

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el “Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México”

Mónica M. Cruz Espinosa*

El pasado 28 de noviembre de 2018 la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió dos nuevas sentencias condenatorias en contra del Estado mexicano, por los casos Alvarado Espinoza y otros y Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco. Ambas resoluciones son igualmente relevantes, sin embargo, este comentario abordará la primera por su pertinencia en la discusión vigente en México respecto del papel de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública.

El caso se refiere a la desaparición de tres personas, Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado Herrera y Rocío Irene Alvarado Reyes, el 29 de diciembre de 2009 en el Ejido Benito Juárez, de Chihuahua, por personas que utilizaban vestimenta de tipo militar, sin que a la fecha se tenga noticia de su paradero ni se haya determinado la identidad de las personas responsables, ni mucho menos sancionado.

La Corte resolvió que el Estado mexicano es responsable de la desaparición forzada de las tres víctimas, en violación de sus derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal y a la libertad personal; así como por la vulneración de los derechos a las garantías judiciales y protección judicial en perjuicio de las personas desaparecidas y de sus familiares, algunos de los cuales fueron víctimas de amenazas y hostigamiento; del derecho a la integridad personal de los familiares de las personas desaparecidas, y del derecho de circulación, de residencia y a la protección de la familia, en agravio de algunos grupos familiares que se vieron forzados a desplazarse como consecuencia de la desaparición de las tres víctimas, de las amenazas, del hostigamiento e incluso del asesinato de un familiar, así como por la falta de mecanismos de protección para retornar a sus hogares de manera segura, pese a contar con medidas provisionales dictadas por la Corte desde 2010.

Sin duda, la sentencia contiene diversos puntos que merecen ser analizados y discutidos, pero un estudio pormenorizado de la misma excede el propósito de este comentario que lo que busca es incentivar la lectura y el estudio de la resolución. Por lo anterior, este escrito se limitará a verter consideraciones sobre algunos de los rubros desarrollados en la sentencia: 1) la determinación de la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la desaparición forzada

* Investigadora del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

de las víctimas con base en la valoración de las pruebas circunstancial, indicial y presuncional; 2) los estándares fijados por la Corte para la participación de fuerzas armadas en las labores de seguridad pública; 3) el amparo como recurso efectivo de protección judicial frente a la desaparición forzada, y 4) el reconocimiento del desplazamiento forzado interno como violación de derechos humanos.

1. La valoración de la prueba en la desaparición forzada

Los hechos tuvieron lugar en el contexto del Operativo Conjunto Chihuahua, que inició en marzo de 2008, como parte de la estrategia de “Operativos Conjuntos” implementada por el gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa entre los años 2007-2012 y que llegó a abarcar a 16 entidades federativas, con la participación de alrededor de 50 mil efectivos militares para 2012¹. Lo anterior es importante toda vez que la Corte hizo un recuento del contexto de desapariciones en México y del patrón de impunidad que prevalece sobre ellas, dentro del cual abordó la estrategia de militarización de la seguridad pública en lo que se conoció como la “guerra contra el narcotráfico”, con base en la información proporcionada por el propio gobierno mexicano pero también por distintos organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

Al respecto, la Corte tomó nota de que la participación de las fuerzas armadas no se limitó al auxilio de las autoridades civiles, sino que incluso realizaban funciones que les correspondían exclusivamente a éstas, como revisiones en carreteras y caminos, detenciones, registro de inmuebles, personas y vehículos, muchas veces sin contar con una orden dictada por una autoridad civil competente², y que dicha estrategia había ocasionado un creciente número de denuncias de violaciones de derechos humanos por parte del personal castrense³.

De manera particular, retomó lo informado por el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2013, sobre los más de 100 mil homicidios intencionales ocurridos entre diciembre de 2006 y noviembre de 2012, de los cuales se calculó que 70 mil se encontraban relacionados con el narcotráfico, y que se dieron en lo que denominó un escenario de “impunidad sistémica y endémica”.⁴ Asimismo, lo señalado por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI), también de la ONU, en relación con el aumento de quejas recibidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional por detenciones arbitrarias, tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, entre 2006 y 2010.⁵ Es decir, la estrategia implementada por el gobierno del Presidente Felipe Calderón no logró reducir la violencia relacio-

¹ Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párrs. 54 y 72, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf

² *Ibidem*, párr. 56.

³ *Ibidem*, párr. 59.

⁴ *Ibidem*, párr. 60.

⁵ *Ibidem*, párr. 61.

nada con la delincuencia organizada y, por el contrario, suscitó un aumento en los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad involucradas en su implementación.

Además, rescató lo asentado por la CNDH en su Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno en 2016, respecto a que la violencia criminal y la actuación de las fuerzas de seguridad habían provocado el desplazamiento forzado de más de 31 mil personas, y que el Estado de Chihuahua se ubicaba en el tercer lugar de prevalencia de dicho fenómeno con 2 mil víctimas, todas ellas en una situación de desprotección⁶.

Respecto a la desaparición forzada de personas, dio cuenta de la preocupación del GTDFI, del Comité contra la Tortura y del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, también de la ONU, así como de la propia CNDH en relación con la participación directa e indirecta de agentes estatales en la desaparición de personas⁷, lo cual tiene lugar en el marco de un "patrón estructural y generalizado de impunidad y la falta de acceso a la justicia y reparación para las víctimas de delitos en general, y en particular en los casos de graves violaciones" de derechos humanos⁸. Con base en el Informe Especial de la CNDH sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México, de 2017, la Corte tuvo conocimiento de la existencia de más de 29 mil casos de desapariciones registradas desde 2007 hasta octubre de 2016, de los cuales el 82.71% se concentraba en 11 entidades federativas, siendo Chihuahua la entidad en el sexto lugar de incidencia con 1,933 desapariciones, y de que las inconsistencias en la información disponible, así como la falta de investigación adecuada, impiden saber cuántos de esos casos podrían constituir desaparición forzada de personas, cuántas atribuibles a la delincuencia organizada y cuántas responden a causas diversas.⁹

Con ese marco de consideraciones, la Corte entró a estudiar el fondo del asunto. No sobra recordar que son elementos constitutivos de la desaparición forzada de personas: la privación de la libertad de la misma, la participación directa de agentes estatales o por la aquiescencia de éstos, y la negativa de informar sobre la detención y la suerte o paradero de la persona. Respecto de los dos últimos elementos el Estado mexicano sostuvo que "no existen pruebas directas ni indicios suficientes para concluir que las desapariciones fuesen perpetradas por agentes estatales o que hubo aquiescencia en la detención y negativa a brindar información sobre la suerte o paradero de las presuntas víctimas"¹⁰. Al respecto, el Tribunal interamericano recordó que desde el caso Velázquez Rodríguez y Otros vs. Honduras (1987) estableció que:

... para un tribunal internacional los criterios de valoración de la prueba son menos rígidos que en los sistemas legales internos y ha sostenido que puede evaluar libremente las pruebas. Por tanto, la jurisdicción internacional de los derechos humanos no debe confundirse con la jurisdicción penal, ya que los Estados no comparecen ante la Corte como sujetos de acción penal, por lo que para efectos de

⁶ *Ibidem*, párr. 62.

⁷ *Ibidem*, párrs. 63-65.

⁸ *Ibidem*, párr. 66.

⁹ *Ibidem*, párrs. 64 y 65.

¹⁰ *Ibidem*, párr. 163.

establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención no es requisito que se pruebe, como sucede en el derecho penal interno, la responsabilidad del Estado más allá de toda duda razonable ni que se identifique individualmente a los agentes a quienes se atribuyen los hechos violatorios, sino que es suficiente demostrar que se han verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida por éste.¹¹

En particular, respecto de los casos de desaparición forzada de personas, reiteró que “...es legítimo y resulta de especial importancia el uso de la prueba circunstancial, los indicios y las presunciones para demostrar la concurrencia de cualquiera de los elementos de la desaparición forzada, ya que esta forma específica de violación se caracteriza por procurar la supresión de todo elemento que permita comprobar la detención, el paradero y la suerte de las víctimas”.¹² No obstante, acotó que aún en un contexto de práctica sistemática y generalizada de desapariciones, para determinar que un caso constituye una desaparición forzada se requiere “de otros elementos que permitan corroborar que la persona fue privada de su libertad con la participación de agentes estatales o por particulares que actuaran con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado”.¹³

Así, en el presente caso, a fin de determinar si se actualizaba el elemento de la participación de agentes estatales en la desaparición de las víctimas, la Corte consideró lo siguiente:

- Que la misma tuvo lugar en un contexto de alta presencia militar, en la que los elementos castrenses asumían funciones de seguridad pública, entre ellas, la detención de personas, y que esta estrategia de seguridad había traído aparejadas acusaciones de graves violaciones de derechos humanos atribuidas a miembros de las fuerzas armadas, en un escenario de “impunidad crónica”.¹⁴
- Que la implementación del “Operativo Conjunto Chihuahua”, vigente al momento en que ocurrieron los hechos, incumplió los estándares conforme a los cuales puede tener lugar la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, esto es, de manera excepcional y temporal, bajo un mecanismo de supervisión independiente.¹⁵
- Que se incumplió con la obligación de brindar recursos sencillos y efectivos para denunciar violaciones a derechos humanos, mismas que deben ser tramitadas ante la jurisdicción civil, toda vez que en el presente caso el asunto fue tramitado en cierto periodo por la jurisdicción militar (de enero de 2010 a diciembre de 2011).
- Que los testimonios de los familiares respecto de las circunstancias en que se dio la detención de las víctimas eran consistentes en señalar que la misma se realizó por personas vistiendo uniformes y armamento tipo castrense, quienes se trasladaban en camionetas particulares, una de las cuales fue vista en

¹¹ *Ibidem*, párr. 168.

¹² *Ibidem*, párr. 169.

¹³ *Ibidem*, párr. 170.

¹⁴ *Ibidem*, párrs. 175 y 176.

¹⁵ *Ibidem*, párr. 185.

las intermediaciones de instalaciones militares y fue identificada como uno de los vehículos en los que solían patrullar los elementos castrenses.¹⁶

- Que también hubo declaraciones de elementos estatales que apuntaban hacia la participación de elementos castrenses en la detención.¹⁷
- Que diversas instancias nacionales investigaron la posible participación de elementos de las fuerzas armadas en los hechos, sin que esta hipótesis se desvirtuara,¹⁸ y que incluso la CNDH emitió una Recomendación al considerar que sí había habido participación de personal de la Secretaría de la Defensa Nacional, misma que fue aceptada por dicha institución.¹⁹
- Que de manera reiterada diversos agentes estatales negaron que las víctimas estuvieran bajo custodia estatal y señalaron no tener información sobre su paradero.²⁰
- Además, que durante la investigación de los hechos se advirtieron diversas irregularidades que podrían constituir mecanismos de encubrimiento, como la falta de diligencias de inspección oportunas en las instalaciones militares cercanas al lugar de los hechos; la falta de colaboración y hermetismo de la institución castrense; la remisión del caso a la jurisdicción militar durante un periodo; las amenazas y el hostigamiento de que fueron objeto los familiares de las víctimas por su búsqueda de verdad y justicia, así como la falta de una investigación diligente y efectiva sobre los autores de estos actos.²¹

Con base en estos elementos circunstanciales, indiciales y presuncionales, la Corte determinó que el Estado mexicano sí tenía responsabilidad internacional por la desaparición forzada de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado Herrera y Rocío Irene Alvarado Reyes. Esta determinación, con base en los elementos antes descritos, reviste una importancia fundamental en el debate actual sobre las estrategias que se requieren para combatir la inseguridad y la criminalidad organizada en México, pues si se opta por dar continuidad a políticas de seguridad que no tengan como eje rector la garantía de los derechos de las personas, como se hizo mediante la participación intensiva, sin adecuados protocolos de actuación y sin supervisión externa de las fuerzas armadas en el marco de los "Operativos Conjuntos", el Estado mexicano incurriría en responsabilidad internacional por los abusos que se den en su implementación.

2. Los estándares para la participación de fuerzas armadas en las labores de seguridad pública

Dentro de su análisis contextual, como ya se señaló, la Corte consideró la participación de las fuerzas armadas en las labores de seguridad en el marco del "Operativo Conjunto Chihuahua" para determinar si el Estado mexicano había

¹⁶ *Ibidem*, párr. 188.

¹⁷ *Ibidem*, párr. 191.

¹⁸ *Ibidem*, párrs. 193-199.

¹⁹ CNDH, Recomendación 43/2011 Sobre el caso de la desaparición forzada de V1, V2 y V3 en el ejido Benito Juárez, municipio de Buenaventura, Chihuahua, emitida el 30 de junio de 2011, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_043.pdf

²⁰ Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, Op. Cit., párr. 201.

²¹ *Ibidem*, párr. 202.

cumplido con su obligación de garantizar los derechos humanos y prevenir abusos como la desaparición forzada de personas. A fin de llevar a cabo dicho deslinde, recordó que si bien es responsabilidad de los Estados salvaguardar el orden y la seguridad pública, así como prevenir y perseguir el delito, estos deben actuar dentro de los límites que impone el respeto de los derechos humanos de todas las personas, por lo que no se pueden ejecutar o tolerar prácticas contrarias a los mismos y a normas imperativas de derecho internacional, como lo son la prohibición de la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones arbitrarias, entre otras violaciones graves.²²

Es importante advertir que, en el marco de las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos, no existe disposición expresa —convencional o jurisprudencial— que señale que la participación de fuerzas militares en labores de seguridad pública e investigación de delitos sea —*per se*— contraria a las mismas.

Incluso en aquéllos casos que habían derivado en sentencias condenatorias por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra México, en los que las violaciones se dieron en el contexto de la actuación de las fuerzas armadas en actividades que pudieran considerarse de seguridad pública o interior, si bien tuvieron lugar en contextos previos al iniciado con la declaración de “guerra contra el narcotráfico”, el Tribunal Interamericano se pronunció respecto de las violaciones cometidas por las fuerzas armadas en esos contextos (tortura, desaparición forzada, etc.), de la inconventionalidad del fuero militar, pero no respecto de que su participación en funciones de seguridad pública o seguridad interior fueran en sí incompatibles con la Convención Americana.

No obstante, la Corte advirtió en la sentencia emitida en 2010 respecto del caso Fernández Ortega y otros vs. México que: “La presencia del ejército cumpliendo labores policiales en Guerrero ha sido un tema controvertido en relación con los derechos y libertades individuales y comunitarias, y ha colocado a la población en una situación de gran vulnerabilidad, afectando a las mujeres de una manera particular”.²³

Pero sí había acotado, tanto en el caso Montero Aranguren y otros vs. Venezuela (2006) como en Cabrera García y Montiel Flores vs. México (2010), que la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública debía ser excepcional, proporcional y debidamente diligente para salvaguardar los derechos humanos, toda vez que el entrenamiento que estas reciben no está destinado a la protección y control de civiles, sino a la aniquilación del enemigo, lo que podría significar un riesgo para los derechos de las personas.²⁴

En ese sentido, si tuviéramos que resumir la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre la participación de fuerzas armadas en actividades de orden interno o seguridad pública, con anterioridad a la emisión de la sentencia que hoy comentamos, tendríamos que: 1) la participación de las fuerzas armadas en actividades de seguridad pública implica riesgos para los derechos humanos y coloca a las personas en situación de vulnerabilidad; 2) los Estados deben limitar al máximo la utilización de las fuerzas armadas para actividades de segu-

²² *Ibidem*, párrs. 177 y 178.

²³ Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 79.

²⁴ Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, Op. Cit., párrs. 179-180.

ridad pública, pues el entrenamiento de dichas fuerzas está orientado a la derrota del enemigo y no a la protección y control de civiles, y 3) la participación de dichas fuerzas en actividades que impliquen restricción de derechos debe apearse de manera estricta a los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y debida diligencia en la garantía de los derechos humanos de las personas.

Lo anterior en coincidencia con diversos órganos y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos que han dirigido pronunciamientos y resoluciones (a diversos países y entre éstos a México) a efecto de que se evite y limite al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de la criminalidad o la violencia al interior de los Estados.²⁵ Ello, en tanto los asuntos de seguridad ciudadana son de competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles y la experiencia ha dictado que el uso de las fuerzas armadas como elemento de control de la violencia interna habrá de utilizarse, en su caso, en situaciones excepcionales.

En ese sentido, se ha recomendado que el Estado Mexicano se aparte del paradigma militar en las actividades policiales, y garantice que la seguridad pública esté a cargo de civiles y no de las fuerzas armadas.²⁶ De manera particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de 2015, recomendó el establecimiento de una estrategia para el retiro gradual de las fuerzas armadas de tareas de seguridad pública,²⁷ toda vez corresponde a las fuerzas policiales la protección de las personas y sus bienes, por lo que su fortalecimiento y profesionalización debe ser la vía a través de la cual se debe consolidar el Estado de Derecho y la vigencia de los derechos humanos.

En tal virtud, la Corte reafirmó en esta sentencia que “el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles”, y finalmente estableció los siguientes estándares para cuando —excepcionalmente— se requiera la intervención de las fuerzas armadas en dichas funciones, determinando que ésta debe ser:

- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.²⁸

²⁵ *Ibidem*, párr. 181.

²⁶ CIDH. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca del seguimiento de su misión a México. A/HRC/32/39/Add.2, 6 de mayo de 2016, p. 5.

²⁷ CIDH. *Situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.LV/II. Doc. 44/15, párr. 89, pp. 61 y 62.

²⁸ Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, Op. Cit., párr. 182.

El esclarecimiento de estos criterios y su divulgación mediante la notificación de la sentencia al Estado mexicano se dio justo cuando en el Congreso de la Unión se discutía el proyecto de decreto por el que se reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.²⁹ Dicha iniciativa fue presentada con base en el Plan Nacional de Paz y Seguridad (PNPS) 2018-2024, presentado por el equipo del entonces Presidente electo Andrés Manuel López Obrador, en el que se postulaba la constitución de una Guardia Nacional “como instrumento primordial del Ejecutivo federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país”.³⁰

La iniciativa despertó gran preocupación entre organismos públicos y civiles de derechos humanos, nacionales e internacionales³¹, al tener el propósito de consagrar en el texto constitucional el traslado —por tiempo indeterminado— de las funciones de seguridad pública y de auxilio a las autoridades ministeriales, en el ámbito federal, a un cuerpo que en su mayor parte estaría integrado con elementos militares, con adiestramiento ajeno al propio de las fuerzas policiales civiles, y que estaría adscrito a la Secretaría de la Defensa Nacional, institución cuya naturaleza es ajena a la requerida para garantizar la seguridad de las personas en contextos ajenos al conflicto armado, la protección de sus derechos y el combate de la criminalidad ordinaria, incluida la de carácter organizado, lo que en los hechos hubiera implicado profundizar la militarización de la seguridad pública en nuestro país.

Al respecto la CNDH, a través de su Presidente y su Consejo Consultivo, advirtieron que:

La eventual reforma constitucional para quitar a las autoridades civiles la responsabilidad de asumir la seguridad pública y otorgarla a un cuerpo de franco corte militar no subsanaría los vicios y lo improcedente que desde la perspectiva de los derechos humanos resultaría implementar una política pública como la que se contempla en dicho Plan. La presencia de las Fuerzas Armadas no debe verse, bajo ningún concepto, como opción permanente y esencial para recuperar la paz, seguridad y respeto a los derechos humanos que la sociedad reclama, ni será la respuesta a los problemas de impunidad, corrupción, exclusión y desigualdad que enfrentamos.³²

²⁹ Cámara de Diputados, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 20 de noviembre de 2018, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/nov/20181120-II.html#Iniciativa225>

³⁰ Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, p. 17, disponible en <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Discursos-Durazo-y-Sandoval-PNS-14nov18.pdf>

³¹ Véanse los distintos pronunciamientos del Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México: “ONU pide a Congreso mexicano tener en cuenta los Derechos Humanos en creación de Guardia Nacional” de 11 de diciembre de 2018; “ONU alienta al Estado mexicano a revisar militarización de la seguridad pública” de 20 diciembre de 2018, y “ONU mantiene su preocupación por Guardia Nacional”, de 10 enero de 2019, todos disponibles en <http://www.onu-noticias.mx>; así como los diversos comunicados del colectivo Seguridad Sin Guerra, que agrupó a un gran número de organizaciones de la sociedad civil y expertos, disponibles en <https://www.seguridad-singuerra.org>

³² CNDH, Expresa el pleno del Consejo Consultivo de la CNDH su preocupación por la propuesta de asignar la seguridad pública a instituciones de carácter militar y exhorta a fortalecer el papel de las insti-

Finalmente, tras la notificación de la sentencia en el caso Alvarado Espinoza y otros, así como en función de los diversos pronunciamientos de organismos de derechos humanos en contra de la propuesta de creación de Guardia Nacional, en los términos en los que se propuso, la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República introdujo modificaciones al proyecto de decreto referido, para dejar establecido de manera clara el carácter civil de la nueva institución, y abriendo un periodo transitorio de cinco años —en tanto se desarrolla la Guardia Nacional— en el que el Ejecutivo podrá “disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”³³, es decir, ajustándose a los criterios establecidos por la Corte Interamericana en el citado caso. Con estas modificaciones, que serían avaladas por la Cámara de Diputados y por los congresos de las 32 entidades federativas, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto con las reformas constitucionales por las que se crea la Guardia Nacional.³⁴

Sin embargo, es importante anotar que —al momento en que se concluye este comentario— aún está pendiente de elaborarse la legislación secundaria en la materia, en donde será importantísimo que los principios señalados por la Corte Interamericana se materialicen mediante procesos transparentes y abiertos a la participación de todos los actores sociales relevantes.

3. El amparo como recurso efectivo de protección judicial frente a la desaparición forzada

Otro aspecto relevante de la sentencia tiene que ver con la efectividad del juicio de amparo frente a actos de desaparición forzada de personas. El 6 de enero de 2010 el padre de una de las víctimas interpuso juicio de amparo para que cesara “la detención ilegal y fuera de procedimiento judicial” de Nitza Paola y José Ángel Alvarado. El Juzgado Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en Ciudad Juárez ordenó a las autoridades responsables que en 24 horas remitieran constancias que acreditaran la legalidad de la detención de las víctimas o, en su defecto, las pusieran en libertad inmediatamente. Adicionalmente, un día después de presentada la demanda, el juzgador requirió la presentación de las víctimas o que se señalara su ubicación a fin de que éstas ratificaran la petición. Al no lograrse la presentación de las víctimas, y por ende la ratificación de la demanda, transcurrido un año y conforme lo disponía la entonces vigente Ley de

tuciones civiles y las acciones preventivas en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, Comunicado de Prensa DGC/389/18, 22 de noviembre de 2018, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_389.pdf

³³ Modificaciones al Decreto de Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda referente a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, aprobado en el Pleno del Senado de la República, el día 21 de febrero del 2019, disponible en http://comisiones.senado.gob.mx/puntos_constitucionales/reformas.php#

³⁴ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, Diario Oficial de la Federación, 26 de marzo de 2019, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

Amparo, el juzgador resolvió tenerla por no presentada el 17 de mayo de 2011.³⁵ Es decir, la demanda de amparo en contra de la detención ilegal —y por ende, la posterior desaparición— de las víctimas fue desechada, precisamente porque las víctimas estaban desaparecidas.

Respecto a este punto es oportuno destacar que el Estado hizo un reconocimiento de responsabilidad por la violación del artículo del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo a la obligación de adoptar medidas de derecho interno para garantizar los derechos, no sólo porque en el momento de los hechos no se contaba con una legislación en materia de desaparición forzada compatible con los estándares interamericanos, sino porque además, como se pudo apreciar, la Ley de Amparo entonces vigente, requería la ratificación de las víctimas,³⁶ lo que en el caso de personas víctimas de desaparición forzada se traducía en la negación de su derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial.

Por lo anterior, pese a que la Corte tomó nota de que la nueva Ley de Amparo (publicada en 2013) ya contemplaba un mecanismo distinto para los casos de desaparición forzada, declaró al Estado mexicano responsable internacionalmente porque al momento de los hechos había incumplido su deber de adoptar las medidas de derecho interno para garantizar los derechos de las víctimas en el presente caso.

Cabe aclarar que los representantes de las víctimas solicitaban que, dentro de las medidas de reparación, la Corte instruyera la armonización de la Ley de Amparo de 2013 con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en 2017, a fin de que “los jueces de distrito cuenten con recursos para emprender operaciones de búsqueda eficaces”³⁷ en los casos de desaparición forzada. Sin embargo, la Corte consideró que no se aportaron elementos ni argumentos suficientes para determinar que existe una incompatibilidad entre ambas normas, y que la misma se traduciría en que el juicio de amparo —tal como está configurado en la nueva legislación— no fuera un recurso efectivo en materia de desapariciones forzadas.³⁸

Sin duda, fue una lástima que no se dieran las condiciones para que la Corte entrara al estudio y dictara lineamientos para fortalecer al juicio de amparo a fin de que se constituya en un recurso efectivo en contra de las desapariciones forzadas, cuando algunos estudios en la materia³⁹ han empezado a documentar que en su configuración actual existe un amplio margen de discrecionalidad para que la persona juzgadora determine cuáles son las medidas necesarias para lograr la comparecencia de la víctima, y no se limite “a un diálogo epistolar entre funcionarios públicos que solamente abone al ocultamiento de aquéllas”⁴⁰ como lo señaló la misma Corte, particularmente en un delito que tiene como uno de sus

³⁵ Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, Op. Cit., párrs. 137 y 138.

³⁶ *Ibidem*, párrs. 19-23.

³⁷ *Ibidem*, párr. 257.

³⁸ *Ibidem*, párrs. 322-323.

³⁹ Javier Yankelevich, “Jueces y leviatanes en el laberinto: diagnóstico del juicio de amparo contra desaparición forzada (habeas corpus) en México, 2013-2018”, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Año IV, Núm. 6, enero-junio, 2018, pp. 307-395.

⁴⁰ Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, Op. Cit., párr. 322.

elementos constitutivos la negativa de la autoridad a reconocer la detención e informar el paradero de las víctimas.

4. El reconocimiento del desplazamiento forzado interno como violación de derechos humanos

Por último, es importante destacar que la Corte encontró responsable al Estado mexicano por la violación a los derechos de circulación, de residencia y a la protección de la familia, en agravio de algunos grupos familiares de las víctimas quienes se vieron obligados a abandonar su hogar como resultado de la desaparición forzada de las mismas, o de las amenazas y actos de hostigamiento de los que fueron objeto por la búsqueda de sus seres queridos. Al respecto, la Corte reiteró su criterio de que los derechos de circulación y de residencia no sólo pueden ser vulnerados por actos formales del Estado, sino también cuando ésta ha fallado en generar las condiciones que permitan ejercerlos, incluso cuando el origen de las amenazas u hostigamiento puedan provenir de particulares.⁴¹ Asimismo, reiteró que el desplazamiento forzado interno, en tanto puede conllevar la separación familiar, implica la responsabilidad del Estado por violentar el derecho a la protección de la familia.⁴²

Lo anterior debe ser de especial atención para nuestro país cuando, como lo ha documentado la CNDH en su Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI), éste es un fenómeno que afecta a miles de personas y que no ha sido reconocido por las autoridades mexicanas. De ahí que en el citado documento ese Organismo Nacional hubiera llamado a revisar la Ley General de Víctimas para eliminar los obstáculos que impiden que las personas desplazadas forzosamente al interior del país sean reconocidas como víctimas, con el fin de que puedan acceder a los distintos derechos que reconoce esa ley, entre ellos el derecho a la reparación integral, así como a elaborar "una ley general sobre DFI que establezca el marco jurídico base para la distribución y la determinación de la concurrencia de atribuciones y obligaciones de las autoridades del Estado mexicano en la materia".⁴³ No implementar estas acciones deja en situación de desprotección a las personas víctimas de DFI e implica —como lo señaló la Corte— un incumplimiento de las responsabilidades del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Finalmente, es oportuno comentar las medidas de reparación señaladas por la Corte en el presente caso, mismas que incluyeron el deber del Estado mexicano de continuar con la búsqueda de las víctimas y de identificar, juzgar y sancionar a las personas responsables de su desaparición; proporcionar rehabilitación psicológica y psiquiátrica a las víctimas (familiares de las personas desaparecidas) que lo requieran; medidas de satisfacción a través de su inclusión en los programas y beneficios que les permitan reparar su proyecto de vida, del reconocimiento público de responsabilidad y de la publicación de la senten-

⁴¹ *Ibidem*, párrs. 275-279.

⁴² *Ibidem*, párrs. 281-282.

⁴³ CNDH, Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno, 2016, p. 196 disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf

cia, así como compensarlas económicamente por el daño material e inmaterial y el reintegro de gastos y costas.

Además, como garantías de no repetición se ordenó continuar con la capacitación de los elementos de policía y de las fuerzas armadas en materia de seguridad ciudadana; adoptar medidas para la protección de las víctimas, así como para garantizar el retorno o reubicación de las personas que habiendo sido obligadas a desplazarse lo soliciten.

Destaca asimismo que la Corte, a petición de los representantes de las víctimas, haya requerido al Estado mexicano la adecuación del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, para que en el mismo se identifique claramente qué casos corresponden a desapariciones forzadas. Al respecto, cabe hacer mención que en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se dispuso la creación del nuevo Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas, en el cual deberá constar la precisión de si la carpeta de investigación relativa a cada caso corresponde al delito de desaparición forzada de personas o desaparición cometida por particulares.

Como puede observarse por los puntos comentados, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado Espinoza y otros desarrolla una diversidad de temas que son especialmente relevantes para la discusión pública actual en México, particularmente en relación con el cambio de paradigma anunciado en materia de seguridad, derechos humanos y de garantía de derechos de las víctimas. Por lo que su lectura y análisis constituye un recurso indispensable para la revisión de las políticas públicas que se diseñen e implementen para transformar y superar la crisis que en materia de seguridad, impunidad y violación de derechos humanos impera en nuestro país.

Recepción: 11 de abril de 2019

Aprobación: 29 de abril de 2019