

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 66/2020
Medidas cautelares No. 917-20

José Ángel Peñaloza Hernández y otros respecto de México¹
9 de octubre de 2020

I. INTRODUCCIÓN

1. El 24 de septiembre de 2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares presentada por un solicitante, cuya identidad solicitó se mantuviera en reserva (“el solicitante”), instando a la Comisión que requiera al Estado de México (“el Estado” o “México”) que proteja los derechos de Franco Peñaloza Hernández, Yazmín Yareli Sánchez, José Ángel Peñaloza Hernández y Paulina Lemus Hernández (“las personas propuestas como beneficiarias”)², quienes se encuentran desaparecidas desde que fueron subidas a un vehículo policial durante un retén en la localidad de Copetiro, Michoacán el 2 de septiembre de 2020. Unos días después, habrían sido vistas en el pueblo de Los Reyes, Michoacán y desde entonces, se desconoce su paradero o localización.

2. En los términos del artículo 25.5 de su Reglamento y XIV de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la CIDH solicitó información al Estado el 25 de septiembre de 2020. Al respecto, el Estado proporcionó la información requerida el 29 de septiembre.

3. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho, la Comisión considera, desde el estándar *prima facie* aplicable, que Franco Peñaloza Hernández, Yazmín Yareli Sánchez, José Ángel Peñaloza Hernández y Paulina Lemus Hernández se encuentran en una situación de gravedad y urgencia, toda vez que sus derechos a la vida e integridad personal enfrentan un riesgo de daño irreparable. Por consiguiente, se solicita a México que: a) adopte las medidas necesarias para determinar el paradero o destino de Franco Peñaloza Hernández, Yazmín Yareli Sánchez, José Ángel Peñaloza Hernández y Paulina Lemus Hernández, con el fin de proteger sus derechos a la vida e integridad personal. En este sentido, la Comisión insta al Estado a garantizar acciones efectivas de búsqueda a través de sus mecanismos especializados y creados para tales efectos; b) concierte las medidas a adoptarse con el representante de las personas beneficiarias; y, c) implemente las acciones tendientes a investigar los hechos que motivaron el otorgamiento de esta medida cautelar y evitar así su repetición.

II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS

1. Información aportada por el solicitante

4. La solicitud señaló que, el 2 de septiembre de 2020, Franco Peñaloza Hernández, Yazmín Yareli Sánchez, José Ángel Peñaloza Hernández y Paulina Lemus Hernández salieron de Apatzingan, Michoacán a bordo de un autobús de transporte público con destino a la ciudad de Periban, Michoacán.

5. Cuando atravesaron por la localidad de Copetiro, donde estaba ubicado un retén de seguridad pública con agentes de la policía, el autobús habría sido parado para que los agentes pudiesen subir acompañados de civiles armados. Según testigos, los agentes se habrían dirigido a las y los pasajeros

¹ De conformidad con el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Presidente Joel Hernández García, de nacionalidad mexicana, no participó en el debate ni en la deliberación de este asunto.

² José Ángel Peñaloza Hernández y Paulina Lemus Hernández son menores de edad.

para solicitarles que sacasen sus pertinencias y entregasen sus teléfonos celulares para una revisión de los mismos. Otro de los agentes armados a bordo del autobús habría mencionado que estarían buscando integrantes del cártel Jalisco Nueva Generación.

6. La solicitud indicó que, una vez revisados los teléfonos celulares, estos fueron devueltos a las y los pasajeros, y los agentes ordenaron al conductor del autobús retirarse. Según testigos, en ese momento, uno de los propuestos beneficiarios habría comentado al conductor que faltaría su celular, por lo que el conductor habría dicho lo mismo a los agentes policiales, lo cual, al parecer, les habría causado molestia. Enseguida, los agentes habrían subido al autobús nuevamente y habrían bajado a las cuatro personas propuestas como beneficiarias. Uno de los agentes habría ordenado al conductor seguir su camino, mientras éstas habrían quedado en manos de los policías, quienes les habrían atado los manos y subido a un vehículo de seguridad pública.

7. Según testimonios de personas del pueblo de Los Reyes, las personas propuestas como beneficiarias habrían sido trasladadas hasta ese pueblo donde habrían sido ingresadas a un centro de rehabilitación conocido como “La Higerita”. La solicitud señaló que en Los Reyes se encuentra supuestamente la base principal del grupo armado “Los Comunitarios”. Según testigos del mismo pueblo, unos días después, Franco Peñaloza Hernández y José Ángel Peñaloza Hernández habrían sido subidos en un vehículo, y Yazmín Yareli Sánchez y Paulina Lemus Hernández en otro. La solicitud indicó que, desde ese momento, se desconocería el paradero de las personas propuestas como beneficiarias.

8. En virtud de lo anterior, las y los familiares de las personas propuestas como beneficiarias interpusieron una denuncia ante la Fiscalía General del estado de Michoacán el 5 de septiembre de 2020. Sin embargo, la solicitud señaló que la Fiscalía aún no ha adoptado acciones con la finalidad de investigar los hechos y localizar a las personas propuestas como beneficiarias.

2. Información aportada por el Estado

9. El Estado informó que, con el fin de dar con el paradero de las personas propuestas como beneficiarias, el 5 de septiembre de 2020, la Fiscalía General del estado de Michoacán inició la carpeta de investigación 10012020032632, en contra de “quien resultara responsable por el delito de desaparición cometida por particulares”.

10. El 6 de septiembre, se ordenó a la Policía de Investigación “realizar actos de investigación tendientes a lograr la búsqueda y localización de las personas desaparecidas” y se ordenó tomar muestras genéticas a las y los familiares de las personas propuestas como beneficiarias.

11. El Estado informó que, entre las acciones de investigación, el 7 de septiembre, se solicitó a la Fiscalía de Los Reyes de Salgado, Michoacán, llevar a cabo acciones de investigación. Asimismo, se solicitó información a la Cruz Roja, a centros de rehabilitación, hospitales, a la central de autobuses, al servicio médico forense y a la Secretaría de Seguridad Pública a fin de recabar las videograbaciones y registros de personas del día 2 de septiembre de 2020. De igual manera, se instruyó “difundir y colocar en lugares visibles la cédula de búsqueda de las cuatro personas desaparecidas”, y activar la alerta “Alba” en el caso de Paulina Lemus Hernández y José Ángel Peñaloza Hernández, al ser adolescentes El Estado indicó que, en caso de que no se encuentre información sobre el paradero de las personas propuestas como beneficiarias, “se realizarán recorridos por brechas, caminos de terracería y localidades”, conforme al Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares.

12. Por otra parte, el Estado informó que la Fiscalía Regional de Uruapan, Michoacán giró instrucciones para que se gestionen las acciones necesarias para garantizar la seguridad de las y los familiares de José Ángel Peñaloza Hernández. En ese mismo sentido, el 26 de septiembre, la Fiscalía de Los Reyes de Salgado, Michoacán, dictó medidas de protección a favor de algunos familiares de las personas propuestas como beneficiarias, con “el objetivo de salvaguardar su integridad personal y que puedan participar libremente en la investigación de los hechos del presente asunto”. Esas incluyen vigilancia en sus casas de habitación y protección policial consistente en “el auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima en el momento de solicitarlo”.

13. En aras de todo lo anterior, el Estado alegó que “el otorgamiento de medidas cautelares en el presente caso sería contrario al principio de complementariedad que rige al derecho internacional de los derechos humanos, en tanto el Estado mexicano ya se encuentra atendiendo la situación de manera diligente en el ámbito interno”.

III. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE GRAVEDAD, URGENCIA E IRREPARABILIDAD

14. El mecanismo de medidas cautelares forma parte de la función de la Comisión de supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Estas funciones generales de supervisión están a su vez establecidas en el artículo 18 (b) del Estatuto de la CIDH, mientras que el mecanismo de medidas cautelares se encuentra descrito en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión. De conformidad con ese artículo, la Comisión otorga medidas cautelares en situaciones que son graves y urgentes, y en cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable.

15. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno tutelar y otro cautelar. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos. Con respecto al carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras está siendo considerada por la CIDH. El carácter cautelar tiene por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el Sistema Interamericano. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y, de esta manera, evitar que se lesionen los derechos alegados, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto útil (*effet utile*) de la decisión final. En tal sentido, las medidas cautelares o provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, de ser necesario, cumplir con las reparaciones ordenadas. Para los efectos de tomar una decisión, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

- a. La “gravedad de la situación” implica el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- b. La “urgencia de la situación” se determina por medio de la información aportada, indicando el riesgo o la amenaza que puedan ser inminentes y materializarse, requiriendo de esa manera una acción preventiva o tutelar; y,
- c. El “daño irreparable” consiste en la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

16. En el análisis de los mencionados requisitos, la Comisión reitera que los hechos que motivan una solicitud de medidas cautelares no requieren estar plenamente comprobados, sino que la información proporcionada, a efectos de identificar una situación de gravedad y urgencia, debe ser apreciada desde un estándar *prima facie*³. Del mismo modo, la Comisión recuerda que, por su propio mandato, no corresponde pronunciarse sobre responsabilidades penales, como tampoco determinar en el presente mecanismo si hubo violaciones al debido proceso en las investigaciones o procesos internos, toda vez que lo anterior requiere un análisis de fondo, propio de una petición o caso. El análisis que se realiza a continuación es exclusivamente en torno a los requisitos establecidos en el artículo 25 de su Reglamento.

17. En relación con el requisito de gravedad, en los supuestos de desaparición, la Comisión ha tomado en cuenta los indicios de posible participación y conocimiento de autoridades estatales en los hechos⁴, pues sin perjuicio de que los derechos a la vida e integridad personal pueden igualmente hallarse en riesgo en el caso de que se haya producido un secuestro⁵ u otra causa de desaparición⁶, estos aspectos inciden en la valoración particular que se efectúe al momento de calificar la gravedad. De acuerdo con los precedentes existentes, ejemplos de la posible vinculación con agentes estatales son la presencia de miembros del ejército en la zona donde ocurrió la desaparición⁷, la privación de la libertad por grupos paramilitares o armados que operen de manera conjunta con autoridades estatales⁸, o por testimonios que aleguen haberlos visto por última vez abordando un vehículo por órdenes de agentes policiales⁹, entre otros que sugieran una presunta vinculación del hecho con el Estado a través de la participación de algún agente estatal.

18. En el presente asunto, la Comisión considera que el requisito de gravedad se encuentra cumplido en vista de que desde el 2 de septiembre de 2020 se desconocería el destino o paradero de las personas propuestas como beneficiarias. Según la información disponible, la última vez que sus familiares supieron de su ubicación, las personas propuestas como beneficiarias habrían estado bajo la custodia de agentes policiales, siendo presuntamente subidas a un vehículo policial en circunstancias que, según indican, al día de la fecha no habrían sido aclaradas. Al respecto, la Comisión nota la seriedad de las alegaciones de que algunos agentes estatales estarían involucrados o por lo menos podrían tener conocimiento de la desaparición. En ese mismo sentido, la CIDH advierte que el Estado no desvirtuó ni ofreció una narrativa distinta a estos hechos, máxime tomando en cuenta que la desaparición se produjo al poco tiempo de haber estado las personas propuestas como beneficiarias bajo la custodia del Estado.

³ Ver al respecto: Corte IDH. [Asunto Pobladores de las Comunidades del Pueblo Indígena Miskitu de la Región Costa Caribe Norte respecto de Nicaragua](#). Ampliación de Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de agosto de 2018. Considerando 13; Corte IDH. [Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el "Complejo do Tatuapé" de la Fundação CASA](#). Solicitud de ampliación de medidas provisionales. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006. Considerando 23.

⁴ La desaparición forzada es, de conformidad con el Artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes. Ver: [Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas](#). Adoptada en Belém do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA.

⁵ Ver: CIDH. [Resolución 25/2018. Medidas Cautelares Nos. 309-18 y 310-18. Javier Ortega Reyes, Paúl Rivas Bravo y Efraín Segarra Abril respecto de Colombia](#). 12 de abril de 2018.

⁶ Ver: CIDH. [Resolución 24/2018. Medida Cautelar No. 81-18. Náthaly Sara Salazar Ayala respecto de Perú](#). 8 de abril de 2018.

⁷ Ver: CIDH. [Resolución 37/2014. Medida Cautelar No. 455-14. Dubán Celiano Díaz Cristancho respecto de Colombia](#). 24 de diciembre de 2014.

⁸ Ver: CIDH. [Resolución 4/2013. Medida Cautelar No. 301-13. Buenaventura Hoyos Hernández respecto de Colombia](#). 4 de octubre de 2013.

⁹ Ver: CIDH. [Resolución 24/2016. Medida Cautelar No. 29-16. Margarita Marín Yan y otros respecto de México](#). 15 de abril de 2016.

19. La Comisión toma nota de la información aportada por el Estado respecto de las diligencias de investigación tendientes a dar con el paradero de las personas propuestas como beneficiarias. En particular, la Comisión observa que el Estado refirió a acciones adoptadas en el marco de la investigación iniciada por la Fiscalía General del estado de Michoacán, así como las solicitudes de información realizadas a varias entidades, la difusión y colocación en lugares visibles de las cédulas de búsqueda de las personas propuestas como beneficiarias, y la activación de la alerta Alba. Del mismo modo, la Comisión nota que la Fiscalía de Los Reyes de Salgado dictó medidas de protección a favor de algunos familiares de las personas propuestas como beneficiarias.

20. Sin embargo, la Comisión advierte que, pese a la realización de las acciones informadas por el Estado, el paradero de las personas propuestas como beneficiarias aún no habría sido determinado. En el caso de Paulina Lemus Hernández y José Ángel Peñaloza Hernández, ambos adolescentes, la Comisión recuerda que, conforme lo señalado por la Corte Interamericana, el Estado tiene una obligación reforzada de encontrar su paradero o destino a la mayor brevedad¹⁰. Asimismo, a pesar de que la información brindada por el solicitante indica que algunos agentes estatales estarían involucrados o por lo menos podrían tener conocimiento de la desaparición, el Estado no informó sobre acciones llevadas a cabo con la finalidad de investigar la posible participación de estos actores.

21. En vista de lo anterior y atendiendo al principio de complementariedad oportunamente señalado en materia de medidas cautelares¹¹, la Comisión observa que las personas propuestas como beneficiarias seguirían estando hoy en día desaparecidas y, por ende, bajo el criterio de apreciación *prima facie*, se halla suficientemente establecida la existencia de una situación de riesgo grave para los derechos a la vida e integridad personal de Franco Peñaloza Hernández, Yazmín Yareli Sánchez, José Ángel Peñaloza Hernández y Paulina Lemus Hernández.

22. En cuanto al requisito de urgencia, la Comisión considera que se encuentra cumplido, en la medida que el transcurso del tiempo sin establecerse el paradero de las personas propuestas como beneficiarias es susceptible de generar mayores afectaciones a sus derechos a la vida e integridad personal. En este sentido, a un mes de la desaparición y el inicio de la respectiva investigación, la Comisión observa que todavía no se contaría con información sustancial en la actualidad sobre su destino o paradero.

23. En lo que se refiere al requisito de irreparabilidad, la Comisión estima que se encuentra cumplido, en la medida que la posible afectación al derecho a la vida e integridad personal constituye la máxima situación de irreparabilidad.

24. En vista de lo anterior, la Comisión considera que resulta adecuada la procedencia de adopción de medidas cautelares, al encontrarse cumplidos los requisitos reglamentarios, en vista de la falta de determinación del paradero de Franco Peñaloza Hernández, Yazmín Yareli Sánchez, José Ángel Peñaloza Hernández y Paulina Lemus Hernández, y las circunstancias en que su desaparición continuaría teniendo lugar. La Comisión considera pertinente reiterar que el Estado tiene la obligación de determinar el paradero de Franco Peñaloza Hernández, Yazmín Yareli Sánchez, José Ángel Peñaloza

¹⁰ Corte IDH. [Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo. Reparaciones y Costas](#). Sentencia de 31 de agosto de 2011. Serie C No. 232. Párr. 145.

¹¹ La Comisión ha señalado que no sería pertinente adoptar medidas cautelares cuando, en aplicación del principio de complementariedad, concluye que las acciones adoptadas por el Estado tuvieron impacto sustantivo en la disminución de la situación de riesgo, de tal forma que no permita apreciar una situación que cumpla con el requisito de gravedad y urgencia que precisamente requieren la intervención internacional para prevenir daños irreparables. Ver al respecto: CIDH. [Resolución 95/2018. Medida Cautelar No. 1375-18. Daniel Ramírez Contreras respecto de México](#). 28 de diciembre de 2018; CIDH. [Resolución 31/2017. Medida Cautelar 209-17. Francisco Javier Barraza Gómez respecto de México](#). 15 de agosto de 2017.

Hernández y Paulina Lemus Hernández, así como de esclarecer las causas de su alegada desaparición, y procesar y sancionar a todas las personas que sean responsables.

IV. PERSONAS BENEFICIARIAS

25. La Comisión declara que las personas beneficiarias de la presente medida cautelar son Franco Peñaloza Hernández, Yazmín Yareli Sánchez, José Ángel Peñaloza Hernández y Paulina Lemus Hernández, quienes se encuentran debidamente identificadas en este procedimiento.

V. DECISIÓN

26. La Comisión considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, esta solicita a México que:

- a) adopte las medidas necesarias para determinar el paradero o destino de Franco Peñaloza Hernández, Yazmín Yareli Sánchez, José Ángel Peñaloza Hernández y Paulina Lemus Hernández, con el fin de proteger sus derechos a la vida e integridad personal. En este sentido, la Comisión insta al Estado a garantizar acciones efectivas de búsqueda a través de sus mecanismos especializados y creados para tales efectos;
- b) concierte las medidas a adoptarse con el representante de las personas beneficiarias; y,
- c) implemente las acciones tendentes a investigar los hechos que motivaron el otorgamiento de esta medida cautelar y evitar así su repetición.

27. La Comisión solicita al Estado de México que informe, dentro del plazo de 15 días, contados a partir de la fecha de la presente resolución, sobre la adopción de las medidas cautelares requeridas y actualizar dicha información en forma periódica.

28. La Comisión resalta que, de acuerdo con el artículo 25 (8) de su Reglamento, el otorgamiento de la presente medida cautelar y su adopción por el Estado no constituyen prejuzgamiento sobre violación alguna a los derechos protegidos en la Convención Americana y otros instrumentos aplicables.

29. La Comisión instruye a su Secretaría Ejecutiva que notifique la presente resolución al Estado de México y al solicitante.

30. Aprobado el 9 de octubre de 2020 por: Antonio Urrejola Noguera, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Esmeralda Arosemena de Troitiño; y, Margarete May Macauly, miembros de la CIDH.

María Claudia Pulido
Secretaria Ejecutiva Interina