación Interinstitucional y señaló que “apreciará avanzar en el establecimiento de un mecanismo interinstitucional, que permita fortalecer la colaboración en estos casos”.

En este sentido, es importante destacar que, de acuerdo con el artículo 112 de la LGV, el Sistema Nacional de Atención a Víctimas tiene la obligación expresa de garantizar

los servicios de ayuda, atención, asistencia, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de los extranjeros que hayan sido víctimas del delito o de violaciones a derechos humanos en México, firmando los convenios de colaboración correspondientes con las autoridades competentes del país donde la víctima retorne y con apoyo de los consulados mexicanos en dicho país.

Se solicitó información sobre estos convenios; sin embargo, el 10 de septiembre de 2016, la CEAV respondió que no ha firmado ningún convenio en esos términos, ni con las autoridades de Guatemala, El Salvador, Honduras, Brasil y Ecuador.

¹⁴¹ Entrevista realizada a una víctima, 9 de septiembre de 2016.

Asesoría Jurídica Federal

La Asesoría Jurídica Federal es el área de la CEAV especializada en asesoría jurídica para víctimas.¹⁴² Las funciones principales de la Asesoría Jurídica Federal son la coordinación del servicio de asesoría jurídica para víctimas en asuntos federales con el objetivo de garantizar sus derechos; y la coordinación del servicio de representación y asesoría jurídica de las víctimas en materia penal, civil, laboral, familiar, administrativa y de derechos humanos del fuero federal, para garantizar el acceso a la justicia, a la verdad y la reparación integral.¹⁴³

El 27 de abril de 2016, se recibió un documento que nos indicaron que provenía del Área de Asesoría Jurídica Federal a Víctimas. Es importante destacar que el documento no tiene las mismas características que los otros documentos que se han recibido de la CEAV, ya que no está membretado, no cuenta con número de oficio y tampoco se establece qué área lo elaboró, ni el funcionario que lo firma. El documento tiene el título “72 migrantes (San Fernando, Tamaulipas)”, e indica que en atención al “Convenio de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas, y Cadereyta, Nuevo León, que se lleva a cabo por la Comisión Forense”, por acuerdo de la CEAV de fecha 12 de enero de 2016, fue acordado trasladar a víctimas indirectas de Guatemala, El Salvador y Brasil a la Ciudad de México, para la revisión de sus expedientes, así como la toma de muestras genéticas por parte de la PGR y el Equipo Argentino de Antropología Forense. El documento contiene la lista de víctimas que estuvieron en la Ciudad de México del 28 de febrero al 5 de marzo de 2016: nueve de Guatemala, cuatro de El Salvador y tres de Brasil. Asimismo, indica que la Asesoría Jurídica Federal realizó los acuerdos para los traslados y solicitó a la Embajada de Brasil en México el apoyo de un traductor; y se proporcionó traslado con dos camionetas para el grupo de víctimas durante toda su estancia en la Ciudad de México.

El documento descrito ha sido la única información proporcionada por la Asesoría Jurídica Federal y nunca ha sido posible sostener una entrevista con personal de esa área. Debe señalarse que el 1 de julio de 2016, la Dirección General de Vinculación Institucional

¹⁴² LGV, *op. cit.*, artículo 165.

¹⁴³ *Ibidem*, artículo 167.

de la CEAV informó que el 5 de abril de 2016, mediante oficio CEAV/DGVI/079/2016, se había solicitado a la Asesoría Jurídica Federal acceso a los expedientes que tenían sobre el caso y aún no habían recibido respuesta alguna. Por esa razón, el 30 de junio de 2016, mediante oficio CEAV/DGVI/270/2016, se reiteró la solicitud. Hasta la fecha de publicación del informe, no se había recibido respuesta.

La atención médica recibida por las víctimas

De acuerdo con el documento *Atención médica a familiares de víctimas de la masacre de 72 migrantes y de fosas clandestinas: hechos, elementos positivos, retos y propuestas de acción*, presentado por la FJEDD a la CEAV, uno de los acuerdos principales a los que se llegó en la reunión de febrero de 2016 sostenida entre algunas familias y el comisionado presidente y su equipo de trabajo, fue “la activación inmediata de las medidas de asistencia por parte de la CEAV para todas y todos los familiares de las víctimas directas de la masacre de 72 personas migrantes”. Por esa razón, y dada la necesidad de recibir atención urgente, dos víctimas indirectas fueron valoradas por primera vez por un médico y se programó otra visita para que fuesen atendidas en mayo de 2016 (una cirugía para una de ellas y una valoración médica a profundidad para la otra). Ante la falta de seguimiento por parte de la CEAV, en mayo de 2016 la FJEDD tuvo que solicitar una reunión con la CEAV. En esa reunión se llegó a ciertos acuerdos puntuales a los que no se dio cumplimiento en su totalidad y se hicieron evidentes muchos de los problemas a los que se enfrentan las víctimas, especialmente si no son mexicanas, para recibir medidas de asistencia.

La FJEDD relata la falta de coordinación y eficacia por parte de la CEAV, pues no gestionaron adecuadamente las citas médicas, informaron de forma tardía sobre las fechas de vuelos y citas, y además, dado que no gestionaron adecuadamente el transporte terrestre de las víctimas, los representantes tuvieron que pagarlo. Durante la visita, se evidenció la falta de coordinación institucional entre la CEAV con el hospital que prestó el servicio médico, la revictimización por parte del personal médico —por ejemplo, un médico le dijo a una de las víctimas que “para qué seguía buscando a sus familiares, que mejor se buscara un marido”.

En la respuesta de 21 de julio de 2016 dada por la CEAV a la FJEDD, se destaca que, si bien no se desechan las propuestas realizadas, tampoco se aprecia ningún tipo de urgencia para hacer frente a los obstáculos señalados. A pesar de los aspectos positivos que tuvo la visita y que destaca la FJEDD,¹⁴⁴ es esencial que se tomen acciones inmediatas para hacer frente a los obstáculos. Por ejemplo, la FJEDD ha solicitado a la CEAV que se firmen convenios para la atención médica de familias en países de Centroamérica y Estados Unidos, tanto con instituciones públicas como privadas, pero hasta la fecha esto no se ha realizado.

Aunque estas víctimas agradecen el apoyo otorgado por la CEAV, ya que les han dado “medicina, el viaje, pues nos pagan transporte de donde vivimos a la capital y los vuelos, y alimentos” y consideran que “esto que ellos han logrado, no lo hubieran logrado allá en Guatemala”, el traslado de un país a otro para recibir tratamiento médico no es fácil para ellas.¹⁴⁵ Una de ellas señala que tiene que dejar a sus hijos y buscar quién los cuide, por lo que no puede venir a México tantos días y tiene que planear la visita con anticipación.¹⁴⁶ A esta situación se le tienen que agregar los viajes y trámites que deben realizar para obtener una visa que les permita ingresar a México. Por ello, es fundamental que la CEAV lleve a cabo las acciones necesarias para que, cuando así lo deseen o necesiten las víctimas, puedan recibir una atención de calidad en sus países de origen.

LAS AUTORIDADES DEL ESTADO DE TAMAULIPAS: PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA, LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y EL INSTITUTO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DELITO

Durante el curso de esta investigación, la única respuesta que se recibió por parte de alguna institución del estado de Tamaulipas fue la de Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas (CODHET). El 12 de abril de 2016, la CEAV solicitó a la CODHET las

¹⁴⁴ En el documento, la FJEDD señaló que la visita representaba un precedente importante, ya que, gracias al trabajo que se realizó junto con la CEAV, familias de los migrantes de la masacre pudieron recibir por primera vez atención médica. Asimismo, reconoció la disponibilidad del personal de la CEAV que realizó el acompañamiento, así como las condiciones del hotel y la alimentación que recibieron.

¹⁴⁵ Entrevista realizada a una familia guatemalteca el 30 de septiembre de 2016.

¹⁴⁶ *Idem.*

actuaciones que hubiesen llevado a cabo en relación con el caso de las 72 personas migrantes asesinadas en agosto de 2011. El 28 de abril de 2016, la CODHET respondió que la CNDH había iniciado de oficio una investigación sobre el caso el 25 de agosto de 2011 y emitido la Recomendación 80/2013 el 23 de diciembre de 2013, por lo que sugerían que se solicitara la información a ese organismo. A pesar de ello, la CODHET podría haber implementado acciones para buscar dar respuesta a una situación de graves violaciones a los derechos humanos en contra de personas migrantes, como lo fue la masacre en agosto de 2010 y el hallazgo de las fosas clandestinas en 2011. La información disponible indica que la CODHET ha sido omisa en este sentido.¹⁴⁷

Las autoridades de Tamaulipas han sido omisas en el cumplimiento de diversas de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Como puede observarse en la sección dedicada a la CNDH y al cumplimiento de la Recomendación 80/2013, la PGJET no realizó de manera adecuada la identificación, manejo y conservación de cadáveres, así como también incumplió procedimientos de indicios, cadena de custodia, preservación y conservación del lugar de los hechos. Esta situación, al igual que el actuar de la PGR, dio lugar a la entrega inadecuada de restos, obstáculos en la identificación por el alto grado de descomposición de los cuerpos derivado del manejo y conservación inadecuados, así como a dudas sobre la certeza de las identificaciones realizadas.

Es también importante destacar que, a pesar de lo sucedido en agosto de 2011, la violencia en contra de personas migrantes en Tamaulipas no se ha detenido. El hallazgo de fosas clandestinas en San Fernando en 2011 con 196 cadáveres dio cuenta de que la situación no mejoraba y que las autoridades seguían sin tomar medidas para prevenir estas graves violaciones de derechos humanos. Después de 2011, las desapariciones de personas migrantes continúan en Tamaulipas.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Anabel Manzano, “Codhet da la espalda a migrantes: Solalinde”, *Milenio*, 14 de enero de 2014. Disponible en <http://www.milenio.com/region/Codhet-da-espaldas-a-migrantes-Solalinde_0_226777320.html>.

¹⁴⁸ “+de72”, “A 5 años de la masacre en San Fernando, las desapariciones siguen en los camiones de Tamaulipas”, 7 de abril de 2016. Disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2016/04/terror-en-carreteras-de-tamaulipas-historias-de-mexicanos-que-desaparecieron-en-esos-caminos/>>.

SOCIEDAD CIVIL, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y ACADEMIA

Desde que se hizo pública la noticia sobre el hallazgo de los cuerpos de 72 personas migrantes en el rancho El Huizachal en San Fernando, Tamaulipas, y en los años subsecuentes, la sociedad civil organizada, los medios de comunicación y la academia han mostrado la indignación y el horror que les ocasiona la masacre y se han generado diversas muestras de apoyo.

Para empezar, una gran cantidad de artículos, editoriales y reportajes han sido y siguen siendo publicados en diversos periódicos y revistas tanto nacionales como internacionales. Uno de los esfuerzos más encomiables es, sin lugar a dudas, el realizado por el equipo de investigación de Periodistas de a Pie y otros periodistas invitados. Periodistas de a Pie creó el sitio web de investigación periodística “+de 72” para abordar las masacres de migrantes en México y lo presentan como:

un intento de comisión de la verdad en tiempo real que plantea las preguntas que no han respondido las autoridades y devela los mecanismos de la impunidad que permiten que el horror continúe: las inconsistencias de las versiones oficiales de los hechos, el encubrimiento a funcionarios involucrados, los vacíos judiciales, los malos procedimientos forenses y las violaciones de los derechos de las víctimas al reconocimiento, a la justicia, a la verdad y a la reparación.¹⁴⁹

Es importante también mencionar el proyecto *72migrantes.com*, ya que es un reflejo del impacto y relevancia que esta masacre en particular tuvo para la sociedad. En noviembre 2010, se creó un “altar virtual” con música, retratos, flores y textos. En la página web pueden encontrarse 72 textos —dedicados a cada una de las personas que murieron— redactados por escritores, periodistas, activistas, artistas y académicos, así como las fotos de veinte fotografías.¹⁵⁰ En 2011, bajo la coordinación de Alma Guillermoprieto, los textos e imágenes fueron publicados en el libro titulado *72 migrantes*.

En cuanto a la sociedad civil, si bien el caso ha generado muestras de solidaridad de un gran número de organizaciones y colectivos mexicanos e internacionales. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho es una de las organizaciones de la sociedad civil que ha apoyado más de cerca a las familias de varias de las personas que

¹⁴⁹ Véase <<http://www.masde72.periodistasdeapie.org.mx/>>.

¹⁵⁰ Véase <<http://72migrantes.com/>>.

perdieron la vida en ese incidente. Como se ha mencionado en diversas ocasiones en este informe, la FJEDD ha acompañado y sigue acompañando a las víctimas en diferentes procedimientos ante autoridades mexicanas, tales como la PGR, la CNDH y la SCJN. Asimismo, junto con otras organizaciones, ha visibilizado el caso ante diferentes instancias internacionales, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Comité Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas y el relator especial de las Naciones Unidas sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos.

Deben mencionarse también los esfuerzos que se han generado con otras organizaciones de la sociedad civil mexicanas y centroamericanas. La Fundación para la Justicia coordina la Red Regional Verdad y Justicia para las Personas Migrantes, conformada por el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (Cofamide), el Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos del Progreso (Cofamipro), el Foro Nacional para la Migración en Honduras (Fonamih), la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (Menamig), la Casa del Migrante de Saltillo y la Alianza Nacional de Comunidades Caribeñas y Latinoamericanas (Nalaac).¹⁵¹ La Red Regional Verdad y Justicia para las Personas Migrantes tiene como objetivos principales apoyar en la consolidación local y regional de comités de familias de personas migrantes que han sido víctimas de violaciones de derechos humanos, “con la intención de que sean los familiares los protagonistas en la búsqueda de su derecho a la verdad y acceso a la justicia”; instaurar mecanismos regionales de búsqueda de personas migrantes desaparecidas; crear protocolos de identificación y búsqueda de personas migrantes; e implementar un marco legal regional que beneficie a todos los agentes involucrados en el acceso a la justicia y el derecho a la verdad.¹⁵²

Para la identificación de los restos, ha sido fundamental el trabajo del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) en Centroamérica y México. Su *Proyecto Frontera*,¹⁵³ ha impulsado la creación de “Bancos de Información Forense”, que es un

¹⁵¹ Véase FJEDD, *Red regional verdad y justicia para personas migrantes*. Disponible en <<http://fundacionjusticia.org/red-regionalverdad-y-justicia/>>.

¹⁵² *Idem*.

¹⁵³ Véase María Eugenia Ludueña, “Forenses argentinos: La realidad de México ‘es muy triste, vimos lo que no vemos en ningún lado’”, *Sinembargo*, 26 de abril de 2016. Disponible en <<http://www.sinembargo.mx/26-04-2016/1653141>>; Lilia Saúl Rodríguez, “Proyecto Frontera: Buscando la identidad de 25 mil

mecanismo gubernamental y no gubernamental en donde participan los comités de familiares de desaparecidos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de los países de origen y el EAAF, para documentar información forense sobre familiares desaparecidos.¹⁵⁴ Al tener la información en los bancos, se permite que en cuanto se da el cruce de información de restos sin identificar proporcionada por una morgue con la información de familiares de migrantes desaparecidos que está en los Bancos de Información Forense, pueda darse una identificación. El trabajo previo del EAAF con organizaciones y comités de la región, principalmente en Honduras, Guatemala y El Salvador, permitió que pudiera firmarse el Convenio de Comisión Forense, donde la mayor parte de la información de los familiares es proporcionada por los Bancos de Información Forense y por familiares de Guatemala —en donde hubo un ejercicio inicial de Banco Forense que después no fue ratificado por la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala—. ¹⁵⁵ Para las familias de personas migrantes desaparecidas, la presencia del EAAF es lo que constituye el elemento de confianza y legitimidad en las actividades de la Comisión Forense.¹⁵⁶

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

De forma inmediata, el caso generó condenas en contra del Estado mexicano por parte de la comunidad internacional. El 25 de agosto de 2010, el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador emitió un comunicado de prensa en el que “lamenta profundamente y condena el asesinato de 72 migrantes latinoamericanos”.¹⁵⁷ El 27 de agosto de 2010, el

desaparecidos”, *Animal Político*, 25 de marzo de 2013. Disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2013/03/proyecto-frontera-buscando-la-identidad-de-25-mil-desaparecidos/>>.

¹⁵⁴ Véase *Protocolo para la notificación de identificación de restos de personas no localizadas en San Fernando, Tamaulipas, y en Cadereyta, Nuevo León*. Disponible en <http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR_Normateca_Sustantiva/protocolo%20de%20notificaci%C3%B3n%20de%20identificaci%C3%B3n.pdf>.

¹⁵⁵ Información proporcionada por la FJEDD en octubre de 2016.

¹⁵⁶ Véase por ejemplo, FJEDD, *Organizaciones de familiares y sociedad civil felicitan al Equipo Argentino de Antropología Forense por sus 30 años y agradecen su trabajo en favor de los derechos humanos*, 7 de julio de 2014. Disponible en <<http://fundacionjusticia.org/30-anos-eaaf/>>.

¹⁵⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, *Cancillería lamenta y condena asesinato de migrantes en el norte de México*, 25 de agosto de 2010. Disponible en

secretario general de la Organización de Estados Americanos expresó su enérgica condena y manifestó que esperaba que “este crimen colectivo sea esclarecido y confío en que el gobierno mexicano hará todo lo posible para ello”.¹⁵⁸ Ese mismo día, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos condenó también enérgicamente el asesinato y expresó su profunda consternación ante los asesinatos, que evidenciaban la situación crítica de las personas migrantes en el país.¹⁵⁹ La CIDH publicó un comunicado de prensa en el que “expresa su más profunda preocupación por la matanza de inmigrantes ocurrida en México, y urge al Estado a adoptar medidas urgentes para investigar y hacer justicia, así como para proteger a los migrantes en tránsito en el país y garantizar el respeto a sus derechos humanos”.¹⁶⁰

Más allá de las condenas ante los hechos, diversos organismos internacionales han continuado manifestando su preocupación por la situación general de los derechos de las personas migrantes en México, y específicamente por la falta de acciones efectivas por parte del gobierno mexicano para esclarecer los hechos en torno a la masacre, identificar y sancionar a los responsables, reparar a las víctimas y establecer medidas para garantizar la repetición de sucesos como éstos. En mayo de 2011, por ejemplo, el Comité de Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, de Naciones Unidas, manifestó que le preocupaba que prevalecía la impunidad ante el alarmante número de secuestros y extorsiones, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, desapariciones y muertes de que han sido víctimas personas migrantes en México, y “en especial en casos paradigmáticos como el secuestro y asesinato de 72 migrantes centroamericanos y sudamericanos en agosto de 2010 en Tamaulipas”.¹⁶¹

<http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_acymailing&ctrl=archive&task=view&listid=3&mailid=14-cancilleria-lamenta-y-condena-asesinato-de-migrantes-en-el-norte-de-mexico&Itemid=794>.

¹⁵⁸ Organización de los Estados Americanos, Comunicado de Prensa No. C-306/10. *Secretario General de la OEA condena masacre de 72 migrantes en México*, 27 de agosto de 2010. Disponible en <http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-306/10>.

¹⁵⁹ Centro de Información de las Naciones Unidas, Comunicado No. 10/211, *La Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos pide acciones urgentes ante los últimos asesinatos en México*, 27 de agosto de 2010. Disponible en <<http://www.cinu.mx/comunicados/2010/08/la-alta-comisionada-de-la-onu/>>.

¹⁶⁰ CIDH, Comunicado de Prensa No. 86/10, *CIDH condena matanza de inmigrantes en México*, 27 de agosto de 2010. Disponible en <<http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2010/86-10sp.htm>>.

¹⁶¹ Organización de las Naciones Unidas, Comité de Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 74 de la Convención. Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. México*, CMW/C/MEX/CO/2, 3 de mayo de 2011, párr. 28. Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/co/CMW.C.MEX.CO.2_sp.pdf>.

En el informe *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, la CIDH utilizó la masacre para evidenciar “la falta de medidas eficaces por parte del Estado para proteger a los migrantes”.¹⁶² Indicó también que hechos como éste mostraban “el nivel de deshumanización e instrumentalización del que son víctimas las y los migrantes en su paso por México” y que observaba “con suma preocupación que la masacre de los 72 migrantes no representó un hecho aislado, sino que encuadra dentro del contexto de violencia y discriminación que afecta a los migrantes en situación irregular que transitan por México”.¹⁶³ Asimismo, en su informe *Situación de derechos humanos en México*, hizo mención del caso en relación con los “innumerables reportes de violencia a raíz de las actividades del crimen organizado en el contexto de la movilidad humana”,¹⁶⁴ reconoció como un avance la creación de la Comisión Forense y volvió a instar al Estado “a adoptar las medidas que sean necesarias para la creación del Mecanismo Transnacional de Acceso a la Justicia para Migrantes y sus Familias, así como la creación de una Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra Personas Migrantes a nivel federal”.¹⁶⁵

Debe destacarse también la preocupación demostrada y las recomendaciones realizadas por el Comité de Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada en cuanto a las desapariciones de personas migrantes. Ha señalado que el Estado mexicano “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”.¹⁶⁶ Asimismo, ha precisado que el mecanismo transnacional de búsqueda y acceso a la justicia que el Estado informó que se estaba diseñando, debería garantizar: “a) la búsqueda de las personas migrantes desaparecidas y,

¹⁶² 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 de 2013, párr. 151. Disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>>.

¹⁶³ *Ibidem*, párr. 153.

¹⁶⁴ CIDH, *Situación de derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 45. Disponible <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>>.

¹⁶⁵ *Idem*.

¹⁶⁶ Naciones Unidas, Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*, CED/C/MEX/CO/1, 5 de marzo de 2015, párr. 24. Disponible en <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fMEX%2fCO%2f1&Lang=en>.

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*; *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”.¹⁶⁷

¹⁶⁷ *Idem.*