



FGR
FISCALÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA

Visita del Comité de las Desapariciones Forzadas en México

Informe General

Objetivo: compartir los avances en las políticas de investigación penal de los delitos de desaparición, de atención a víctimas, identificación forense, sistematización de información, así como de implementación de la Ley General en materia de Desaparición Forzada, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda, a partir de las recomendaciones emitidas en el 6to Informe Periódico del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de México 2019, así como el Informe del Comité contra la Desaparición Forzada del 17º y 18º periodo de sesiones.

Contenido

Situación de seguridad pública y los delitos de desaparición en México	3
Desaparición forzada / desaparición cometida por particulares	5
De los Protocolos Homologados de Investigación de los Delitos de Desaparición y Búsqueda de Personas Desaparecidas	10
Determinación de competencia federal o local para la investigación de los delitos	22
Casos bajo investigación de la Fiscalía General de la República	27
Casos bajo investigación de la FEIDDF	29
Sistemas de alertamiento y difusión de personas desaparecidas	34
Programa Alerta AMBER México	34
Programa de Difusión "Has visto a...?"	38
Atención a víctimas y contención psicosocial	40

Protocolo de "Atención Psicosocial" (Notificación y entrega de cadáver).....41

Identificación de personas fallecidas43

 Banco Nacional de Datos Forenses43

 Base Nacional de Información Genética.....52

 Colaboración FGR - USAID - ICMP55

 Base de datos AM/PM56

 Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense58

**Expedientes de investigación de la FGR con Acciones Urgentes del Comité de las
Desapariciones Forzadas**.....66

Implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada69



Situación de seguridad pública y los delitos de desaparición en México

El fenómeno de la desaparición de personas en México se inscribe en el marco de la crisis de seguridad pública en la que desde el año 2006 se encuentra la sociedad mexicana. El incremento en las actividades delincuenciales asociadas a la violencia, así como de las actividades de delincuencia organizada que se llevan a cabo en el territorio nacional, con participación de servidores públicos en los distintos ámbitos de gobierno, son fenómenos asociados directamente a los casos de desaparición en México.

Tan solo al analizar el número de homicidios ocurridos por año desde 2006 hasta 2020, así como el número de personas, que de acuerdo con la Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), que se encuentran desaparecidas de acuerdo al año en que se tuvo último conocimiento de su paradero; se observa una correlación positiva entre ambos datos, es decir, al incrementarse el número de homicidios también aumenta el número de personas desaparecidas, al disminuir en algunos periodos también se observa que ambos datos disminuyen juntos.

Defunciones por homicidio según año de registro y número de personas desaparecidas por año de desaparición, 2006-2020

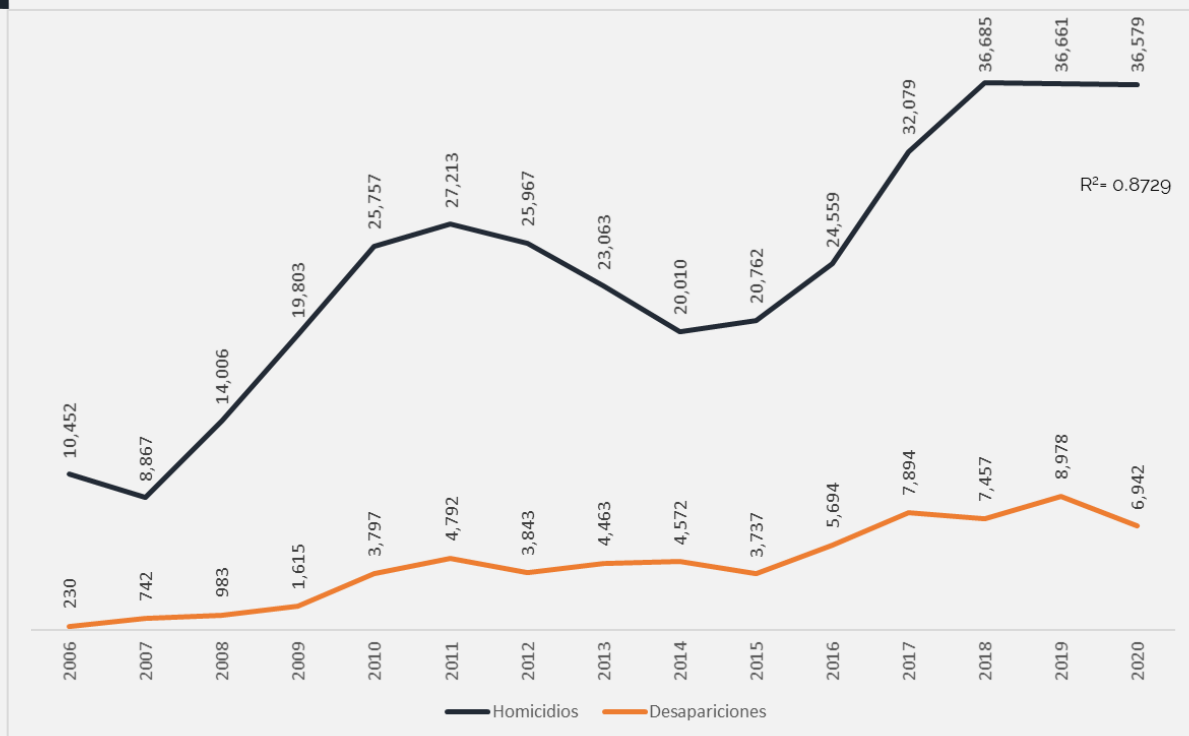


Figura 1

Fuente | INEGI. Estadísticas Vitales. Estadísticas de mortalidad 1990-2020. SEGOB-CNB, Estadística del RNPDNO por filtros. Consulta 17 diciembre 2021, 11:00-12:00 h

Lo anterior implica que cualquier labor orientada a la prevención de estos delitos está directamente asociada a otras conductas delictivas y por tanto no es materia exclusiva de un solo ente gubernamental, sino de la suma de los esfuerzos del Estado mexicano en su conjunto.

Cabe señalar que las labores de las Fiscalías Y Procuradurías es de carácter reactivo, en tanto la función del Ministerio Público y el ejercicio de sus facultades empieza con la persecución del delito. En este sentido, La labor de "Prevención del Delito" debe entenderse en el marco del art. 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el que se establece que el "el Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio", en la que:

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

No así la función de prevención del delito. La naturaleza de la función de la procuración de justicia es de carácter "reactivo", en tanto que la persecución de los delitos ocurre una vez que estos se cometen. Las labores de prevención como parte de la Seguridad Pública se encuentran inscritas en el art. 21 constitucional gno párrafo:

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, **de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia.** La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución

En este sentido, la participación de la FGR en el desarrollo de políticas o trabajos de prevención de la comisión de delitos se encuentra inscrita en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de las facultades que le confiere la CPEUM,

Loa anterior no es un elemento menor, en tanto que para eso implica que la presente crisis de seguridad pública por la que pasa México se encuentra necesariamente inscrita en los estándares de

investigación y las reglas procesales del derecho mexicano. Cada uno de los casos de desaparición necesariamente son investigados por las autoridades ministeriales de las Entidades Federativas y, bajo supuestos concretos de competencia federal, por la Fiscalía General de la República.

Desaparición forzada / desaparición cometida por particulares

Conforme a la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda (en adelante LGDF o "la Ley General"), para la investigación de estos delitos es necesario establecer dos elementos.

El primero, que la ausencia de una persona no necesariamente implica que esta haya sido víctima de un delito. En este sentido es que la Ley General establece la distinción entre una persona no localizada y una persona desaparecida. Cabe destacar, que el hecho de que una persona se considere como no localizada no implica que el Estado no tenga la obligación de actuar con una debida diligencia reforzada, tomando en consideración la situación de seguridad pública en México, sino que los esfuerzos del aparato estatal deben estar concentrados en lograr la oportuna e inmediata localización de esta, utilizando todos los recursos a su alcance.

De conformidad a la Ley General, la persona no localizada es aquella "cuya **ubicación es desconocida** y que de acuerdo con la información que se reporte a la autoridad, **su ausencia no se relaciona con la probable comisión de algún delito**". El reporte de búsqueda tiene el propósito de recoger toda la información esencial de la persona no localizada y del último momento en que se tuvo conocimiento de la víctima, para realizar las acciones de búsqueda y localización de forma inmediata; todas las autoridades que tienen conocimiento de la ausencia de la persona no localizada tienen la obligación de iniciar este reporte.

La persona desaparecida es aquella "**cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito**". Para la investigación penal de los delitos de desaparición forzada, al tratarse de una conducta permanente y continua, desde el momento de la desaparición hasta la localización de la víctima, presupone que la persona desaparecida se encuentra con vida (principio de presunción de vida) y que necesariamente implica que esta fue privada de su libertad y que por lo tanto no tiene control sobre su propia suerte o paradero, es decir se encuentra a merced de la voluntad del victimario que desea mantenerla oculta por cualquier medio que este último considere necesario para tal propósito. En este sentido, la víctima se encuentra en una situación de riesgo real e inmediato sobre su integridad física y personal.¹ Así pues, de la pertinencia, el

¹ Véase CoIDH, *Caso Gonzáles y otras (Campo Algodonero) vs. México*, sentencia del 16 de noviembre de 2009, §281-3; CoIDH, "Voto concurrente del juez Diego García Sayán en relación con la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso

rigor, la relevancia, inmediatez y debida diligencia con la que se establezcan y ejecuten las acciones de investigación, así como sus correspondientes acciones de búsqueda, dependerá que las autoridades pertinentes logren obtener la información necesaria y oportuna que permitan la localización de la víctima y establecer las responsabilidades correspondientes por los delitos que hayan ocurrido.

Estos elementos no son menores, en tanto que la actuación de las Instituciones de Procuración de Justicia se encuentra sujeta necesariamente a la presunción de la comisión de un hecho con apariencia de delito para el ejercicio de sus facultades. La LGDF establece dos supuestos claros en los que circunscribe la actuación de las Comisiones de Búsqueda como auxiliar del Ministerio Público, en tanto que las Fiscalías Especializadas "deberán coordinarse y dar impulso permanente a la búsqueda de Personas Desaparecidas" (art. 68 LGDF), además de la obligación de las Comisiones de "Dar aviso de manera inmediata a la Fiscalía Especializada que corresponda sobre la existencia de información relevante y elementos que sean útiles para la investigación de los delitos materia de ésta y otras leyes..." (art. 53 f. XX LGDF) así como de "Colaborar con las instituciones de procuración de justicia en la investigación y persecución de otros delitos".

Las Comisiones de Búsqueda gozan de plenas facultades para llevar a cabo tal labor, en tanto que los "Grupos de Búsqueda" son conformados por las propias comisiones y que pueden auxiliarse de cuerpos policiales especializados (art. 65 LGDF), es decir autoridades con capacidades plenas de primer respondiente. De igual manera cabe señalar que el art. 66 f. II de la LGDF faculta a estos Grupos de Búsqueda para que en coordinación con el Ministerio Público, se soliciten la realización de actos de investigación sin perjuicio de las actividades relacionadas con la búsqueda previstas en la LGDF.

La distinción entre persona no localizada y desaparecida en la Ley General tiene el solo propósito de sentar las bases de coordinación entre autoridades a partir de la definición de estrategias diferenciadas de búsqueda y localización así como de investigación de los delitos, a partir de las circunstancias particulares en que se desarrollan los hechos. Dichas estrategias permiten no solo el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles, sino también de orientar los recursos del Estado mexicano a la pronta localización de la persona.

González y otras (Campo Algodonero) vs. México, de 16 de noviembre de 2009", § 8-10; CoIDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia* de 31 de enero de 2006, § 123; Víctor Abramovich, "Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso "Campo Algodonero" en la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en Salvador Millaleo ed., *Anuario de Derechos Humanos 2010*, Núm. 6 (2010), pp. 173-4.

De la información disponible en la versión de consulta pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO),² hasta el 17 de diciembre de 2021 había en México un total de 235,186 personas desaparecidas y no localizadas, de estas el 59.22% fueron localizadas (139,270); de las 95,916 personas restantes, el 10.29% (9,866) fueron personas en estado de no localización, al momento de la consulta, y el 89.71% (86,050) corresponde a personas desaparecidas.

Número de personas localizadas por año de acuerdo al RNPNDNO, 2006-2021

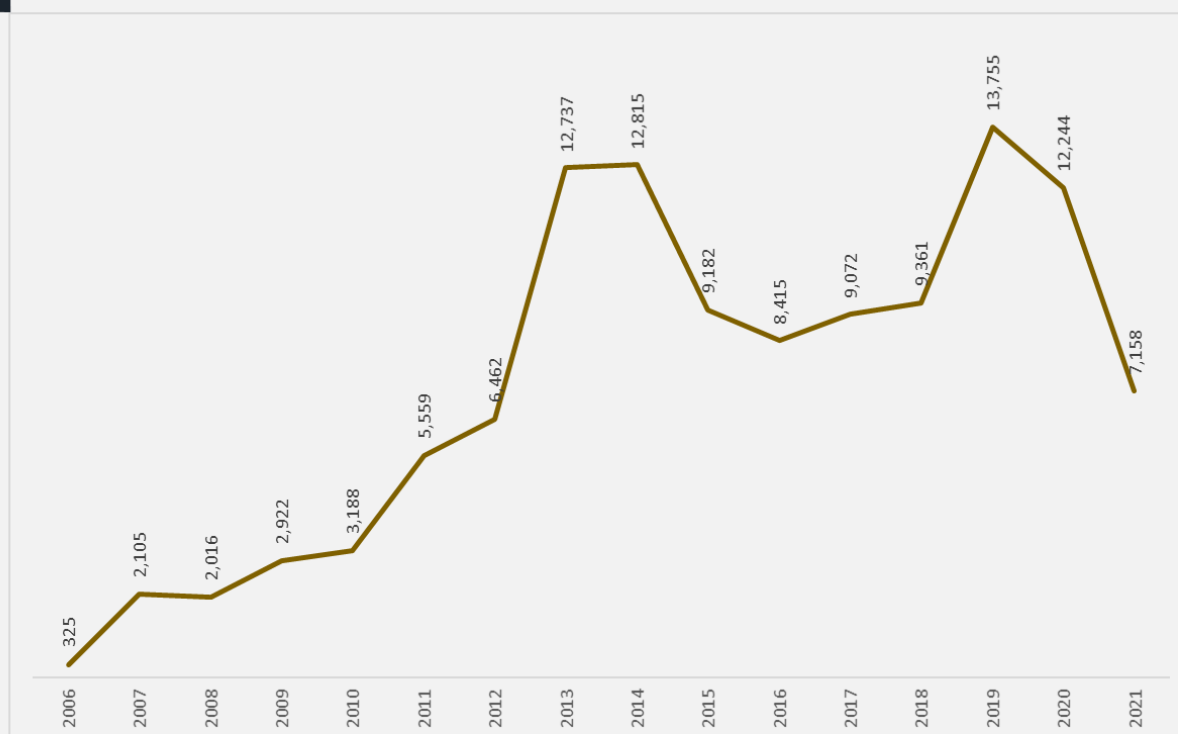


Figura 2

Fuente | SEGOB-CNB. Estadística del RNPNDNO por filtros.. Consulta 17 diciembre 2021. 11:00-12:00 h

Llama la atención respecto del número de personas localizadas en los registros del RNPNDNO, el que se haya seguido con una tendencia creciente desde el año 2006 hasta alcanzar un máximo en 2019, para luego tener un cambio de tendencia muy marcado en sentido negativo, especialmente tomando en consideración la emisión de la LGDF así como la reinstalación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en 2019. Si bien hubo algunos factores externos que pudieron influir en el número de personas localizadas, como pueden ser las condiciones sanitarias de estos dos últimos años, cabe señalar que en el caso de las Fiscalías y Procuradurías del país así como de las policías de

² Cabe señalar que los datos disponibles en la Versión de consulta Pública el RNPNDNO son dinámicos y se actualizan en tiempo real, lo que modifica el dato total y por tanto los respectivos subconjuntos de información. Derivado de la anterior se explican las posibles diferencias de algunas unidades en la descripción de datos obtenidos del RNPNDNO en este informe.

los tres ámbitos de gobierno (municipio, estado y federación), de conformidad al ACUERDO "por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2", emitido por el Secretario de Salud Jorge Alcocer Varela el 31 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, se consideró como "actividad esencial": "[l]as involucradas en la seguridad pública y la protección ciudadana; en la defensa de la integridad y la soberanía nacionales; la procuración e impartición de justicia". Así pues, las actividades de los primeros respondientes y de las Fiscalías y Procuradurías asociadas a la localización de personas desaparecidas continuaron desarrollándose, tomando las respectivas medidas de seguridad sanitaria y con una afectación respecto a aquellas personas que fueron consideradas como "vulnerables" y con alto riesgo de contagio del coronavirus SARS-CoV2.

Aunque los datos del RNPDO no permiten aún la construcción de series de tiempo para calcular tasas de crecimiento del reporte de personas desaparecidas y de las no localizadas, algunas desagregaciones básicas de información permiten observar parte del desempeño de las autoridades encargadas de la búsqueda y la investigación.

Cabe destacar que de las 253,186 personas registradas como desaparecidas o no localizadas en el RNPDO, el 74.8% de los reportes registrados fueron efectuados por personal de las Fiscalías y Procuradurías de toda la República, en tanto que el 23.1% fue realizado por las Comisiones de Búsqueda y el 2.1% de forma directa por la ciudadanía. Este dato resulta de esperarse si se toma en consideración que las acciones de búsqueda y localización en México han sido conducidas por las Fiscalías y Procuradurías con anterioridad a la entrada en vigor de la LGDF y por tanto a la creación de las Comisiones de Búsqueda, muchas de las cuales se encuentran en proceso de consolidación.

Sin embargo, llama la atención cuando se observa el detalle de las personas por las que se inició un reporte de búsqueda. Respecto a los reportes de desaparición que tuvieron como resultado la localización de 139,270 personas no localizadas o desaparecidas,³ se observa que el 77% de los reportes fueron iniciados en una Fiscalía y el 21% en una Comisión de Búsqueda, al provenir los reportes de una Fiscalía necesariamente se encuentran vinculados a una Averiguación Previa o Carpeta de Investigación y estas localizaciones derivan de actos de investigación de la Autoridad Ministerial.

Llama la atención de las personas No Localizadas, en tanto que del inicio de sus reportes de búsqueda (13,110), el 76.6% fueron iniciados por un Agente del Ministerio Público en tanto el 26.5% fue iniciado por una Comisión de Búsqueda. Es interesante debido a que, primero, el dato de No localizados es dinámico

³ Si bien el RNPDO contiene un apartado para el conteo de las personas no localizadas, no es posible saber con los datos disponibles en el portal público cuantas de estas localizaciones corresponden a personas no localizadas (y por lo tanto fueron efectuadas dentro de las primeras 72 HRS posteriores al último conocimiento del paradero de la persona) y cuantas por personas desaparecidas (y por lo tanto la desaparición de la persona está asociada a un delito y las investigaciones fueron conducidas por las fiscalías especializadas).

y se actualiza en tiempo real, por lo que al cumplirse el plazo de 72 HRS el sistema del RNPDO reclasifica a la persona reportada como no localizada a desaparecida (lo que explica la proporción de reportes de búsqueda iniciados en una Comisión de Búsqueda como "desaparecido", que se explicará más abajo); segundo, porque en apego a las normas ya citadas, las Fiscalías están recibiendo u reporte de no localización en el que, de primera mano, no se advierte la ocurrencia de un delito por lo que no se iniciaría una carpeta de investigación. Esto quiere decir que para que las fiscalías Especializadas ordenasen actos tendientes a la localización de una persona, estos tendrían que estar inscritos en la investigación de un delito o en su defecto en un expedientillo en el que se registren "pesquisas" con el propósito de acreditar dicho delito e iniciar la carpeta de investigación correspondiente.

Personas en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas RNPDO, según estatus de la persona e institución o particular que inició o actualizó el reporte de búsqueda, al 17 de diciembre de 2021

Estatus de la persona Inicio del reporte de búsqueda	Personas registradas en RNPDO	Registros iniciados y actualizados	
		Total	%
Incidencia	235,186	258,057	
Fiscalías		192,919	74.8
CNB / CLB		59,736	23.1
Por particulares y autoridades		5,402	2.1
Localizaciones con vida	130,007	136,832	
Fiscalías		106,809	78.1
CNB / CLB		28,599	20.9
Por particulares y autoridades		1,424	1.0
Localizaciones sin vida	9,263	11,056	
Fiscalías		8,329	75.3
CNB / CLB		2,564	23.2
Por particulares y autoridades		163	1.5
No localizados	9,866	13,110	
Fiscalías		10,037	76.6
CNB / CLB		2,688	20.5
Por particulares y autoridades		385	2.9
Desaparecidos	86,050	96,801	
Fiscalías		67,744	70.0
CNB / CLB		25,632	26.5
Por particulares y autoridades		3,425	3.5

Nota. El desglose de los registros iniciados y actualizados según estatus de la persona no coincide con el total debido a la actualización de información en tiempo real.

Fuente: CNB, RNPDO. Estadística del RNPDO por filtros. Periodo de información del 15/03/1964 al 17/12/2021. Consulta 17 diciembre 2021, 11:00-12:00 h

Por lo que hace a las personas desaparecidas (86,050), el 70% de los reportes fueron iniciados por una Fiscalía⁴, en tanto el 26,5% lo realizó una Comisión de Búsqueda. Esta última proporción deviene de las facultades que los arts. 53 f. XX y 89 de la LGDF otorga a las Comisiones de Búsqueda de informar de forma inmediata a las Fiscalías Especializadas **"cuando considere que la desaparición de la persona se debe a la comisión de un delito"**.

Lo anterior no es un tema menor en tanto que la propia Ley General ya establece el esquema de competencias para el desarrollo de las labores de búsqueda de la persona no localizada, así como el registro administrativo en el que es necesario documentar de forma pormenorizada las acciones de búsqueda por desarrollar.

De los Protocolos Homologados de Investigación de los Delitos de Desaparición y Búsqueda de Personas Desaparecidas

En tanto que los delitos de desaparición están directamente correlacionados con la presencia de otras conductas delictivas, como el homicidio y aquellos relacionados con la privación de la libertad; de lo anterior la necesidad de estrategias diferenciadas de atención de acuerdo con las circunstancias de la desaparición. El Protocolo Homologado de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares (PHI) establece una técnica de investigación específica y diferenciada para la investigación de estos delitos, al ofrecer una guía pormenorizada respecto a la investigación de estos delitos durante la etapa inicial del proceso penal (señalada en el Código Nacional de Procedimientos Penales), así como directrices para conducir la investigación bajo un esquema metodológico de un Plan de Investigación, de la aplicación de actos de investigación que tomen en consideración las características específicas de la víctima y sus condiciones de vulnerabilidad, el desarrollo de perspectivas de investigación de acuerdo al sujeto activo bajo investigación (ya sea que se trate de un servidor público o no), un análisis dogmático de los tipos penales bajo investigación, una técnica de investigación específica para los casos personas desaparecidas de movimientos políticos del pasado, procesos de notificación respecto a la localización y entrega de una persona fallecida sin vida, procedimientos luego de la localización de un menor de edad para ser restituido a su núcleo familiar, así como jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencias relacionadas a la investigación de la desaparición forzada y el actuar de los servidores públicos en esta materia.

⁴ Cabe señalar que dentro de estos "reportes de búsqueda" la Comisión Nacional de Búsqueda incluyó todos los registros de antecedente generados por las Fiscalías y Procuradurías Generales de toda la República que fueron generados con anterioridad a la Ley General en la materia.

El Protocolo Homologado de Investigación se diseñó como una herramienta para guiar las actuaciones ante los hechos que la ley señala como delitos de Desaparición Forzada de personas y Desaparición cometida por particulares, así como las directrices de coordinación con las autoridades que intervienen en la materia del presente instrumento.

Enfoque Diferencial y Especializado

Dentro del Protocolo, además de la descripción y adecuación de la fase de investigación del proceso penal conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y a la Ley General, se busca proveer de apoyo a la/el AMP para el desarrollo de la investigación de los delitos de desaparición forzada de personas o desaparición cometida por particulares. El principal reto ha sido la definición de un enfoque "diferencial y especializado para la investigación", si bien se ha desarrollado numerosa literatura e instrumentos normativos enfocados a la "Atención de las víctimas", poco se ha dicho sobre criterios orientadores para el desarrollo de una investigación penal en México y mucho menos orientada a la investigación de un delito específico atendiendo características particulares de los sujetos involucrados.

En el Protocolo se busca desarrollar un instrumento que provea la flexibilidad para la/el AMP de dirigir su investigación atendiendo las características particulares del caso concreto, pero inscrita bajo una serie de condiciones básicas que atienda:

1. Los elementos esenciales de los tipos penales contemplado en la Ley General.
2. Las características particulares de los sujetos pasivos que recienten directamente el delito.
3. Los elementos indispensables para la acreditación de la probable responsabilidad del sujeto activo.

No hay que perder de vista que en tanto que la Ley General señala la necesidad de generar criterios y metodología específica para la investigación de estos delitos, estos deben estar orientados al propósito de "...reunir indicios para el esclarecimiento de los hechos y... los datos de prueba que sustenten el ejercicio de la Acción Penal, la acusación contra la/el imputado(a) y la reparación integral del daño" de conformidad con el artículo 213 CNPP.

En este sentido es que se desarrollaron los siguientes enfoques:

Enfoque Especializado

La especialización y competencia de las Fiscalías Especializadas contempladas en la Ley General viene de la investigación de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición

cometida por particulares; esto implica que el personal sustantivo adscrito a estas fiscalías debe contar con las competencias necesarias para: aplicar la Ley General en la materia; encuadrar los tipos penales respecto al hecho que la ley señala como delito; contar con habilidades de organización de los recursos y priorización de objetivos, para que así sean capaces de desarrollar una investigación criminal de forma eficiente y efectiva, atendiendo los elementos requeridos por el tipo penal.

Para el apoyo del personal sustantivo, el Protocolo incluye herramientas auxiliares que atienden la especialización del delito. Todas estas herramientas abonan a la comprensión de los delitos de desaparición forzada por parte de los investigadores, en tanto que describen el proceso penal con las particularidades que señala la Ley General para estos delitos, desarrolla un método de gestión y organización de la información que se desprenda de los registros que obran en la Carpeta de Investigación (CI), introduce una herramienta de apoyo para la investigación de estos delitos, establece las acciones de investigación y diligencias básicas a realizar por las/los AMP, ofrece un apoyo a quien investiga para entender con base en el análisis del tipo penal la manera de encuadrar los hechos, ofrece un apoyo de consulta de los principales criterios y estándares internacionales conforme a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para la investigación en la materia, y ofrece una hoja de ruta para la solicitud de pruebas de periciales conforme a los supuestos de localización de la persona desaparecida.

Enfoque Diferenciado

Se concentra en la aplicación de diferentes diligencias a partir del conocimiento de la noticia criminal de acuerdo con el grupo específico de sujeto pasivo que, con motivo de su condición de vulnerabilidad, resintió el delito. Si bien la Ley General señala como principio la aplicación de un enfoque diferenciado y especializado, y reconoce la existencia de grupos vulnerables, ésta únicamente los describe sin precisar en qué consiste su vulnerabilidad. En este Protocolo se consideran como grupos vulnerables aquellos descritos en las agravantes definidas en el artículo 32 de la Ley General; esto debido a que la aplicación de la pena sobre la comisión de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares obedece a que el daño resentido por la víctima directa es mayor en tanto la situación de vulnerabilidad en que se encuentran estos en grupos lo incrementan, ya sea por su identidad, características fisiológicas, actividades que desempeñan, o por su género.

La identificación de las circunstancias y características particulares de una víctima permitirá que quien investiga desarrolle y dirija la investigación con base en un análisis criminológico y victimológico que atienda las condiciones en las que consiste su condición de vulnerabilidad. Así pues, el enfoque diferencial en conjunto con el análisis de contexto permite a la/el AMP determinar las situaciones violentas, tipos de derechos humanos violentados e incluso realizar una aproximación respecto de los delitos a los cuales son susceptibles de sufrir determinadas personas o grupos. Por tanto, el abordar la investigación de hechos probablemente constitutivos de delitos, en particular de desaparición forzada de personas o desaparición cometida por particulares, bajo este enfoque, permitirá la construcción de las primeras hipótesis del caso, la consideración de delitos concurrentes, así como determinar o depurar líneas de investigación particulares.

En el Protocolo, la aplicación de una perspectiva específica y diferenciada se realiza sobre la investigación penal de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares. Cabe señalar, respecto de la perspectiva diferenciada, que si bien la Ley general reconoce las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran determinados sectores de la población, desde el punto de vista victimológico estas no implican que sean más propensos a resentir estos delitos, sino que para la investigación de los delitos estas características implica la existencia de conductas relacionadas, así como diversas motivaciones detrás de la desaparición probablemente relacionadas a estas particularidades.

Este Protocolo establece un estándar de investigación en toda la República mexicana. Fue publicado el 16 de julio de 2018 se publicó el extracto de este Protocolo en el Diario Oficial de la Federación, Como parte de un mecanismo de mejora y verificación, la FEIDDF realizó tres encuentros de trabajo con Fiscales Especializados y Comisionados de Búsqueda de todo el país, expertos e integrantes del Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda, y familiares de personas desaparecidas. De las conclusiones se acordaron 12 puntos de mejora sobre el protocolo puestos a consideración de la CNPJ el 11 de octubre de 2018. Resultado de este proceso se publicó una segunda versión el 7 de diciembre de 2018.

Cabe señalar, que la emisión del Protocolo Homologado de Investigación antecede al Protocolo Homologado de Búsqueda de 2021, por lo que ante la ausencia de dicho instrumento se trabajó con base en el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada de junio de 2015, el cual fue elaborado por la entonces Procuraduría

General de la República junto con organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y familiares de personas desaparecidas.⁵

Para la atención de casos de personas desaparecidas, la regularidad en otros casos en el mundo, que no implican casos de crímenes de lesa humanidad o fenómenos de desaparición forzada en regímenes autocráticos, es que las acciones de búsqueda e investigación recaen en las autoridades con funciones de primer respondiente, es decir, las policías locales. Estas autoridades llevan a cabo tanto las acciones de búsqueda y localización de la persona desaparecida como la investigación de los delitos que pudiesen estar relacionados. En los casos de países que han creado comisiones exprofeso para atender casos de desapariciones masivas, como el colombiano, se han desarrollado marcos normativos extraordinarios en los que las labores de búsqueda e investigación son realizadas por una Fiscalía Nacional, cuya labor es apoyada por una Unidad de Búsqueda y una Comisión Nacional encargada de coordinar trabajos orientados a procesos de Justicia Transicional. En ambos supuestos, estas labores son desempeñadas por una sola autoridad con la coadyuvancia y en coordinación con otras instituciones y autoridades.

Así pues, si bien la LGDF hace una separación entre las autoridades encargadas de la realización de actividades de búsqueda y aquellas encargadas de la investigación, cabe resaltar que el principal objetivo de la norma es:

establecer la **distribución de competencias y la forma de coordinación** entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, **para buscar a las Personas Desaparecidas y No Localizadas, y esclarecer los hechos** (art. 2 f. I LGDF).

⁵ Este protocolo contó con participación de Mayra Aduna (Red de Madres Buscando a sus Hijos); Santiago Aguirre (Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez); Ximena Antillón (Centro de Análisis e Investigación, FUNDAR); Juan Carlos Arjona; Lucha Castro (Centro de Derechos Humanos de las Mujeres en Chihuahua); Juan Carlos Castro (Plataforma de Víctimas del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad); Michael Chamberlain (Centro Diocesano para los Derechos Humanos "Fray Juan de Larios, A.C.") y Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos de Coahuila); Santiago Corcuera; Ramón Cota (Justicia para Nuestras Hijas); Ana Lorena Delgadillo (Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho); Roxana Enriquez (Equipo Mexicano de Antropología Forense, A.C.); María Guadalupe Fernández (Familiar de persona desaparecida y FUUNDEC); Alan García (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos); Gabino Gómez (Centro de Derechos Humanos de las Mujeres en Chihuahua); Omar Gómez (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos); Juan Carlos Gutiérrez (Idheas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C.); Miriam Heredia (Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán); Francisco Hernández (Comisión Nacional de Derechos Humanos); Leticia Hernández (Red de Madres Buscando a sus Hijos); María Herrera (Familiares en Búsqueda María Herrera, A.C.); Eduardo Luna (Comisión Nacional de los Derechos Humanos); Kimmy Macdonald (Comité Internacional de la Cruz Roja); Rocío Maldonado (Idheas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C.); Blanca Martínez (Centro Diocesano para los Derechos Humanos "Fray Juan de Larios, A.C." y FUUNDEC-FUUNDEM); Xitlali Miranda (Comité de Familiares de Víctimas de Desaparición - Igualá); María Antonia Melo (familiar de desaparecido y FUNDEM); Enrique Moctezuma (Comisión Nacional de los Derechos Humanos); Erika Montes de Oca; Leticia Mora (Red de Madres Buscando a sus Hijos); Consuelo Morales (Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos); Haydee Moreno (Equipo Mexicano de Antropología Forense, A.C.); Valeria Moscoso (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.); Fernando Ocegueda (Grupo de Búsqueda); Edith Peñaloza (CNDH); Fernando Pérez (CNDH); Adrián Ramírez (Liga Mexicana para la Defensa de los Derechos Humanos); Brenda Ivonne Rangel (familiar de desaparecido "Desaparecidos Justicia"); Estefanía Rodríguez (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos); Nancy Raquel Rosete (familiar de desaparecido); Pilar Sanmartín (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos); Juan Carlos Trujillo (Familiares en Búsqueda "María Herrera, A.C."); Teresa Vera (familiar de persona desaparecida); Fernando Vélez (Comisión Nacional de los Derechos Humanos); Patricia Villa (Comité Internacional de la Cruz Roja); Juana Zavala (Red de Madres Buscando a sus Hijos).

En este sentido, la separación de acciones de "búsqueda" e "investigación" es únicamente de carácter funcional, es decir, se refieren a procesos que pueden ser llevados por autoridades con distintas funciones pero que colaboran desde sus distintos ámbitos de competencia en el cumplimiento de un mismo objetivo. Para ello, dentro de los principios señalados en la propia norma, la debida diligencia implica que:

... todas **las autoridades deben** utilizar los medios necesarios para **realizar** con prontitud aquellas **actuaciones esenciales y oportunas dentro de un plazo razonable para** lograr el objeto de esta Ley, en especial **la búsqueda de la Persona Desaparecida o No Localizada**... (art. 5 f. II LGDF).

Es así como la definición de dichas actuaciones esenciales es fundamental para que las autoridades lleven a cabo, desde sus respectivos ámbitos de competencia, cumplan con el objetivo de la LGDF. Así pues, este instrumento normativo prevé dos instrumentos rectores para definir dichas actuaciones esenciales: los Protocolos Homologados de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, así como el correspondiente de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares.

En el art. 99 de la LGDF se señalan al menos 24 puntos específicos de contenidos que deben contemplar dichas actuaciones esenciales contenidos en estos dos grandes instrumentos, mismas que deben ser llevadas a cabo por las Comisiones de Búsqueda y las Fiscalías Especializadas, que en lo general se refieren a:

- Tanto las **acciones de búsqueda y localización** de Personas Desaparecidas o No Localizadas
- como de **investigación y persecución** de los delitos materia de esta Ley
- además de las respectivas a la **identificación**

Si se clasificaran dichas fracciones, considerándolas como procesos, dentro de los rubros mencionados se mostrarían aquellos elementos mínimos indispensables para el desarrollo de los contenidos de los Protocolos señalados en la Ley General. De ello se desprende que la mayor parte de ellos se encuentran orientados a la búsqueda y localización de la persona desaparecida y por lo tanto su contenido debe ser desarrollado en el Protocolo correspondiente. En el caso de la investigación del delito, si bien no se desarrolla a profundidad algún proceso específico, se advierte la necesidad de desarrollar los "procedimientos de investigación" orientados a la persecución del delito.

Búsqueda y localización	Investigación y Persecución	Identificación
Procesos transversales		
Los mecanismos de coordinación con otras autoridades para realizar la búsqueda y la investigación;		

Búsqueda y localización	Investigación y Persecución	Identificación
El proceso para levantar el cuestionario de información ante mortem con Familiares, personas allegadas y autoridades que puedan tener información que contribuya a la búsqueda, localización e identificación		
El procedimiento para consultar la información en los registros y bases de datos a que se refiere el artículo 94 de esta Ley		
Los mecanismos para confrontar información con otros registros o bases de datos locales, nacionales o internacionales;		
Procesos compartidos		
Las formas en las que las autoridades recibirán el Reporte, Denuncia o Noticia de una Persona Desaparecida o No Localizada		
El mecanismo de búsqueda inmediata , el cual deberá considerar la intervención de las autoridades desde el momento que se recibe el Reporte, Denuncia o Noticia de hechos de la desaparición, partiendo del supuesto de que la víctima se encuentra con vida		
Los procedimientos de investigación ministerial, pericial y policial para buscar y localizar con vida a una Persona Desaparecida o No Localizada		
Los procedimientos de búsqueda e investigación específicos para niñas, niños y adolescentes		
El mecanismo de notificación a Familiares y acciones de investigación a realizar cuando se ha localizado con vida a una Persona Desaparecida o No Localizada		
Procesos particulares		
Los procedimientos de búsqueda para desapariciones cometidas en contra de personas vinculadas con movimientos políticos	Los procedimientos de investigación para desapariciones cometidas en contra de personas vinculadas con movimientos políticos	Los procedimientos de Actuación e Identificación Forense, que contendrá como mínimo los procedimientos para la localización, recuperación e identificación forense, con los criterios de actuación en antropología, odontología forense, autopsia médico legal, entre otros
Los procesos de búsqueda diferenciados en función de la causa y circunstancias en que hubiere ocurrido la desaparición o no localización, incluidos en los casos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares	El mecanismo para ingresar a personas a los programas de protección, en términos de lo dispuesto en la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal y las disposiciones análogas en las Entidades Federativas	Los procedimientos para notificar y entregar los restos a Familiares de personas localizadas sin vida
Las acciones de búsqueda en el lugar de los hechos o del hallazgo	Los procedimientos para la participación de los Familiares en la investigación	

Búsqueda y localización	Investigación y Persecución	Identificación
El procedimiento para definir los polígonos en donde debe realizarse la búsqueda		
Los procedimientos de búsqueda y localización de personas migrantes, sin importar su calidad migratoria, que hayan desaparecido durante su estancia en el país, conforme los lineamientos del Mecanismo de Apoyo Exterior		
El procedimiento para entrevistar a autoridades y personas que puedan tener información que contribuya a la búsqueda		
Los mecanismos de difusión para la colaboración ciudadana en la búsqueda a través de medios de comunicación y redes sociales; y para la difusión del perfil de la Persona Desaparecida o No Localizada; en los términos de la legislación aplicable, y en su caso, dentro de las transmisiones correspondientes a los tiempos del Estado		
Las medidas para atender a personas en situación de vulnerabilidad		
Los mecanismos para mantener a los Familiares informados respecto de las acciones de búsqueda realizadas, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables		
Los plazos y procedimientos para realizar la búsqueda		
Los procedimientos para la participación de los Familiares en la búsqueda.		

Búsqueda y localización	Investigación y Persecución	Identificación
Los criterios para definir las acciones óptimas para la búsqueda y racionalizar los recursos empleados en la búsqueda		

El caso de los procesos de identificación forense merece una mención aparte, ya que la especialidad de la materia, así como la especificidad de su intervención se encuentra acotada a los procedimientos de tratamiento, identificación y entrega de cadáver. Es necesario señalar que la materia forense tienen una relación directa tanto con los procesos de investigación del delito, en tanto que constituyen el elemento material de la consumación de un delito como lo es un homicidio o las lesiones que pudiese haber sufrido la víctima durante el periodo de desaparición, así como la responsabilidad de los perpetradores de los hechos delictivos; como los de búsqueda, en los que aportan elementos que conlleven a suponer la suerte o paradero de la persona desaparecida.

Un Protocolo es una “secuencia detallada de un proceso de actuación”, en este sentido, cuando la LGDF mandata la creación de estos instrumentos y señala una serie de elementos que deben estar presentes en su contenido, se espera que así como la norma señala las facultades y obligaciones de los servidores públicos y los derechos de las víctimas, los protocolos señalan la forma en que estas se materializan por medio de procedimientos específicos, **dotando de certeza jurídica, por un lado, a los servidores públicos al conocer con precisión sus responsabilidades de carácter administrativo; y por otro, a las víctimas, al conocer en detalle los procesos por medio de los cuales se protegen sus derechos.** En este sentido, en materia de violaciones a los derechos humanos, **los Protocolos materializan la forma en que se debe llevar a cabo la “debida diligencia”** con la que tiene que actuar los Estados, de ahí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en diversas sentencias defina como parte de las reparaciones y costas el desarrollo de Protocolos.⁶

El Protocolo Homologado de Búsqueda es el instrumento en que deben estar desarrollados en detalle al menos los elementos señalados en el art. 99 relativos a las acciones de búsqueda llevadas a cabo por las Comisiones de Búsqueda tanto de personas no localizadas como desaparecidas, así como por las Fiscalías y Procuradurías del país, atendiendo su obligación de impulsar la búsqueda permanente de las víctimas de desaparición en términos del art. 68. En este sentido, los procedimientos y acciones de búsqueda señaladas en dicho protocolo son aplicables tanto para todas las instituciones

⁶ Véase CoIDH, Caso Contreras y otros Vs. El Salvador, Sentencia del 31 de agosto de 2011, § 186 inc. b); y CoIDH, Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador, Sentencia del 14 de octubre de 2014, § 189 inc. c).

facultadas con dicha responsabilidad, por lo que este Protocolo debe ser analizado y desarrollado atendiendo los marcos de actuación de cada uno de estos y de manera conjunta.

En este sentido, el Protocolo Homologado de Búsqueda es el instrumento en donde se debe especificar:

1. Las estrategias de búsqueda diferenciadas de acuerdo a si se trata de personas no localizadas y desaparecidas, así como atendiendo a grupos vulnerables
2. Los procedimientos específicos para la asignación de un folio único, la emisión de un reporte de búsqueda y la conformación de un expediente de búsqueda, así como la integración de esta información con la correspondiente carpeta de investigación para evitar revictimización
3. Los procedimientos de coordinación entre las Comisiones de Búsqueda y las autoridades de Seguridad Pública y de Procuración de Justicia
4. Los procedimientos para la recolección de información por medio de entrevistas
5. Las técnicas y metodologías para realizar las acciones de búsqueda que utilicen los grupos de búsqueda
6. La integración del PHB con el Protocolo Homologado de Investigación
7. Los plazos en los que se deben realizar las acciones de búsqueda por cada una de las autoridades de acuerdo con los recursos disponibles
8. Las herramientas de búsqueda y difusión de información de la persona desaparecida (tales como la coordinación con programas de alertamientos y difusión
9. Las técnicas de recolección de información
10. Los momentos y los procesos en los que participan las familias de víctimas de desaparición, así como los mecanismos de comunicación con las autoridades encargadas de la búsqueda

Además de lo anterior, dado que el PHB está orientado a definir los tramos de responsabilidades de cada una de las autoridades intervinientes dentro de la búsqueda de la persona no localizada o desaparecida; para el caso de las autoridades ministeriales, la competencia para la investigación de los delitos es fundamental para la realización de actos de investigación.

Las Comisiones de Búsqueda pueden constituirse como auxiliares del Ministerio Público, en tanto que las Fiscalías Especializadas "deberán coordinarse y dar impulso permanente a la búsqueda de Personas Desaparecidas" (art. 68 LGDF), además de la obligación de las Comisiones de "Idlar aviso de manera inmediata a la Fiscalía Especializada que corresponda sobre la existencia de información relevante y elementos que sean útiles para la investigación de los delitos materia de ésta y otras leyes..." (art. 53 f. XX LGDF) así como de "[c]olaborar con las instituciones de procuración de justicia en la investigación y persecución de otros delitos".

Se estima que para cumplir con el carácter auxiliar de las Autoridades Ministeriales, las Comisiones de Búsqueda gozan de plenas facultades para llevar a cabo tal labor, en tanto que los "Grupos de Búsqueda" son conformados por las propias comisiones y que pueden auxiliarse de cuerpos policiales especializados (art. 65 LGDF), es decir autoridades con capacidades plenas de primer respondiente. De igual manera cabe señalar que el art. 66 f. II de la LGDF faculta a estos Grupos de Búsqueda para que en coordinación con el Ministerio Público, se soliciten la realización de actos de investigación sin perjuicio de las actividades relacionadas con la búsqueda previstas en la LGDF.

Algunos elementos que deben estar presentes, y que hoy se encuentran ausentes del PHB y que denotan el incumplimiento de las directrices señaladas en el art. 99 de la LGDF, son:

1. El desarrollo de "**Técnicas de búsqueda**" a partir de un enfoque diferenciado de atención, primero respecto a la forma en la que se desconoce el paradero de la persona, ya sea no localizada o desaparecida; segundo, a partir del desarrollo de estrategias de reacción inmediata, tomando en consideración el tiempo transcurrido desde el momento en que se desconoce el paradero de la persona no localizada o desaparecida, de forma inmediata, antes de 24 HRS, entre 24 y 72 HRS, más de 72 HRS, y casos de "larga data"; tercero, sobre una valoración del riesgo en el que se encuentra la persona no localizada o desaparecida, a partir de las características de la víctima y las circunstancias de la desaparición.
2. La conformación de los **Grupos de Búsqueda**, a partir de integrar a las autoridades pertinentes para llevar a cabo las "técnicas de búsqueda" correspondientes, como las Comisiones de búsqueda, Protección Civil, el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia, así como autoridades con capacidades de primer respondiente, en coordinación con las autoridades ministeriales.
3. La definición de los "**Expedientes de búsqueda**" como el registro administrativo de las primeras acciones urgentes de búsqueda llevadas a cabo por los grupos de búsqueda en el que se encuentre registrado:
 - El reporte de búsqueda, con la relación de hechos y los datos más relevantes respecto a las circunstancias de la desaparición
 - La recolección de las entrevistas Ante Mortem, con información respecto a las señas particulares de la persona desaparecida, su círculo familiar y de personas allegadas, así como sus rutinas y ocupaciones
 - Las fotografías necesarias para la elaboración de "Cédulas de difusión"
 - Los "**informes de inspección**" del último lugar del que se tiene conocimiento de la desaparición, con la ubicación o referencia de cámaras de video, testigos o cualquier

- otra fuente de información que permita conocer el último momento del que se tiene conocimiento del paradero de la persona no localizada o desaparecida
- El "**Plan de Búsqueda**", a partir del cual el Grupo de Búsqueda ejecutará las "técnicas de búsqueda" que conduzcan a la localización de la persona no localizada o desaparecida
 - El registro de todas las "técnicas de búsqueda" y acciones llevadas a cabo por el Grupo de Búsqueda
4. La preeminencia del principio de "búsqueda en vida" sobre cualquier otra acción de búsqueda y localización dentro de las primeras 72 HRS desde la última noticia de la persona no localizada o desaparecida
 5. Los mecanismos de informe a la autoridad Ministerial una vez que se cuenta con indicios que presumen la ocurrencia de un delito o que la persona desaparecida se encuentra en una situación de "riesgo real e inmediato", o que haya transcurrido 72 HRS y que por lo tanto se presuma la ocurrencia de un delito en términos del artículo 89 de la LGDF.

La coordinación entre las autoridades de las Comisiones de Búsqueda y la Fiscalías Especializadas necesariamente tienen que estar inscritas en la prioridad de localización de la persona no localizada o desaparecida, en la investigación de los delitos, aprovechando al máximo los recursos a disposición del Estado mexicano.

La descoordinación desde las esferas de facultades de las distintas autoridades no solo ralentiza los procesos de localización, sino que propician la descoordinación para la movilización de los recursos necesarios. Esto se refleja de forma clara en el Protocolo Homologado de Búsqueda, no solo porque en su mayor parte no describe los procesos de búsqueda y localización, ni establece estrategias conjuntas, o incluso ignora los elementos señalados en el art. 99 de la LGDF como esenciales para el desarrollo de las acciones de búsqueda, sino porque establece una función secundaria de recepción de información a las Comisiones de Búsqueda sin establecer su forma de operación en campo. De igual manera ignora las previsiones señaladas en el Protocolo Homologado de Investigación, particularmente en los distintos momentos de la investigación en los que es necesaria la interacción para la ejecución de las acciones de búsqueda inmediata, así como para la recolección de la información pertinente al momento de realizar el inicio de la carpeta de investigación.

La distinción entre persona localizada y desaparecida no es menor, sin embargo el Protocolo Homologado de Búsqueda no establece estrategias diferenciadas que agilicen la pronta localización de estas personas. Un objetivo primordial del Protocolo Homologado de Búsqueda debería ser el evitar que una persona localizada se convierta en desaparecida a lograrse la localización inmediata antes de 72 HRS. Las Comisiones de Búsqueda como señalan los artículos 53 y 89 de la LGDF fueron creadas como una primera línea de reacción ante la no localización de una persona, para ello se les doto de

facultades para actuar junto con las autoridades de "primer respondiente" para que pudiesen allegarse de los elementos y recursos necesarios para ese propósito. Las facultades del Ministerio Público, particularmente las de geolocalización y cateo, al ser de control judicial e implicar una intromisión del Estado en la esfera particular de los individuos, necesariamente requieren de elementos de convicción para sostener ante un juzgado a partir de la presunción de ocurrencia de un delito, o del riesgo real e inmediato en el que se encuentre la persona. De contarse con estrategias en el PHB orientadas en este sentido se mejorarían los canales de comunicación y coordinación; sin embargo, dado que no se incluyó a las fiscalías de toda la República, ni se tomó en consideración los elementos del Protocolo Homologado de Investigación, ni se incluyeron las observaciones y modificaciones solicitadas en el seno del Sistema Nacional de Búsqueda por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y la FGR, el resultado es un instrumento que no cumple no solo con la Ley General en la materia, sino que falla en articular a las autoridades y lograr la localización de las personas no localizadas y desaparecidas.

Determinación de competencia federal o local para la investigación de los delitos

El Estado mexicano se organiza como una República Federal, en una democracia liberal representativa, esto implica que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), organizado bajo un Gobierno Federal (ejecutivo), un Congreso de la Unión (legislativo), una Suprema Corte de Justicia de la Nación (judicial) y sus Órganos Constitucionales Autónomos. La República se compone de 33 Entidades Federativas autónomas, con facultades propias para la recolección de impuestos, definición de marcos normativos así como de gestión y gobierno, mismos que replican en su propio ámbito de gobierno el modelo de organización señalado en la CPEUM.

En este sentido, para la investigación de los delitos, cada una de las Entidades cuenta con una Procuraduría o Fiscalía General encargada de la investigación de los delitos dentro de su jurisdicción territorial, quienes se encargan de aplicar las normas del ámbito de su competencia bajo las reglas de un Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) en un Sistema Penal Acusatorio, así como las reglas de sus propios Códigos de Procedimientos Penales bajo un Sistema Penal Inquisitorio Mixto.⁷

Para el caso de la Fiscalía General de la República, de conformidad con el artículo 102 apartado A "Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal...", así como aquellos que son de su competencia en tribunales federales, de

⁷ Cabe recordar que México inició un proceso de transición entre sistemas penales en el 2008, orientado a la consolidación de un Sistema Penal Acusatorio bajo un solo Código Procesal. Este dato no es menor al considerar que, la naturaleza continua y permanente de los delitos de desaparición implica que muchos de los casos ocurridos y que fueron denunciados con anterioridad a la entrada en vigor del CNPP en la Entidad federativa, se investigan bajo las reglas del Sistema Penal Inquisitivo Mixto de conformidad a los Códigos Penales locales.

acuerdo con el art. 5 de la Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR) y el art. 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En el caso de los delitos de desaparición, de acuerdo con el art. 40 f. XV de la Ley de la Fiscalía General de la República, es facultad de los AMPF “[d]ictar sin demora la orden de búsqueda y localización de personas desaparecidas cuando reciba denuncia de la probable comisión de un delito relacionado con esos hechos”, dicha facultad y obligación es responsabilidad de todos los Agentes del Ministerio Público de la FGR.

De conformidad con la LGDF en el artículo 24 se señala que la competencia para la investigación de los delitos de Desaparición:

- I. Se encuentre involucrado algún servidor público federal como probable responsable, o como sujeto pasivo de los delitos previstos en esta Ley;
- II. Se actualicen las hipótesis previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el Código Penal Federal, o en cualquier otra disposición que le otorgue competencia a la Federación;
- III. Exista una sentencia o decisión de algún organismo internacional de protección de los derechos humanos o una resolución de un órgano previsto en cualquier Tratado Internacional en la que se determine la responsabilidad u obligación del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de los delitos previstos en esta Ley;
- IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la Fiscalía Especial de la Entidad Federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo, o
- V. Durante la investigación se encuentren indicios que en la comisión del hecho participó una persona cuya pertenencia o colaboración con la delincuencia organizada esté acreditada.

De manera complementaria, en tanto que las Comisiones de Búsqueda son autoridades con conocimiento del Reporte de Búsqueda de la Persona No Localizada, la Ley General prevé en el art. 89 una serie de supuestos sobre los que se sustenta la presunción de delito para que las Fiscalías Especializadas inicien con las carpetas de investigación correspondientes:

Para establecer la presunción de un delito se atenderá a los siguientes criterios:

- I. Cuando la persona de la que se desconoce su paradero es menor de 18 años;
- II. Cuando de la descripción inicial de los hechos se pueda desprender la probable comisión del delito de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares o cualquier otro delito;
- III. Cuando de conformidad con el análisis de contexto se determine que las condiciones de la desaparición de la persona corresponden a la probable comisión de un delito;

- IV. Cuando, aun sin haber elementos de la probable comisión de un delito, han transcurrido setenta y dos horas sin tener Noticia de la suerte, ubicación o paradero de la persona, y
- V. Cuando antes del plazo establecido en el inciso anterior aparezcan indicios o elementos que hagan suponer la probable comisión de un delito.

El art. 24 y 89 de la LGDF establecen el marco básico para la determinación de competencia en la investigación de los delitos de desaparición, si bien es cierto que estos son investigados de oficio por las Fiscalías Especializadas, en el caso de la Fiscalía de la Federación es necesario cumplir con las reglas de competencia antes señaladas.

En la Fiscalía General de la República la recepción de las denuncias se realiza por medio de la Ventanilla Única de Atención (VUA). Por este medio se remite a las áreas o Fiscalías Especializadas correspondientes las denuncias presentadas por ciudadanos, cuando se desprenda la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito. El personal ministerial adscrito a esta área hace un estudio de la relación de hechos y determina la competencia de la Federación para llevar a cabo la investigación con base en los artículos 24 y 89 de la Ley General en materia de Desaparición, así como el art. 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, esta Fiscalía Especializada, a través de peticiones realizadas por Colectivos de familiares de personas desaparecidas reconocidos a nivel federal, se reciben casos de desaparición ya iniciadas en el fuero común, así como denuncias las cuales por hechos que figuran en los supuestos previstos en la Ley General en la materia que nos compete.

De igual manera, en algunos casos se han recibido denuncias por Jueces de Amparo, quienes de manera previa ya valoraron la probable existencia del hecho que la ley señala como delito, que de manera preliminar se pudiera clasificar como Desaparición Forzada o Desaparición Cometida por Particulares.

Adicionalmente se realiza una revisión de antecedentes en los registros administrativos de la FEIDDF para identificar si es que se cuenta con investigaciones previas o relacionadas con el hecho delictivo denunciado.

Un elemento adicional para considerar, en la definición de la competencia de la Fiscalía encargada de la investigación de los delitos de desaparición, es la naturaleza propia de estos delitos. Dado que la desaparición forzada como la desaparición cometida por particulares son tipos penales compuestos, en la que la privación ilegal de la libertad de la víctima es seguida por su posterior ocultamiento, las

más de las veces es posible que exista concurso real o ideal de delito con otras conductas, adicionales a las que la LGDF establece como de delitos vinculados. Entre estos delitos se encuentran delitos que comparten el elemento privativo de la libertad como el secuestro en sus diversas modalidades, algunos elementos de la trata de personas, e incluso el homicidio tomando en consideración el ocultamiento del cadáver de la víctima.

En este sentido, la competencia de la Fiscalía Especializada para investigar dichos delitos con otras unidades de investigación especializadas puede ser compartida. La Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021, en su artículo 29 prevé la conformación de equipos o unidades mixtas de investigación con personas de distintas unidades de la FGR, e incluso con otras fiscalías o procuradurías de las entidades federativas a través de acuerdos de colaboración institucional, para el desarrollo de investigaciones cuando exista concurrencia de fenómenos delictivos. El propósito de esta herramienta es la mantener la integridad y evitar la fragmentación de las investigaciones.

Así pues, con base en este modelo colaborativo las diferentes unidades de la FGR, ya sea que su criterio de especialidad sea el delito (como la Unidad Especializada en Investigación de Delitos en Materia de Secuestro, la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos o las Delegaciones de la FGR en los 32 entidades federativas), el sujeto pasivo (como la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas o la Coordinación General de Investigación encargada de las víctimas de Movimientos Políticos del Pasado), pueden colaborar y contribuir en la integración de la investigación correspondiente y sumar esfuerzos en la localización de las víctimas.

Ahora bien, dadas las condiciones de criminalidad en México, y a la estrecha relación entre delitos violentos asociados a actividades de delincuencia organizada, y tomando en consideración los supuestos de competencia de las autoridades federales en los que se establece la participación de "una persona cuya pertenencia o colaboración con la delincuencia organizada esté acreditada", es necesario establecer los criterios de investigación de la Fiscalía Especializada en estos casos.

La competencia y objeto de las investigaciones de los delitos de desaparición se concentra en los elementos de "criminalidad organizada" con los que se cometen estos delitos, es decir a la asociación de dos o más personas para cometer uno o más delitos con un fin específico, bajo un esquema de organización sistemático, con una ocurrencia reiterada. En este sentido, se refiere al desarrollo de una estructura organizada bajo la cual se articulan y ejecutan diversas conductas delictivas que, en el caso de los delitos de desaparición, tienen como resultado el ocultamiento de la víctima. No se debe

confundir este concepto con el de Delincuencia Organizada que, para efectos del caso mexicano, este último se encuentra descrito en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y cuya investigación, en términos de su artículo 8vo, corresponde a la unidad especializada de la FGR: la Fiscalía Especializada en Materia de Delincuencia Organizada, FEMDO.

En este sentido, el intercambio de información y la colaboración entre las unidades especializadas de la FGR se encuentra inscrito en las facultades de investigación de cada una de las fiscalías y en el objeto de sus respectivas investigaciones. Mientras que la FEMDO dedica sus esfuerzos a la investigación de la estructura organizada en la que se desarrollan los mercados criminales (como el tráfico de armas, el tráfico de personas, el lavado de dinero, el secuestro y otras actividades extorsivas, e incluso el terrorismo) así como su correspondiente flujo monetario, la investigación de en la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada se concentra en la investigación, primero, del posible paradero de la víctima, así como las responsabilidades por la privación ilegal de la libertad de esta y su posterior ocultamiento, y de todos los medios que den cuenta de su paradero.

Adicionalmente, la FEIDDF se coordina de forma permanente con las Delegaciones de la FGR para la consulta de competencia por especialidad de carpetas de investigación iniciadas por delitos de desaparición, así como para la realización de las primeras diligencias en la conformación de la investigación. Desde el año 2018 hasta el 2020 se realizaron 52 consultas a solicitud de las Delegaciones de la FGR y otras Fiscalías y Unidades especializadas: 25 en 2018, 3 en 2019 y 24 en 2020).

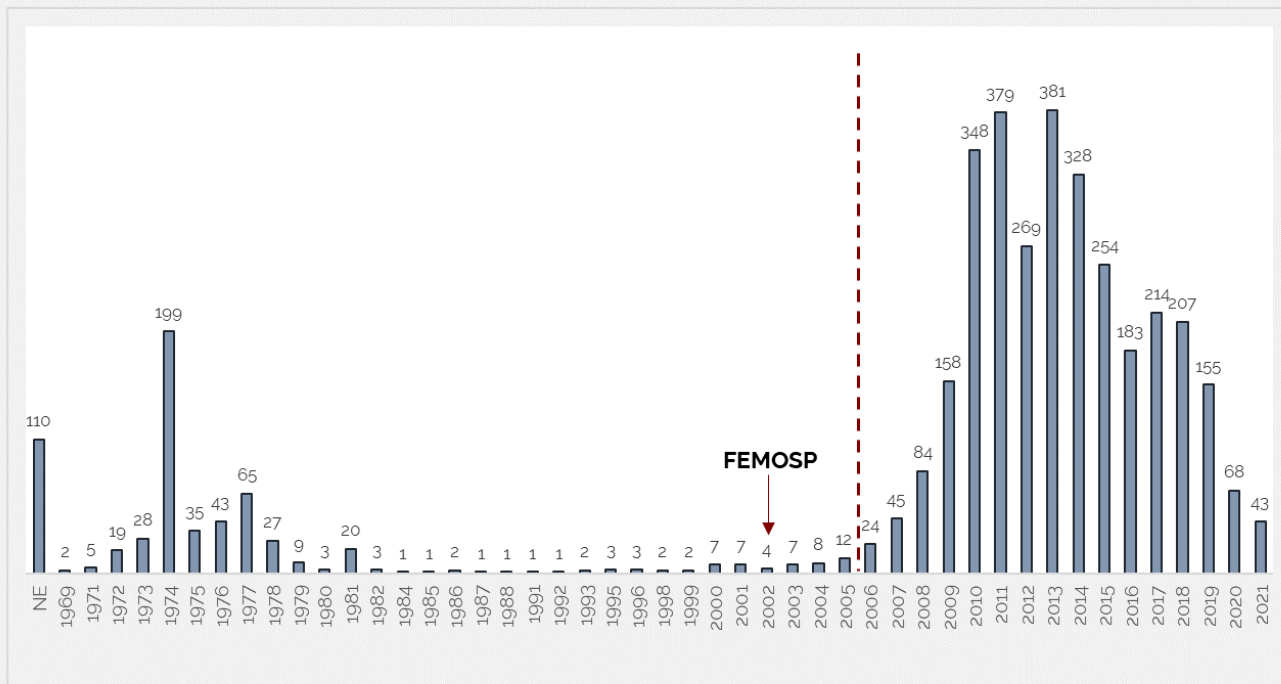
Casos bajo investigación de la Fiscalía General de la República

De las 84,586 personas desaparecidas en México hasta el 31 de octubre del presente año,⁸ la FGR tiene bajo su competencia la investigación de 3,773 personas que representan el 4% del total, 83,607 de estas personas son investigaciones bajo competencia del fuero común (98%); cabe señalar que en muchos casos se conducen investigaciones tanto en el fuero federal como en el común.

De las víctimas bajo investigación de la FGR, cabe señalar que el 83% (3,140) corresponde a desapariciones ocurridas a partir del año 2006 hasta 2021; el 13% (523) corresponde a desapariciones ocurridas antes de 2006 cuyo registro más antiguo data al año de 1969, de conformidad al Protocolo Homologado de Investigación los casos que anteceden al año 2002 son los que corresponderían "movimientos políticos del pasado", en tanto que fue la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), misma que tuvo bajo su cargo aquellas desapariciones forzadas cometidas en contra de personas en razón de su afiliación política, activismo político, pertenencia a un

Víctimas directas de delitos de desaparición de personas, en los expedientes de investigación de la FGR, por año de desaparición hasta el 31 de octubre 2021

Figura 3



Fuente | FGR-FEIDDF. Integración de personas desaparecidas FGR-RNPDNO.

⁸ La información referida respecto a los casos bajo investigación de la FGR y la FEIDDF corresponde al corte realizado el 31 de octubre de 2021, para guardar consistencia con la información que fue presentada en reunión del 16 de noviembre con los integrantes de la Delegación del Comité de las Desapariciones Forzadas.

movimiento político, el ejercicio de su libertad de expresión, o su disidencia con el aparato estatal de aquel momento histórico en el que ocurrió la desaparición, anteriores a su creación. En el presente este segundo grupo de investigaciones se encuentran bajo cargo de la Coordinación General de Investigación.

De las víctimas bajo investigación en casos de la FGR, el 86% son hombres en tanto el 14% son mujeres. El 5% corresponde a menores de 18 años, el 81% son adultos (entre 18 y 64 años) y un 1% corresponde a adultos mayores.

Las entidades con el mayor número de víctimas es Guerrero con el 23.5%, Tamaulipas con el 14.7%, Veracruz con 12% y Coahuila con el 6.7%.

Por lo que hace a los delitos por los que se está investigando las desapariciones de estas víctimas el 41.2% se investiga por delitos de privación ilegal de la libertad, el 24.9% por desaparición forzada de personas, el 23.8% por desaparición cometida por particulares, el 7.6% por secuestro. Estos datos son consistentes si se toma en consideración que la Ley General fue publicada en el mes de noviembre de 2017, por lo que las carpetas de investigación que hayan sido iniciadas con anterioridad se encuentran alineadas al Código Penal Federal, en particular a los delitos de Privación ilegal de la Libertad.

Víctimas directas de delitos de desaparición de personas, en los expedientes de investigación de la FGR, por delito según sexo

hasta el 31 de octubre 2021.

Delito	Total	Hombres	Mujeres
Total general	3773	3229	544
Privación ilegal de la libertad y otros delitos contra la libertad personal	1555	1295	260
Desaparición Forzada de Personas	941	850	91
Desaparición Cometida por Particulares	897	749	148
Secuestro	285	252	33
Homicidio	47	45	2
Delitos Vinculados con la Desaparición de Personas	43	38	5
Trata de Personas	5	0	5

FGR-FEIDDF. Integración de personas desaparecidas FGR-RNPDNO.

Dentro de la FGR, el 79% (2,979) de los casos se concentran en la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos (FEMDH), el 13.3% (501) se encuentran en la Coordinación General de Investigación, el 5.4% (202) en la Fiscalía Especializada en Materia de Delincuencia Organizada (FEMDO), y el 2.4% (91)

Víctimas directas de delitos de desaparición de personas, en los expedientes de investigación de la FGR según Fiscalía especializada o Unidad investigadora, hasta el 31 de octubre 2021.

Fiscalía / Unidad investigadora	Total
FGR	3773
FEMDH	2979
FEIDDF	2590
UIDPM	315
UILCA	43
FEVIMTRA	25
FEADLE	4
DGASRCMDH	2
FECC	501
CGI	501
FEMDO	202
UEIDMS	177
UEITMPO	25
FECOR	91
FECOR	91

FGR-FEIDDF. Integración de personas desaparecidas
FGR-RNPDNO.

restante distribuido en las Delegaciones de la FGR en las Entidades Federativas bajo la administración de la Fiscalía de Control Regional (FECOR).

Por lo que hace a las víctimas atendidas en la FEMDH y a las unidades de investigación que la integran, la FEIDDF concentra la mayor parte de los casos de desaparición en toda la FGR con el 68.6% (2,590), seguida por el 8.3% (315) de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (UIDPM), así como otros casos en la Unidad de Investigación y Litigación del Caso Ayotzinapa (UILCA), la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), y la Dirección General de Atención y Seguimiento a Recomendaciones y Conciliaciones en Materia de Derechos Humanos (DGASRCMDH).

Casos bajo investigación de la FEIDDF

La Fiscalía Especializada en la Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada (FEIDDF) inició operaciones el 16 de febrero de 2018, por medio de la publicación del Acuerdo A/013/18 "por el que se crea la [FEIDDF] y se establecen sus atribuciones". Esta Fiscalía tiene su antecedente en la Unidad Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas, creada en 2013, así como en la Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas, creada en 2015; estas unidades de investigación antecedentes tenían como principal objeto el auxiliar únicamente en la búsqueda y localización de la persona desaparecida en apoyo de las unidades de investigación encargadas de la investigación de los delitos relacionados a dicha desaparición.

La FEIDDF tiene por objeto iniciar, dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones relacionadas con los delitos señalados en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Tiene bajo su cargo la investigación de 2,590 personas desaparecidas en 1,662 expedientes de investigación, de estos 741 son Averiguaciones Previas del Sistema Penal Inquisitivo Mixto y 921 carpetas de investigación del Sistema Penal Acusatorio.



1,662

Expedientes de
Investigación

741

Sistema Penal
Inquisitivo Mixto

921

Sistema Penal
Acusatorio

Derivado de estos expedientes de investigación se brinda atención a 3,725 familiares de las víctimas, quienes a su vez se organizan en 79 organizaciones de la sociedad civil, con quienes se sostienen mesas de trabajo en las que se rinden informes respecto al avance de las investigaciones, se reciben la información adicional proporcionada por las familias, así como se acuerda el desahogo de diligencias y actos de investigación con las familias de personas desaparecidas. Las mesas de trabajo constituyen una buena Práctica en tanto aseguran la participación de las familias en el desarrollo de la investigación, así como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el avance de las investigaciones. Del año 2018 al 2021 se llevaron a cabo un total de 712 mesas de trabajo.



2,590

Personas
Desaparecidas

3,725

Víctimas Indirectas
Familiares

79

Colectivos
OSC

712

Mesas de trabajo
Colectivos
2016-2021

Para la atención de estos delitos, la FEIDDF cuenta con un estado de fuerza en el que se encuentran asignados 57 Agentes del Ministerio Público de la Federación (AMPF) que son auxiliados por 30 Oficiales Ministeriales y 36 Policías de Investigación. Para la investigación de estos delitos, y tomando en consideración las diferencias en las reglas procesales de los asuntos que son investigados bajo el Sistema Penal Acusatorio (con el Código Nacional de Procedimientos Penales) y el Sistema Penal Inquisitivo Mixto (con el Código Federal de Procedimientos Penales), los AMPF se encuentran asignados en dos grandes equipos de trabajo de forma equitativa. En promedio, los AMPF asignados al Sistema Penal Inquisitivo Mixto tienen una carga de 29 averiguaciones Previas, en tanto que los AMPF asignados al Sistema Penal Acusatorio tienen una carga de 40 carpetas de investigación.

Resultado del trabajo conjunto del personal sustantivo y de las familias de personas desaparecidas desde el año 2018 hasta el corte de 2021 se han realizado 174 diligencias de investigación en campo, es decir actos de investigación tendientes a la localización de personas sin vida en campo. De estas diligencias se obtuvo un resultado positivo de en 97 puntos de ubicación de los que se recuperaron 116

cuerpos de personas fallecidas, así como una multiplicidad de osamentas, fragmentos y restos humanos.

Cabe señalar que la planeación de una diligencia de campo (exhumación) requiere por lo menos dos semanas de preparación, para gestionar gastos de investigación, viáticos otorgados por la CEAV para el acompañamiento de las familias de las víctimas, organización de los equipos periciales, solicitud de dispositivo de seguridad (Policía Ministerial, Guardia Nacional, SEMAR, SEDENA); cada una de estas tiene una duración promedio de una a dos semanas



Por lo que hace al Ejercicio de la Acción Penal en las investigaciones de la FEIDDF, se cuenta con mecanismos de cooperación por parte de la FEIDDF con otras áreas especializadas residen en diversas vertientes como lo son:

- 1 Comunicación, colaboración, asistencia y reuniones de casos específicos en los que se tiene iniciada carpeta de investigación y existe alguna conexidad del hecho, agente activo y/o víctimas indirectas, para generar estrategias de investigación que permitan dar con el paradero de las víctimas o con los responsables.
- 2 En los asuntos en los que se desprende de las investigaciones la posible comisión de algún hecho delictivo distinto al área encargada de la investigación, ya sea por parte de esta Fiscalía Especializada o viceversa, se debe notificar el hecho a las áreas especializadas dentro de la Institución, por lo que se debe de tener contacto inmediato para la asistencia y definir los medios de colaboración entre las áreas, para la mejor atención de este
- 3 Se da atención específica a las asesorías técnico jurídicas que realizan diversas áreas de la Institución en las que se encuentran asuntos relacionados con el tema de Desaparición Forzada, a fin de encaminar en el mejor sentido las investigaciones que tengan en su poder, ya sea para proporcionar nuevas líneas de investigación que permitan su perfeccionamiento o en su caso para estar en posibilidad de determinar la competencia de la institución o también en materia de colaboración a fin de brindar apoyo en casos que se encuentran en proceso de judicialización y que en esta fiscalía han sido favorables y que pueden apoyar en la práctica a otras áreas como estrategias de litigación en el sistema penal acusatorio.

Con la implementación y aplicación de la LGDF, se creó un modelo de gestión particularizado bajo una perspectiva de orientación y acompañamiento de casos, donde se realiza de forma periódica la revisión de carpetas de investigación y averiguaciones previas, identificando sus debilidades y fortalezas a efecto de su perfeccionamiento para su posible determinación (consignación y/o judicialización), además de dar seguimiento de asuntos de alto impacto (por relevancia social - desapariciones en masa - por los sujetos involucrados) y se da seguimiento a los casos judicializados y consignados ante las instancias judiciales correspondientes.

Las acciones específicas realizadas consistieron en el análisis de la información relevante contenida en las investigaciones, la recopilación de datos de prueba en campo y gabinete para demostrar el hecho delictivo y la probable responsabilidad penal.

Resultado de este trabajo, en el Área de Determinaciones y Litigación se han obtenido 95 mandamientos judiciales de captura, en contra de particulares y de servidores públicos de distintas instituciones, mismos que se encuentran en distintas etapas de procesos. Así mismo, se alcanzaron doce judicializaciones de carpetas de investigación y dos consignaciones de averiguaciones previas ante la autoridad jurisdiccional.

En tanto que los delitos de desaparición forzada y la desaparición cometida por particulares son conductas con tipos penales "compuestos" y de carácter "continuo", la conducta continúa actualizándose desde el momento de la privación de la libertad, y que esta no concluye hasta el momento en que la víctima es localizada o se tiene conocimiento respecto a su paradero.

Para la investigación penal de los delitos de desaparición, al tratarse de una conducta permanente y continua, desde el momento de la desaparición hasta la localización de la víctima, presupone que la persona desaparecida se encuentra con vida (principio de presunción de vida) y que necesariamente implica que esta fue privada de su libertad y que por lo tanto no tiene control sobre su propia suerte o paradero, es decir se encuentra a merced de la voluntad del victimario que desea mantenerla oculta por cualquier medio que este último considere necesario para tal propósito. En este sentido, la víctima se encuentra en una situación de riesgo real e inmediato sobre su integridad física y personal. Así pues, de la pertinencia, el rigor, la relevancia, inmediatez y debida diligencia con la que se establezcan y ejecuten las acciones de investigación, así como sus correspondientes acciones de búsqueda, dependerá que las autoridades pertinentes logren obtener la información necesaria y oportuna que permitan la localización de la víctima y establecer las responsabilidades correspondientes por los delitos que hayan ocurrido.

En este sentido, en los casos bajo integración por estos delitos no puede considerarse como "rezago" el no contar con una tasa elevada de determinaciones de expedientes de investigación. La

imprescriptibilidad de los delitos de desaparición, así como la imposibilidad del Agente del Ministerio Público de aplicar soluciones alternativas de controversias, o incluso de determinar los expedientes de investigación bajo figuras como el archivo temporal o la reserva, imposibilita el considerar estos expedientes como rezago. Las acciones de investigación deben continuar en tanto se determine la suerte o paradero de la víctima.

Sistemas de alertamiento y difusión de personas desaparecidas

La Fiscalía General de la República, con el propósito de contar con medios masivos de difusión de los datos de la persona desaparecida cuenta con dos programas institucionales a disposición de los Agentes del Ministerio Públicos de la Federación y del fuero común, así como de los familiares de las víctimas de desaparición: el Programa Alerta AMBER y el Programa de difusión "Has visto a...?".

Programa Alerta AMBER México

El Programa Nacional de Alerta AMBER México inició su operación en México en el mes de mayo de 2012, con el propósito de coadyuvar en la búsqueda y localización de niñas, niños y adolescentes (NNA). Este programa es un sistema de advertencia temprana para transmitir y difundir información de manera inmediata, bajo ciertos criterios establecidos en el Protocolo Nacional del Programa Alerta AMBER México. Se busca difundir información sobre la no localización o desaparición de una niña, niño o adolescente, a través de un mecanismo nacional de coordinación y cooperación sistemática entre los tres ámbitos de gobierno, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial, académico y otros que pudieran estar involucrados desde el ámbito de sus respectivas competencias.

El Programa, es el resultado de la suma de esfuerzos interinstitucionales, fomentando la coordinación y cooperación, entre los gobiernos de las entidades federativas, organizaciones de la sociedad civil, empresas, medios de comunicación y otros sectores involucrados. Se trata de un mecanismo independiente de la denuncia o proceso penal que inicien las autoridades competentes.

Como estrategia, busca sensibilizar y concientizar a la sociedad en general, sumando miles de ojos y oídos para ver, escuchar y apoyar, en esta tarea, con la finalidad de promover acciones en conjunto con las autoridades, obteniendo así, una herramienta eficaz de difusión, que contribuya en la búsqueda, localización y recuperación de niñas, niños y adolescentes.

El Programa para su operatividad cuenta con un Comité Nacional, presidido por la persona titular de la hoy Fiscalía General de la República (FGR), que es auxiliada por una Secretaría Técnica, ocupada por la persona titular de la hoy Fiscalía Especializada en Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), en la que también recae la Coordinación Nacional del Programa. Así mismo, con gran importancia y significación como base sólida para los resultados de éxito existen Coordinaciones de los gobiernos estatales en cada una de las 32 entidades federativas, se fortalece con enlaces en todas las delegaciones de la FGR, las instancias federales participantes y todas aquellas alianzas

estratégicas con los demás sectores que desean participar de manera seria y comprometida a favor de las NNA.

El Comité Nacional es la instancia a la que corresponde coordinar y planear las estrategias y líneas de acción que la Coordinación Nacional, como figura ejecutora, debe llevar a cabo en la operatividad de las alertas nacionales e internacionales, así como apoyar en las alertas estatales que una vez valoradas por las coordinaciones de las entidades decidan activar.

Actualmente las 32 entidades federativas operan exitosamente el programa a través de sus propias coordinaciones y sus vinculaciones con diferentes sectores, así como la colaboración con la Coordinación Nacional y enlaces federales de las instancias participantes del Gobierno de la República.

En estas acciones, participan la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la hoy Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) el Instituto Nacional de Migración; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), instancias que integran el Comité Nacional de Alerta AMBER México, así mismo la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores, y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, que están en proceso de formalizar su integración.

Objetivo General

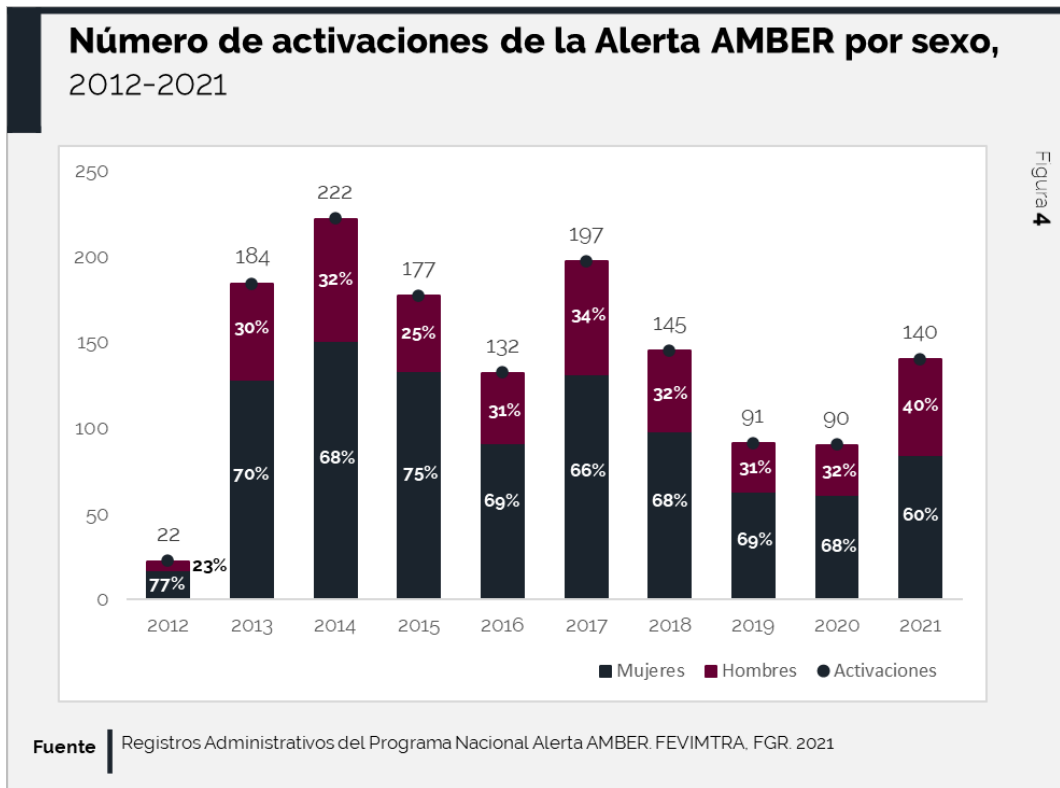
Establecer los mecanismos ágiles y eficientes para coadyuvar en la búsqueda y pronta recuperación de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en riesgo inminente de sufrir daño grave a su integridad, por motivo de ausencia, extravío, privación ilegal de la libertad, no localización o cualquier circunstancia donde se presuma la comisión de algún ilícito, ocurrido en territorio nacional.

Objetivos específicos

- Implementar un mecanismo ágil y eficiente que coadyuve a la pronta recuperación de niñas, niños y adolescentes con estricto apego al interés superior del niño y salvaguarda de sus derechos humanos.
- Establecer la colaboración entre los tres órdenes de gobierno, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial y otros sectores involucrados, desde el ámbito de sus respectivas competencias, para la puesta en marcha de este Programa.
- Fortalecer la coordinación de acciones intra e interinstitucionales, que permitan la inmediata recuperación de niñas, niños y adolescentes.

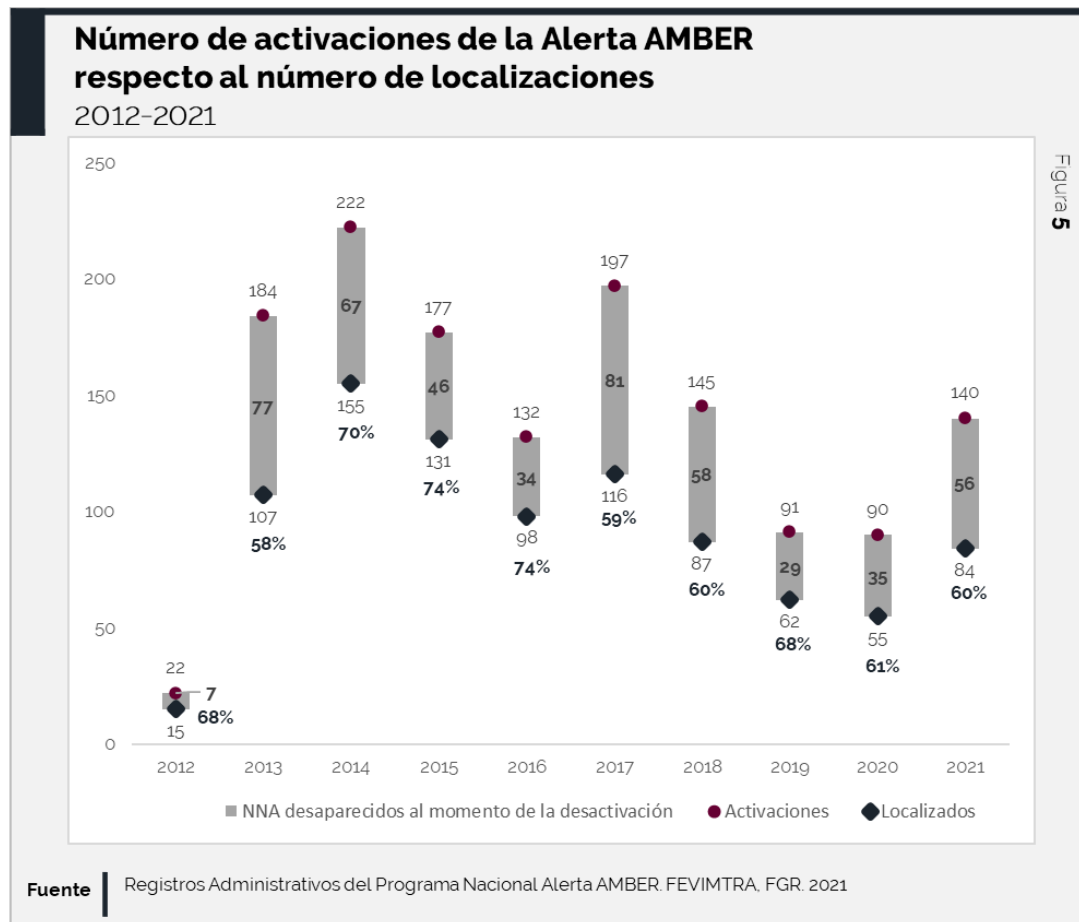
- Estandarizar criterios para la valoración y activación de alertas en las 32 entidades federativas.
- Potenciar la Vinculación y participación de la sociedad civil.

Desde el 2012 en que inició operaciones el Programa Alerta AMBER en México se han realizado 1,400 activaciones por la desaparición o no localización de niños, niñas o adolescentes. Del total de las activaciones, 954 (68%) corresponden a mujeres y 446 a varones (32%). Llama la atención que respecto a la desaparición de menores de edad, la relación entre mujeres y hombres desaparecidos se encuentra inversa a las desapariciones de mayores de edad.



De estas activaciones se logró localizar durante el tiempo en que estuvo activa la alerta a 910 menores de edad en el periodo referido, estos representan el 65% del total de las alertas emitidas. De los menores de edad localizados, el 71% fueron mujeres y el 29% hombres. Cabe destacar que al analizar los datos de localización por año, la proporción de NNA localizados oscila entre el 58% y el 74% respecto al número de activaciones.

Cabe señalar que, de acuerdo con el art. 7 de la Ley General, en todos los casos en que haya desaparecido una persona menor de 18 años es necesario iniciar una carpeta de investigación así como emprender las acciones de búsqueda inmediata a partir de una estrategia diferenciada que tome en consideración las condiciones de vulnerabilidad así como las particularidades de las condiciones de la desaparición.



El Protocolo Homologado de Investigación establece estrategias de investigación tomando en consideración los elementos ya señalados, así como el deber de debida diligencia reforzado que el Estado mexicano tiene con este grupo vulnerable, dadas las condiciones ya descritas en otros apartados. En el Anexo I "Diligencias básicas para la investigación" Sección B "Investigación específica y diferenciada por sujeto pasivo", se señalan una serie de actos de investigación básicos que permita al investigador analizar la idoneidad y la pertinencia de la realización de las acciones de investigación, diligencias y pruebas periciales; para lo cual es necesario tomar en consideración:

1. La información recolectada por medio de las diligencias "urgentes e inmediatas"
2. La complementariedad de las pruebas solicitadas y practicadas a la información que se tenga disponible
3. La pertinencia y la relevancia de las pruebas solicitadas y acciones de investigación que se lleven a cabo
4. Los derechos de las víctimas directas e indirectas en la práctica de las pruebas solicitadas y de las acciones de investigación planeadas, tomando en consideración en todo momento su no revictimización

5. La hipótesis principal planteada en el momento de la denuncia, así como de las hipótesis alternativas que se planteen a lo largo de la investigación, y
6. La imparcialidad con la que el personal investigador debe plantear sus hipótesis libres de prejuicios, estereotipos, así como la criminalización de las víctimas

Adicionalmente a los actos de investigación, en el Anexo VI "Atención a las niñas, niños o adolescentes en los casos de localización durante la investigación", se describe el procedimiento a seguir por las autoridades ministeriales para asegurar la protección del menor de edad, así como su segura reincorporación al núcleo familiar.

Acciones llevadas a cabo en el marco del Programa Alerta AMBER México

- Reuniones de coordinación con otros países que buscan implementar el programa.
- Colaboraciones con medios y canales de comunicación para la difusión de las activaciones.
- Actividades de capacitación y sensibilización a las y los servidores públicos y enlaces encargados de operar el Programa en las 32 entidades federativas,
- Cursos y conferencias para fortalecer los conocimientos de las y los asistentes sobre la investigación de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares y para que obtuvieran herramientas para brindar una mejor atención a las familias de las niñas, niños y adolescentes desaparecidos durante el curso de la investigación, basadas en el respeto a los derechos humanos y perspectiva de género.

Programa de Difusión "Has visto a...?"

Este programa es un servicio que brinda la FGR, que tiene como objetivo principal el apoyar a través de la difusión, a las investigaciones y a la búsqueda de las personas desaparecidas y no localizadas. Dicha difusión es de carácter permanente hasta la localización de las personas.

El programa tiene alcance nacional a través de los distintos medios de comunicación que apoyan al programa (nacionales, estatales y municipales). La difusión de las personas desaparecidas y no localizadas comienza en la entidad donde se realizaron los hechos, posteriormente se programa la difusión en el resto del país. Hasta el momento se tiene el apoyo de 64 televisoras, 340 espacios en internet, 233 medios impresos y digitales, 2 radiodifusoras y 624 empresas socialmente responsables.

Los productos de difusión con que cuenta el programa "Has visto a..?" incluyen cédulas de difusión, posters, carteles de 24 personas, videos, cédulas con progresión de edad, boletines de casos recientes y el portal institucional.

El programa también pone a la disposición de las autoridades y ciudadanía el servicio "Busca a sus familiares", que tiene como objetivo el difundir aquellas personas que se encuentran en albergues públicos y privados buscando a sus familiares, pero imposibilitados de regresar a sus casas. Se difunden las imágenes, señas particulares y ubicación de las personas, así como los datos de contacto.

De igual manera se tiene la sección "Has visto a... en números" que tiene como objetivo el presentar los datos generales sobre las entidades, municipios, edades y otros datos que se desprenden de las personas desaparecidas y no localizadas registradas en el programa.

Es importante mencionar que el programa de apoyo a familiares de personas desaparecidas y no localizadas trabaja bajo el principio de presunción de vida y es vinculante con otros programas que tiene la FGR, como son la Base de Datos AM/PM y el programa de difusión de reconocimiento de personas sin vida.

Actualmente el programa cuenta con 3641 personas registradas, de las cual se desprende que el 61.5 % provienen del fuero federal y el 38.5% del fuero común, con una tendencia al alza de solicitudes por parte de los estados. Actualmente se está trabajando en una campaña de difusión e información al interior de las fiscalías estatales para que envíen un mayor número de casos con el objetivo de apoyarles en la localización de las personas.

Atención a víctimas y contención psicosocial

El Área de Atención Psicosocial de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos tiene bajo su encargo responder los requerimientos del Agente del Ministerio Público Federal en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para que, en su auxilio, brinde atención y acompañamiento psicosocial a víctimas. Los servicios que brinda el área se enuncian a continuación.

a) Servicios de acompañamiento psicosocial durante diligencias ministeriales, tales como:

- Toma de declaración y ampliación de declaración;
- Informes sobre avances en la investigación;
- Toma de muestras de ADN;
- Actos de investigación ejecutados y procesados en campo tendientes a la recuperación de restos humanos y restos óseos.
- Actos de investigación ejecutados en los Servicios Médicos Forenses;
- Operativos de búsqueda en vida en CERESOS, CEFERESOS, albergues y hospitales;
- Notificación de identificación de restos humanos;
- Entrega de restos humanos;
- Reuniones y mesas de trabajo con Ministerios Públicos Federales y Fiscales.

Dichas acciones conforman un esquema transversal de intervención, en el que se acompaña a las víctimas indirectas en los distintos momentos y lugares del proceso de investigación en el que participan, creando condiciones que atenúen la afectación emocional. Se busca también potenciar los aspectos reparadores de estas diligencias, atendiendo sus necesidades psicosociales, salvaguardando su integridad psicoemocional y brindándoles la atención temprana y especializada que requieran.

b) Servicios de atención psicosocial:

- Intervención en crisis;
- Atención psicológica especializada;
- Apoyo psicopedagógico;
- Taller de tareas;
- Ludoteca;
- Talleres psicoeducativos;
- Detección de necesidades psicosociales;
- Vinculación a servicios de atención especializada;
- Gestión de apoyos de asistencia social.

La atención psicosocial a familiares de personas desaparecidas está conformada por distintos dispositivos de atención que se despliegan de acuerdo con el caso particular y se encaminan a atender el daño a nivel individual, familiar y comunitario.

Cabe mencionar que dicho esquema de intervención contempla la atención especializada y diferencial a niñas, niños y adolescentes. Conscientes de que el desarrollo de esta población se da en un contexto adverso, derivado de los efectos psicosociales que ocasiona la desaparición de personas, las acciones que se despliegan se dirigen no sólo a abordar los daños a nivel individual, sino también a incidir sobre el entorno en el que se desenvuelven.

Ejemplo de dichas acciones son el fortalecimiento de las capacidades de crianza de padres o tutores a través de talleres psicoeducativos; las gestiones para garantizar el acceso de niñas, niños y adolescentes a servicios de atención especializada y a programas de asistencia social, como el Programa Becas para el Bienestar "Benito Juárez"; la creación de espacios de esparcimiento y convivencia familiar en sus comunidades (ludoteca itinerante), en los que se trabaja la reconfiguración del vínculo entre madres/padres e hijos, así como entre pares; o bien, la creación de espacios de acogida cuando acuden acompañando a sus padres o tutores a diligencias ministeriales (servicio de ludoteca).

Protocolo de "Atención Psicosocial" (Notificación y entrega de cadáver)

La Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos elaboró lineamientos de actuación para las diligencias ministeriales en las que el Agente del Ministerio Público debe informar a las víctimas indirectas los resultados de los dictámenes periciales que confirman el hallazgo sin vida de su familiar; seguido de la entrega del cuerpo, restos humanos y/o pertenencias de la víctima directa.

Estos lineamientos se encuentran en el Anexo VII del Protocolo Homologado de Investigación "Atención psicosocial en las Notificaciones de Alto Impacto Emocional a partir de la Identificación y Entrega de cadáveres y restos humanos".

La notificación de alto impacto emocional es un procedimiento que lleva a cabo el Agente del Ministerio Público para dar a conocer información relevante a las víctimas o personas afectadas respecto a los hallazgos o resultados de la investigación relacionados con la identificación de cadáveres, restos humanos u objetos pertenecientes a la víctima directa y su respectiva entrega. Toda vez que la información que se comunica a las víctimas o personas afectadas puede resultar dolorosa y generar afectaciones físicas y psicológicas, así el Personal especializado en atención psicosocial asume la función de auxiliar de la/el AMP para la coordinación de dichas diligencias.

El procedimiento de notificación se basa en tres principios fundamentales:

- **Atención:** Serie de acciones con implicaciones clínicas y sociales (psicosociales) dirigidas a las víctimas al recibir notificaciones de alto impacto emocional.
- **Contención:** Intervención dirigida a dotar a la víctima de recursos para enfrentar una situación de desequilibrio que comprometa su salud física y emocional.
- **Acompañamiento:** Acciones que permiten establecer una comunicación y utilizar la presencia del equipo de intervención para facilitar y dar soporte a las víctimas en la recuperación de su vínculo social.

Cabe mencionar que, derivado del seguimiento y aplicación que se ha hecho de dicho anexo, el Área de Atención de Psicosocial de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos consideró conveniente llevar a cabo un trabajo de revisión; esto con el objetivo de identificar y subsanar deficiencias, así como de recuperar e incorporar buenas prácticas.

Se consideró importante conocer las observaciones que pudiera tener el documento distintas áreas de la FGR, tales como: la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada, la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, la Fiscalía Especializada en Materia de Delincuencia Organizada, la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura y la Coordinación General de Servicios Periciales.

Así también, resultó pertinente recabar las observaciones de especialistas de organizaciones no gubernamentales, entre las que destaca el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, Red Mesa de Mujeres Ciudad Juárez y la Fundación de Antropología Forense de Guatemala.

Sobre todo, se juzgó necesario escuchar la experiencia y conocer las observaciones de las víctimas y colectivos de familiares de personas desaparecidas. A la fecha, el Área de Atención de Psicosocial de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos se ha reunido con 14 colectivos de familiares de personas desaparecidas, de quienes ha recibido valiosas observaciones, comentarios y sugerencias.

Al momento, el equipo de especialistas del área se encuentra integrando las observaciones recibidas, a fin de conformar un Protocolo de Actuación, el cual será publicado por la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos.

Identificación de personas fallecidas

Tal como se mencionó al principio de este informe, la desaparición de personas esta correlacionada a la ocurrencia de otros delitos, particularmente se mostró como existe una correlación positiva con el número de personas víctimas de homicidio. Dadas las condiciones de seguridad pública en México, y las características de los delitos de desaparición un elemento muy relevante para la búsqueda y localización de las personas desaparecidas son los procedimientos de identificación de personas fallecidas y la entrega a sus deudos.

La Ley General en materia de Desaparición Forzada señala una serie de herramientas tecnológicas y estrategias articuladas por medio de políticas públicas de alcance nacional, que dirijan los esfuerzos de las distintas autoridades, en el marco de sus respectivas competencias, en los tres ámbitos de gobierno. Desde la FGR en coordinación con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en tanto el tratamiento y disposición de los cadáveres es materia de su competencia, se impulsan esfuerzos para alcanzar la consolidación del Banco Nacional de Datos Forenses, la emisión del Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense, la implementación de herramientas tecnológicas así como de procesos de identificación.

Banco Nacional de Datos Forenses

En el marco del desarrollo del desarrollo del Plan Estratégico de Transición de la Fiscalía General de la República, en particular la estrategia I03 "Sistema de Información y Análisis Estratégico" a cargo del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), así como de la obligación de cumplimiento del art. 38 de la LFGR de:

La Fiscalía General diseñará, construirá y administrará un **sistema informático nacional** interoperable, **alimentado en conjunto con las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas** del país, con el propósito de compartir información sobre datos existentes en las investigaciones, fenómenos y mercados criminales, características delictivas relevantes, incidencia, reincidencia, resoluciones y criterios relevantes, sanciones, reparación del daño y casos de éxito; así como toda la información relativa a registros y análisis de perfiles genéticos de personas, vestigios biológicos, huellas de individuos, huella balística, análisis de voz, sistemas biométricos, de vehículos y otros elementos relacionados con hechos delictivos, para la investigación.

El CENAPI se encuentra desarrollando dicho sistema, tomando en consideración la interacción de las bases de datos bajo su cargo y administración, así como las fuentes de información externas bajo un esquema de análisis de mercados criminales. Para el desarrollo del Banco Nacional de Datos Forenses

dentro de este esquema de desarrollo se considera el desarrollo de registros que permitan la "trazabilidad" de los registros de las personas.

El proceso de integración de la Base de Datos para el Esquema de Trazabilidad para Personas, parte del principio relacional del Ecosistema de Información para el tema de personas consiste en 6 etapas:

1. **Estructurar** una Base de Datos de Trazabilidad
2. **Identificación de Conjuntos de Datos** (registros y sistemas) susceptibles de integrarse a la base de datos
3. **Homologación** de Criterios de los Conjuntos de Datos
4. **Integración** a la Base de Datos de Trazabilidad
5. **Automatización y Sistematización** de los Flujos de Información
6. Aplicación de métodos de **Seguridad y Resguardo** de la Información

De acuerdo con la información disponible, se cuenta con un flujo de información anual de 11.8 millones de datos en materia de personas, a partir de los trabajos de homologación, sistematización y automatización.

En el marco del **Ecosistema de Información**, se plantea que la Base de Trazabilidad de Personas cuente con aproximadamente 4 millones de datos anuales, sobre Detenciones, Homicidios y Secuestros, además de información referente al mercado criminal de Personas, lo anterior sin tomar en consideración el flujo de información en materia forense.

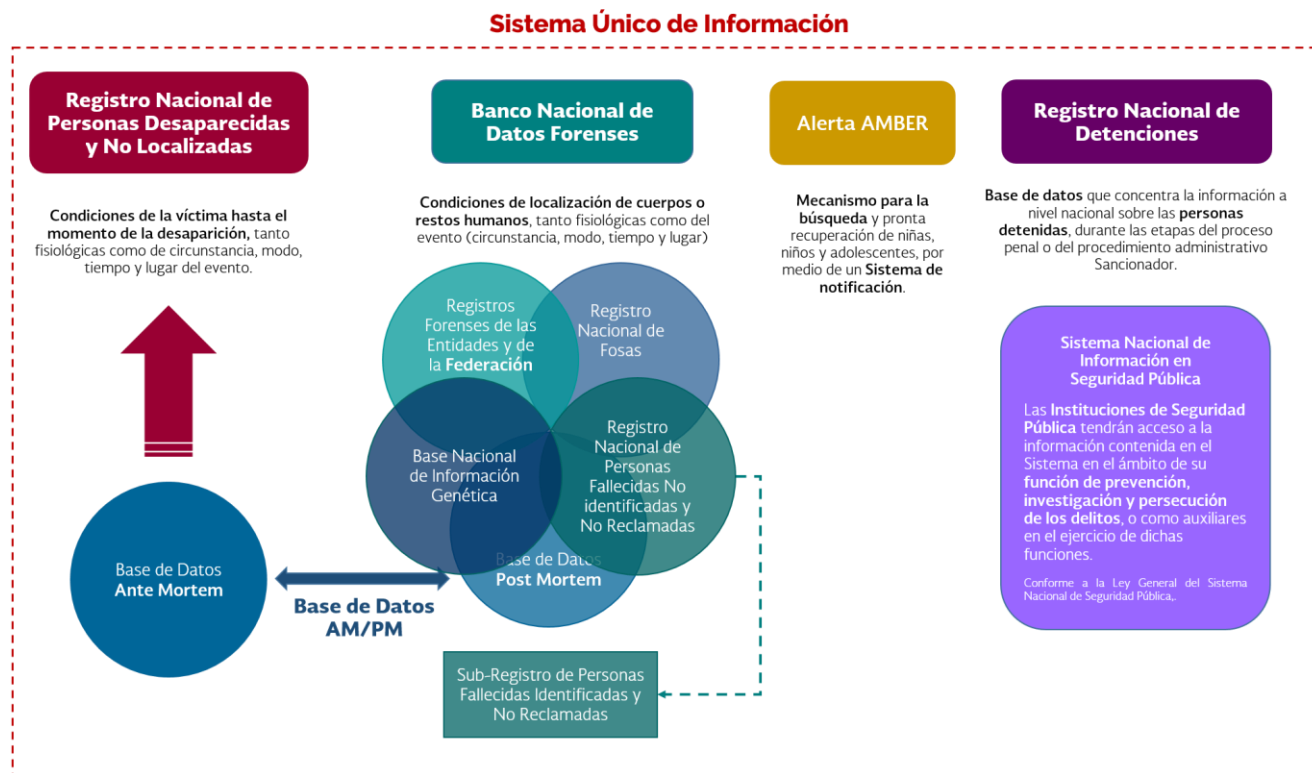
De acuerdo con la LGDF, se contempla el desarrollo de una serie de herramientas para la gestión y análisis de información, como bases de datos y registros administrativos. La mayor parte de estos se encuentran orientados a la sistematización y a mejorar el intercambio y contraste de la información entre las distintas autoridades involucradas en la búsqueda de personas no localizadas y desaparecidas, así como a la investigación de los delitos relacionados a tales hechos. Dentro de la LGDF se destaca la obligatoriedad de las autoridades involucradas de sistematizar y compartir la información, así como de realizar análisis con rigor científico y metodológico.

Así, el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (en adelante "el Sistema Nacional"), de acuerdo con el art. 49 f. II, tiene la atribución de:

- II. Establecer, en coordinación con las autoridades federales y las Entidades Federativas, **la integración y funcionamiento de un sistema único de información** tecnológica e informática que permita el acceso, tratamiento y uso de toda la información relevante para la búsqueda, localización e identificación de Personas Desaparecidas o No Localizadas; **así como para la investigación y persecución de los delitos materia de esta Ley;**

Para ello. La propia LGDF contempla una serie de herramientas tecnológicas mismas a las que delega su administración e implementación a los integrantes del Sistema Nacional conforme a sus facultades y atribuciones. De forma gráfica, de acuerdo con la LGDF, los Bancos de Datos, Registros y Sistemas informáticos contemplados interactúan de la siguiente manera:

Ecosistema de herramientas tecnológicas para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación de los delitos de desaparición forzada



Fuente: Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el DOF el 17 de noviembre de 2017; Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el DOF el 2 de enero de 2009; Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. FEIDDF. FGR.

En estricto sentido un "banco de información" es un "archivo de datos referidos a una determinada materia, que puede ser utilizado por diversos usuarios", por lo que el Banco Nacional puede ser entendido como un **repositorio de información forense o médico legal**. En tanto que el artículo 119 de la LGDF circunscribe dicho depósito a la "información relevante para la búsqueda e identificación", y a que las labores de identificación, en su mayoría, se integran por la práctica de pruebas periciales a personas vivas o fallecidas (tales como lofoscopia, genética, odontología, entre otras), **el propósito del BDNF es el de sistematizar esta información de forma que coadyuve a las labores de identificación en materia de medicina legal.**

Bases de datos y registros que conforman el Banco Nacional de Datos Forenses

Banco Nacional de Datos Forenses

Concentra la información relevante para la búsqueda e identificación de Personas Desaparecidas, así como para la investigación de los delitos materia de esta Ley (LGDF art. 119).

Condiciones de localización de cuerpos o restos humanos, tanto fisiológicas como del evento (circunstancia, modo, tiempo y lugar)



Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas

"...contiene información sobre los datos forenses de los cadáveres o restos de personas no identificadas y no reclamadas, del lugar del hallazgo, el lugar de inhumación o destino final y demás información relevante para su posterior identificación" (LGDF art. 111).

Base de Datos Ante Mortem/ Post Mortem

Herramienta informática de gestión de información sobre personas desaparecidas, las circunstancias alrededor de la desaparición de personas, así como respecto a la recuperación de cadáveres y las circunstancias particulares del sitio del hallazgo.

Base Nacional de Información Genética

Contiene "... los resultados de la información genética proporcionada por víctimas o familiares de personas desaparecidas, en los términos que establezcan los Lineamientos Generales en esta materia" (LOFGR art. 32 f. II)

Registro Nacional de Fosas

"... deberá contar con la información respecto de las fosas comunes que existen en los cementerios y panteones de todos los municipios del país, así como de las fosas clandestinas que la Procuraduría y las Procuradurías Locales localicen". (LGDF art. 133 f. II)

Registro Forense

"Corresponde a la Procuraduría coordinar la operación y centralizar la información del Banco Nacional de Datos Forenses, así como administrar el Registro Forense Federal, en términos de lo que establezca el Reglamento". (LGDF art. 120)

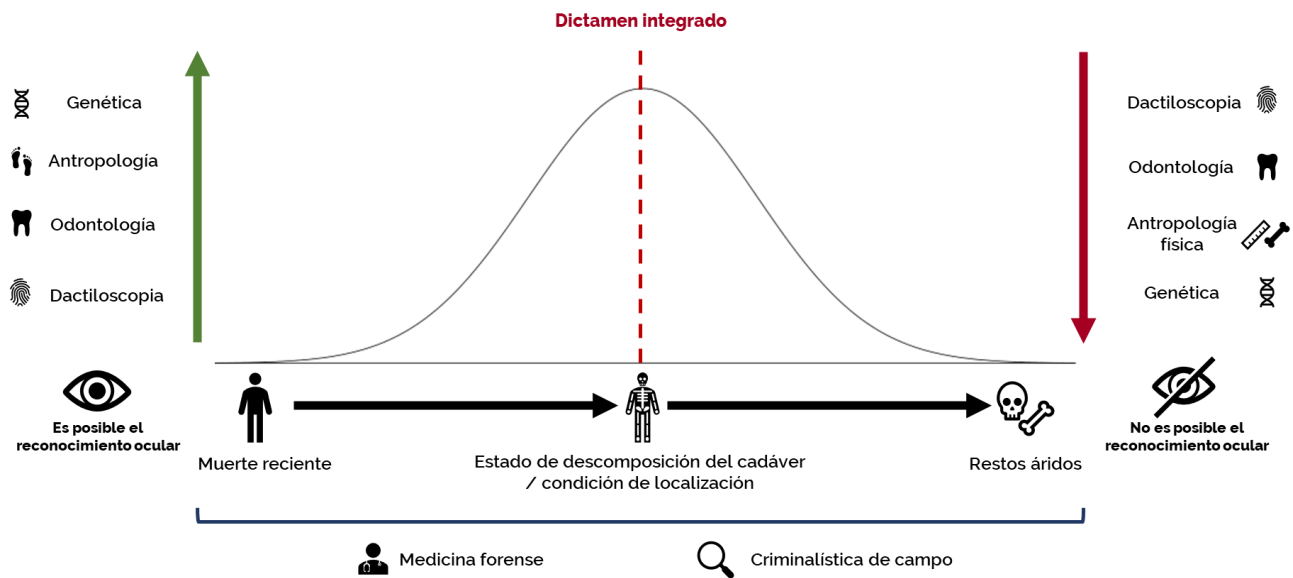
Fuente: Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el DOF el 17 de noviembre de 2017; Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el DOF el 2 de enero de 2009; Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. FEIDDF. FGR.

Cabe recordar que el proceso de identificación depende de las condiciones de localización del cadáver y de los elementos a disposición de los peritos, por medio del dictamen de necropsia así como por los informes de criminalística. De forma tal que una identificación puede realizarse a partir del reconocimiento ocular que realice un familiar o persona allegada a la persona fallecida, en conjunto con los objetos personales hallados en la escena criminal, o incluso a partir del reconocimiento de alguna característica individualizante reportada en el dictamen de necropsia; la complejidad y tipo de pruebas periciales aumenta conforme al grado de degradación del tejido del cadáver y en la medida en que no es posible establecer una hipótesis de identificación a simple vista. El **dictamen integrado de identificación forense**,⁹ también llamado "archivo básico" en el Protocolo de Tratamiento e Identificación Forense, conjunta las conclusiones de las especialidades de medicina forense

⁹ El dictamen integrado tiene antecedente en el "Dictamen Forense Multidisciplinario" desarrollado en el *Protocolo para la notificación de identificación de restos de personas localizadas en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León*, desarrollado en el marco del "Convenio de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta Nuevo León por conducto de una Comisión Forense" suscrito el 22 de agosto de 2013 por la entonces Procuraduría General de la República, el Equipo Argentino de Antropología Forense, así como Familiares y organizaciones de la sociedad civil.

(necropsia), criminalística, dactiloscopia, odontología, antropología y genética para determinar la identidad de la persona fallecida.

Pruebas periciales realizadas para la identificación de acuerdo a las condiciones de localización y estado de descomposición del cadáver



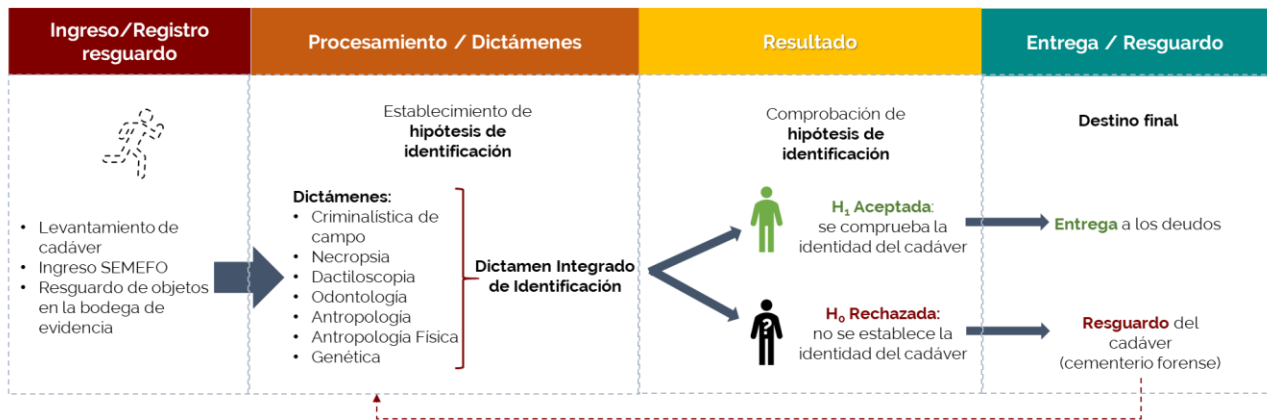
El "Dictamen integrado de identificación" se compone por seis pruebas: medicina forense, criminalística de campo, dactiloscopia, odontología forense, antropología forense y genética. El número de pruebas necesarias para identificar un cadáver se incrementa conforme la identificación ocular se complica. De acuerdo al estado en que se localice el cadáver, en cierto punto, estas condicionan las pruebas que es posible realizar y estas disminuyen.

En sentido contrario, entre mayor sea el estado de degradación del tejido orgánico del cadáver, el número de especialidades, que pueden contribuir a determinar su identidad, disminuye. Es así que para un cadáver de muerte reciente, es posible establecer una hipótesis de identidad a partir del reconocimiento ocular de los familiares, en tanto que para un cadáver en el que los rasgos faciales no son distinguibles o se cuentan con escasas características individualizantes es necesario utilizar las seis especialidades del dictamen integrado; en el caso de que únicamente se cuenten con fragmentos óseos, en los que sea muy complicado realizar una individualización y re-asociación de los restos, en estos casos posiblemente las pruebas de identificación genética sean los medios más adecuados.

Los elementos anteriores no son una consideración menor, en tanto que constituyen el proceso de identificación. Los dictámenes periciales son la principal fuente de información para el BNDF, así como el resultado del "Dictamen Integrado", y la comprobación de hipótesis de identidad del cadáver, es decir el establecimiento de la identidad del cadáver con base en elementos científicos objetivos e irrefutables.¹⁰

¹⁰ Esta característica de "irrefutables" no debe ser entendida como conformidad con la emisión de un resultado, sino como la presentación de un estudio científico con base en elementos objetivos producto de la aplicación de una metodología robusta (replicable) que conduzca a una sola conclusión.

Proceso principal del Banco Nacional de Datos Forenses



Si bien este proceso se realiza de forma ordinaria en los Servicios Periciales, es necesario destacar que este se encuentra fragmentado en distintos instrumentos normativos, de acuerdo con las facultades y funciones de cada una de las autoridades intervinientes: policía de investigación, peritos de acuerdo con su especialidad, y agente del ministerio público. Esta fragmentación del procedimiento tiene por consecuencia la realización de actuaciones que, si bien se encuentran bajo el mando y conducción de la autoridad ministerial, se encuentran desarticuladas y se llevan a cabo a distintos momentos en distintos tiempos, lo que impacta necesariamente en la oportunidad con la que se dispone de la información, así como en su calidad y fidelidad del registro,

El BNDF debe ser una **herramienta tecnológica capaz de establecer la trazabilidad del cadáver de la persona fallecida, desde el momento del levantamiento hasta su entrega a sus deudos**. En este sentido, este banco de información debe contener:

- 1** | La información del sitio de la **escena criminal**, junto los objetos recuperados, así como el sitio de su resguardo
- 2** | El repositorio de toda la **información criminalística y forense** relevante para establecer primero una hipótesis de **identificación** y luego establecer su identidad;
- 3** | Esta información debe estar **a disposición de los especialistas** para llevar a cabo los dictámenes y estudios pertinentes
- 4** | La información de referencia del sitio de **resguardo** del cadáver y de **destino final**

5

El compendio de la documentación de las **órdenes emitidas por el AMPF**

Cabe señalar, que **las labores de identificación no forman parte de las llamadas “acciones de búsqueda”** de una persona desaparecida, aunque ambos procesos se encuentran estrechamente relacionados. Hay que destacar que ante casos de personas desaparecidas, los Estados tienen la obligación de impulsar todas las acciones necesarias para la localización de la persona desaparecida, y que estas no pueden cesar hasta que se determine su destino o paradero. En este sentido, si producto de dichas acciones se localiza un cadáver, esto no implica el cese de las acciones de búsqueda en tanto no sea determinado, por medio de pruebas científicas, que este pertenece a la persona desaparecida.

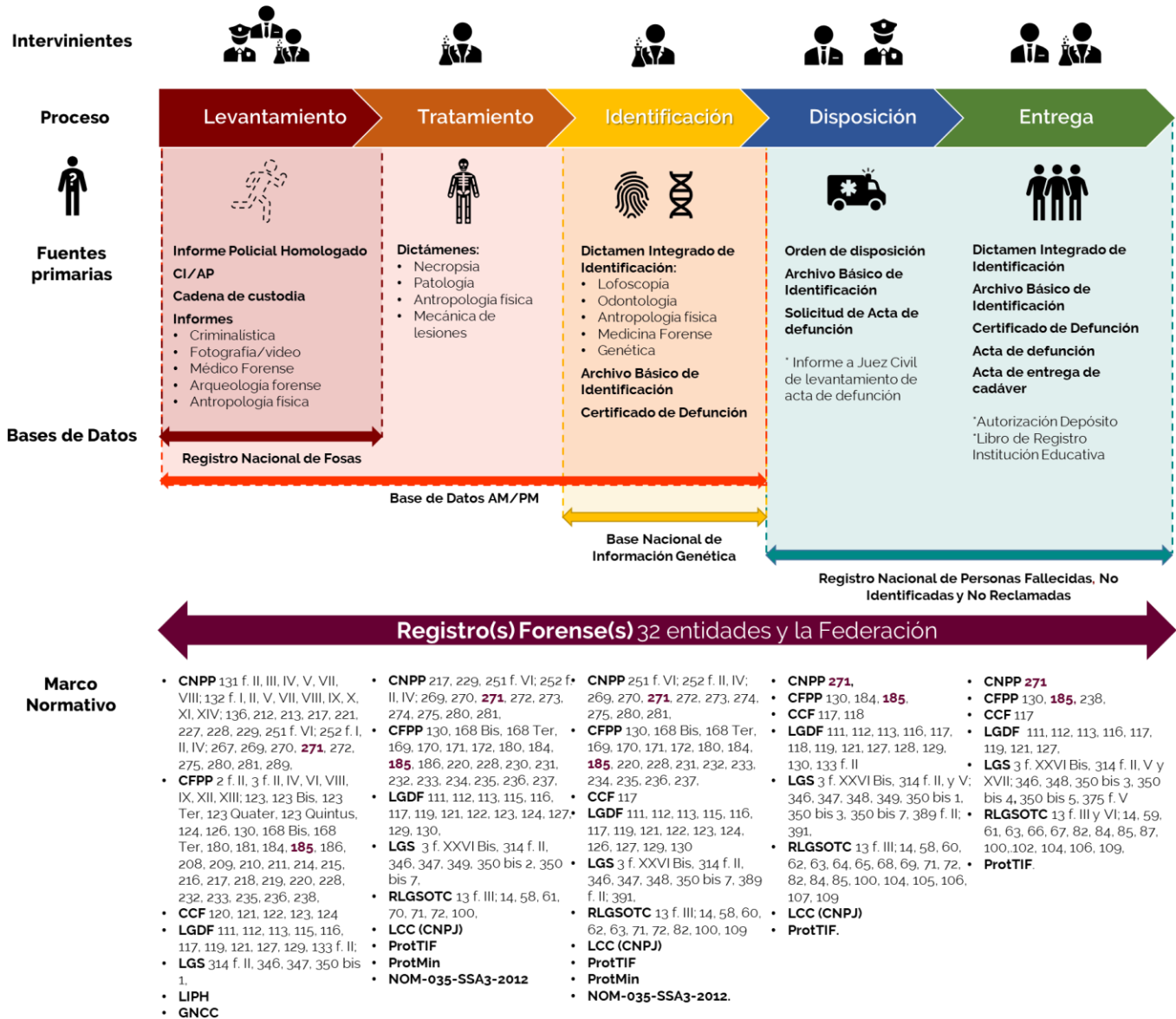
Estructura del Banco Nacional

Tomando en consideración los elementos anteriores, para identificar los elementos constitutivos del BDNF y la manera en que estos se interrelacionan, es necesario tomar en consideración:

1. El procedimiento para el procesamiento de una escena criminal y el levantamiento de cadáver
2. El proceso de tratamiento e identificación de cadáver
3. Los actores intervinientes en cada una de las fases del proceso
4. El fundamento normativo que regula dichos procesos y que facultan a estos actores para llevarlos a cabo
5. Los principales documentos que se generan en cada etapa del proceso, en tanto constituyen la fuente de información primaria y proveen de los elementos necesarios para identificar los “nodos” de conexión que permitirán la interrelación entre los sistemas

Tomando como referencia principal, las etapas de procesamiento de cadáver, es posible definir qué información es la que contiene cada una de las herramientas tecnológicas en materia forense, quienes son los usuarios que suministrarán la información, cuáles son las fuentes de información y los elementos a partir de los cuales se logrará la interconexión. Todo lo anterior necesariamente se encuentra fundado sobre las facultades de los servidores públicos que intervienen, señaladas en los distintos ordenamientos en la materia y protocolos correspondientes; la relación de estos instrumentos es relevante, en tanto describen los alcances y limitaciones de cada uno de estos actores en los procesos referidos.

Elementos constitutivos del Banco Nacional de Datos Forenses



CNPP. Código Nacional de Procedimientos Penales; CFPP. Código Federal de Procedimientos Penales; CCF. Código Civil Federal; LGDF. Ley General en materia de Desaparición Forzada; LGS. Ley General de Salud; RLGSOTC. Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Control Sanitario de la Disposición de Órganos, Tejidos y Cadáveres de Seres Humanos; LCC (CNPJ). Lineamiento de Conservación de Cadáver; CNPJ. LIPH. Lineamiento del Informe Policial Homologado; GNCC. Guía Nacional de Cadena de Custodia; ProtTIF. Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense; ProtMin. Protocolo de Minnesota; NOM-035-SSA3-2012. en materia de información en salud.

Así pues, el Banco Nacional de Datos Forenses necesariamente tendrá que encontrarse inscrito en el denominado componente persona del Sistema Informático Nacional, para lograr la trazabilidad así como la correspondencia de la información con los distintos registros a disposición de las Fiscalías y Procuradurías Generales de toda la República.

Propuesta conceptual del componente "persona" en el Sistema Informático Nacional



Fuente: Base de Personas. CENAPI. FGR. 2021

Dentro de las herramientas tecnológicas necesarias para lograr los objetivos de la LGDF, la FGR cuenta con el desarrollo de dos esfuerzos prioritarios para agilizar y permitir el intercambio de la información de personas reportadas como desaparecidas, así de información relevante para la identificación de cadáveres de los que se desconozca su identidad: la **Base de Datos AM/PM** y la **Base Nacional de Información Genética**. Ambos registros y sus respectivos sistemas informáticos, si bien no son referidos de manera directa por la LGDF, contemplan los objetivos fijados por la misma en el esfuerzo por recabar, sistematizar y compartir la información forense y pericial relevante y necesaria para la búsqueda, investigación, así como identificación de personas.

En el caso de la Base de Datos AM/PM, esta contiene módulos y componentes que, en su modalidad Ante Mortem, proveen información relevante respecto a las condiciones en las que ocurrió la desaparición y que son de relevancia para registros como el RNPEDNO; y que también, en su componente Post Mortem, sistematiza la información forense y pericial respecto al levantamiento y procesamiento de cadáveres y de las escenas criminales. Para la FGR es una prioridad el desarrollo y consolidación de ambos sistemas en tanto que proveen de la información necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la Ley, y se aprovechan las capacidades instaladas para el desarrollo de los sistemas informáticos señalados.

En este sentido, para asegurar la operatividad de estas bases de datos y registros, el art. 131 de la LGDF señala que el diseño de estas debe permitir que:

- I. **No exista duplicidad** de registros;
- II. Permitan utilizar en la búsqueda y en la investigación de los delitos, las **herramientas de análisis de contexto, con enfoque transnacional, a fin de determinar patrones de criminalidad, modo de operación, mapas criminológicos, estructura y actividad de grupos de delincuencia organizada, entre otros;**
- III. Cuenten con las características técnicas y soporte tecnológico adecuado, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita la Procuraduría, los que deberán ser acordes con los lineamientos que emita la Comisión Nacional de Búsqueda en términos de la fracción XIV del artículo 53 de esta Ley, y
- IV. **Permitan su actualización permanente** por parte de las Fiscalías Especializadas y demás autoridades competentes, en términos de lo previsto en esta Ley.

[énfasis añadido]

Así pues, se advierte que las herramientas tecnológicas señaladas en la ley están encaminadas, por un lado, a la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas, y por el otro, a generar información de análisis de contexto e inteligencia para la investigación del delito. En este sentido, es necesario que los sistemas de información sean diseñados como herramientas complementarias, que no solo permitan el "cruce de información" entre sistemas, sino que muestren, bajo una visión integral de la operación de los actores intervinientes y de sus respectivos flujos de información, el panorama completo de las desapariciones en México.

Para ello es necesario diseñar y determinar los procesos de operación del personal sustantivo, por medio de la emisión de protocolos de actuación; definir claramente las fuentes de información de las que se alimentará el registro; identificar la información relevante para la conformación de cada uno de los registros; operacionalizar esta información en variables y módulos, mismas en las que se tendrá que señalar aquella información susceptible de intercambio o enriquecimiento en otros sistemas de información y registros.

Base Nacional de Información Genética

Dentro de las obligaciones de la Fiscalía General de la República para con las víctimas, la Ley Orgánica señala en su Artículo 32 f. II la necesidad de:



II. **Crear la Base Nacional de Información Genética**, que contenga los resultados de la **información genética proporcionada por víctimas o familiares de personas desaparecidas**, en los términos que establezcan los Lineamientos Generales en esta materia;

[énfasis añadido]

Dicha responsabilidad es delegada a la Coordinación de Métodos de Investigación (CMI) de esta Fiscalía, y es su facultad el impulsar dichos trabajos.

La Base Nacional de Información Genética aportará el componente Genético del Banco Nacional de Datos Forenses, referido en el artículo 119 segundo párrafo de la Ley General.

Derivado de lo anterior, en el marco de Cooperación Bilateral de la Iniciativa Mérida de la Embajada de los Estados Unidos, se generó **un Plan de Implementación para la Donación e Instalación a nivel nacional del Sistema Índice Combinado de ADN, CODIS** (por sus siglas en inglés) a través del cual, la CMI por medio de la Coordinación General de Servicios Periciales (CGSP) y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) trazaron acciones estratégicas con miras a la puesta en marcha del Banco Nacional de Información Genética que será alimentado y **operado en los laboratorios de Genética de las Fiscalías y Procuradurías estatales del país**, preferentemente acreditados o en vías de **acreditación bajo la norma de calidad ISO/IEC 17025: 2017**.

El proyecto reside en que la Sección Antinarcoóticos y Aplicación de la Ley (INL), y el Buró Federal de Investigación (FBI), otorgan la donación de todo el hardware y software del sistema CODIS en los sitios nacionales, regionales y estatales, proporcionando su instalación y brindando garantía y soporte técnico por 2 años a partir de la recepción en sitio de los mismos.

A través de esta red y el software CODIS se lograrán gestionar todos los perfiles genéticos obtenidos en los distintos laboratorios forenses de ADN a nivel nacional y cruzar los datos entre las diferentes instituciones. Este modelo de arquitectura permite que la información se concentre en el Servidor Nacional de la Fiscalía General de la República quien, en este sentido, fungirá como garante, coordinador y regulador del almacenamiento. En este sentido, la Red CODIS operará a tres niveles siendo la Fiscalía General de la República quien se responsabilizará del Servidor Nacional (1) y los Servidores Regionales (5) y los Servidores Estatales o Locales.

La implementación se hará de manera escalonada en tres fases:

FASE I	Instalación de hardware y software en los cinco laboratorios regionales de la FGR (Sonora, Jalisco, Oaxaca, Tabasco y CDMX), donde estarían mismo número de servidores Regionales y en cinco laboratorios de las Fiscalías Estatales (Chihuahua, Guanajuato, Puebla, Chiapas y Yucatán) que fungirán como estados piloto en la primera fase del proyecto y en CENAPI donde residirá el Servidor Nacional.
FASE II	Se plantea la instalación del hardware y software en los laboratorios acreditados de las Entidades federativas (Aguascalientes, Coahuila Jalisco, Nuevo León y Querétaro), así como del INCIFO, el Laboratorio de Genética de la Guardia Nacional y del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, y de los estados en vías de acreditación (Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Hidalgo, Oaxaca y Zacatecas)
FASE III	Se prevé se adhieran el resto de los estados conforme avancen en la acreditación de sus Laboratorios de Genética Forense.

FASE I concluida

1. *Memorándum de entendimiento entre la FGR y el FBI – cumplido*
2. *Plan de Implementación de CODIS entre la FGR e INL- cumplido*
3. *Viaje de Estudio CODIS - cumplido*

Durante la semana del 21 al 25 de octubre de 2019, veinte funcionarios del Gobierno de México participaron en el Viaje de estudios de ADN forense y sus aplicaciones en bases de datos a las instalaciones del Laboratorio del FBI en Quántico, Virginia y de la Fiscalía General del Estado de Kentucky. Se tuvo representación de la FGR por parte de la Coordinación de Métodos de Investigación, incluyendo al CENAPI y al Laboratorio Central de Genética de la Coordinación General de Servicios Periciales, así como de la Fiscalía en Materia de Derechos Humanos. También participaron 9 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Sonora y Tabasco. En este sentido se cumplió con el objetivo de que los mandos de los diferentes niveles de gobierno pudieran examinar las políticas públicas, mejores experiencias y retos encontrados por parte de los Estados Unidos en lo relativo a la Base Nacional de genética que el FBI desarrolla y mantiene, CODIS.

4. *Donación de equipo para la Fase I- cumplido*

A través de la empresa Proyect Services International Corporation, Inc . se recibieron de parte de la Sección de Asuntos Antinarcoáticos y Aplicación de la Ley (INL) de la Embajada de Estados Unidos en México. los equipos correspondientes a la Fase I del proyecto CODIS, que servirá de plataforma para la Base Nacional de Información Genética.

El 24 de agosto de 2020, se recibió equipo en las ciudades de Hermosillo, Sonora y Oaxaca, Oaxaca, consistentes en un servidor regional CODIS y dos estaciones de trabajo para cada una de estas ciudades.

El 26 de agosto de 2020, se recibió en Villahermosa, Tabasco un servidor regional CODIS y dos estaciones de trabajo. Así mismo, se recibieron en las instalaciones de CENAPI 5 kits de insumos que corresponden a:

- 1 Servidor Nacional CODIS y 5 estaciones de trabajo.
- 2 Servidores Regionales CODIS (Central y Occidente), con dos estaciones de trabajo cada uno.
- 2 Servidores estatales CODIS (Puebla y Guanajuato), con dos estaciones de trabajo cada uno.

5. *Capacitación especializada en el uso del software CODIS (en desarrollo)*

Se llevó a cabo el curso de capacitación especializada para el personal de los laboratorios de la FGR así como de las Fiscalías integradas en la Fase I de implementación para el uso del Software CODIS. Los trabajos concluyeron el 11 de junio de 2021, con presencia de funcionarios de la FGR y de la Oficina de Asuntos Antinarcoáticos y Aplicación de la Ley de la Embajada de los Estados Unidos de América y del Bureau Federal de Investigaciones.

Colaboración FGR - USAID - ICMP

El 2 de agosto de 2021 la FGR junto con la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas (ICMP) con el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), suscribió y puso en marcha un proyecto de colaboración para apoyar el desarrollo en México de un proceso sostenible para contribuir a dar respuesta a la problemática de las personas desaparecidas y responde a la prioridad de la FGR de adoptar métodos de extracción de ADN que se puedan aplicar de manera más adecuada al tipo de casos difíciles que manejan sus laboratorios de Genética Forense, a través de la colaboración científica especializada entre ICMP y la Coordinación General de Servicios Periciales.

Dichos casos difíciles responden a los cadáveres recuperados por la FGR en que el tejido se encuentra en condiciones de degradación que impiden la obtención de muestras viables para la extracción de un perfil genético. Lo anterior se debe a que dichos restos humanos fueron expuestos al calcinamiento o

a su destrucción por otros medios como pueden ser el uso de ácidos y bases, con el propósito de ocultar a las víctimas.

Para lograr el objetivo se está realizando:

1. La donación a FGR, por parte de USAID, del Equipo especializado de Genética requerido en el Laboratorio de la Coordinación General de Servicios Periciales de la CDMX, para aplicar los nuevos protocolos de extracción de ADN desarrollados por ICMP;
2. La capacitación en la aplicación del Protocolo;
3. Validación del Protocolo por parte de la FGR, a través de su aplicación a 20 muestras de restos óseos de casos en los que aún no se ha podido extraer ADN;
4. Un estudio inter-laboratorio por parte de ICMP para apoyar el proceso de validación.
5. Una mesa de trabajo para determinar una estrategia para expandir también las capacidades de los laboratorios regionales de la FGR.
6. Así como intercambios de experiencias y mesas redondas para la identificación de brechas y oportunidades en los siguientes temas:
 - Estrategias de muestreo de restos óseos altamente degradados;
 - Estrategias de cotejo de ADN a gran escala;
 - Uso de secuenciación de ADN (MPS) de próxima generación (paralela masiva);
 - Recopilación, gestión y análisis de información a lo largo del proceso forense;
 - Optimización de flujos de trabajo y creación de una capacidad de alto rendimiento.

Por parte de FGR el Proyecto está liderado por la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos así como por la Dirección General de Laboratorios Criminalísticos de la Coordinación General de Servicios Periciales de la Agencia de Investigación Criminal.

El proyecto se realizará de julio de 2021 a abril de 2022.

Base de datos AM/PM

Es una herramienta informática de gestión de información sobre personas desaparecidas, las circunstancias alrededor de la desaparición de personas, así como respecto a la recuperación de cadáveres y las circunstancias particulares del sitio del hallazgo. Dicho Software fue desarrollado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICIR) y donado a la entonces Procuraduría General de la

República; mediante Acuerdo de la XXXIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, celebrada en la Ciudad de México el 20 de agosto de 2015, se estableció el **objetivo de consolidar el Sistema de Gestión de Información y la Base de Datos AM/PM como una base de datos única a nivel nacional** administrada por la PGR.

Algunos de los módulos más importantes por los que se compone el Sistema AM/PM son:

Módulo Personas desaparecidas (Datos ante mortem) contiene información relevante de las víctimas directas como datos personales, fisiológicos, clínicos, odontológicos, así como información respecto a las circunstancias de su desaparición. Adicionalmente, este módulo cuenta con una funcionalidad para relación la información de ADN detallada relacionada con la víctima o sus familiares.

Módulo Sitio, Puntos de recuperación y Depósito contienen los datos de campo relativos a la ubicación y recuperación de cadáveres, especialmente las características físicas del sitio de recuperación.

Módulo de Casos post mortem se integra por la información obtenida durante el examen de los cadáveres recuperados, tanto datos médicos, antropológicos y odontológicos como la información relativa a la causa de muerte. Adicionalmente, este módulo permite añadir la información correspondiente a los perfiles genéticos de los cadáveres recuperados.

Módulo Identificación permite establecer hipótesis de identificación a partir del contraste de la información *Ante Mortem* y *Post Mortem*.

Por parte de la Fiscalía Especializada en materia de Derecho Humanos (FEMDH), la Dirección General de Análisis y Proyectos (DGAP) es la encargada de la implementación a nivel nacional del Sistema de Gestión de Información y la Base de Datos Ante Mortem/Post Mortem (AM/PM) para la identificación de personas desaparecidas.

Número de registros en la Base de Datos AM/PM hasta el 30 de noviembre de 2021

Concepto	Total
Personas desaparecidas	12,824
Casos Post Mortem	8,176
Sitios de recuperación*	6,385
Personas con estatus IDENTIFICADO	3,012

Fuente: Registros administrativos de la Dirección General de Análisis y Proyectos, DGAP. FGR. 2021

Hasta el 30 de noviembre del presente año, en 31 entidades federativas se encuentra instalado el aplicativo de la Base de Datos AM/PM, restando el estado de Chihuahua. Asimismo, 27 fiscalías estatales ya se encuentran interconectadas en una base de datos consolidada nacionalmente, misma que integra sus bases estatales con

información ante mortem y post mortem recopilada de manera permanente e ingresada en el sistema,

lo que permite realizar cruces de información entre estados y federación para lograr hipótesis de identificación con los datos de personas desaparecidas y personas fallecidas sin identificar.

A la fecha, en la Base de Datos AM/PM se encuentra alojados 30,397 registros, de los cuales 12,824 corresponden a registros de entrevistas Ante Mortem, 8,176 corresponden a registros de hallazgos de restos de personas fallecidas, 6,385 es información relativa a las circunstancias de la recuperación del cadáver, y se cuenta con 3,102 registros en los que se da cuenta de la confirmación de las hipótesis de identificación planteadas a partir del contraste de la información AM y PM.

Las personas servidoras públicas que realizan las funciones de recolección de datos ante mortem y post mortem, la operación de la Base de Datos y el análisis de la información es capacitada por la FGR bajo los siguientes principios:

1. Contar con modelos de operación homologada;
2. Emplear los mismos instrumentos y protocolos;
3. Establecer un estándar único de calidad de la información, y
4. Otorgar un carácter central a las víctimas directas e indirectas.

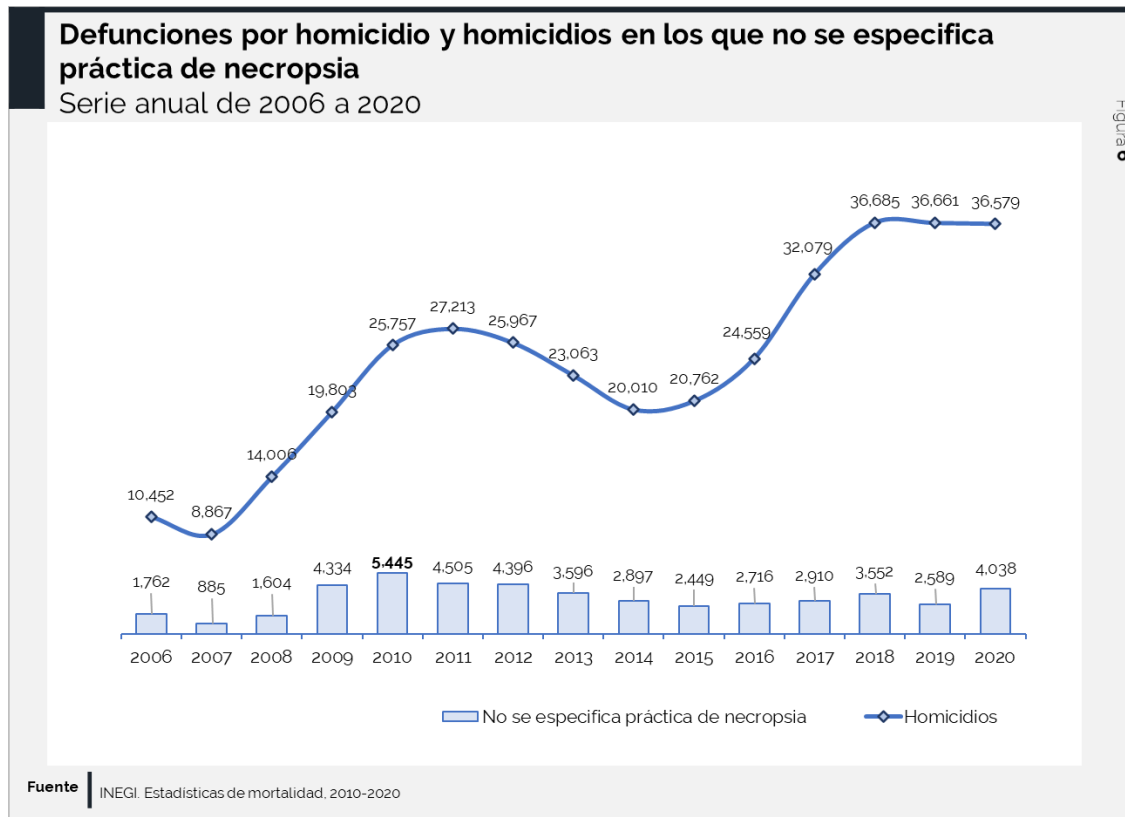
La Dirección General de Formación Profesional de la FGR faculta a las personas servidoras públicas que imparten los cursos de capacitación para que evalúen y certifiquen a quienes cumplan con los criterios y requisitos para ello. Hasta el 30 de noviembre del presente año, se han capacitado 1,990 personas en los distintos temas relacionados con la operación de la Base de Datos AM/PM.

Cabe señalar que se ha dado impulso y continuidad al desarrollo e implementación de la nueva versión de la Base de Datos AM/PM, denominada Plataforma *Resolve*, la cual permitirá contar con una herramienta más eficiente y consultable en línea por parte de las personas autorizadas para ello.

Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense

A partir de la Ley General en materia de Desaparición Forzada, se impulsó la necesidad de combatir este delito y las múltiples violaciones a derechos humanos que implica su comisión. El art. 135 señala la necesidad y la obligación del Estado mexicano de implementar un Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense. Para la determinación de los objetivos, líneas estratégicas y acciones concretas que se impulsarán desde este programa, el primer elemento fundamental es la definición del problema público que se busca atender, sus causas y consecuencias, para el establecimiento de las acciones concretas por desarrollar, así como las autoridades intervinientes en su implementación.

A partir del diagnóstico realizado por la Fiscalía General de la República, se tiene conocimiento de al menos 47,678 cadáveres en los que no se especifica si se realizó Necropsia en los Certificados de Defunción durante el periodo 2006-2020; así como de la existencia de al menos 14,523 cementerios en la República mexicana.



Un primer indicador para comprender la naturaleza del problema del tratamiento e identificación del cadáver es el número de necropsias practicadas sobre las víctimas de homicidio.¹¹ El estudio de necropsia es utilizado por los medios forenses para determinar la causa de muerte de los cadáveres cuya muerte fue ocasionada de forma violenta por causas externas, tales como golpes con objetos contundentes, asfixia, envenenamiento, lesiones agravadas o incluso por el impacto de algún proyectil, entre otras.

Este indicador resulta ventajoso como unidad de medida de las capacidades de los Servicios Médicos Forenses y periciales en tanto que, conforme al Código Federal de Procedimientos Penales y diversa normatividad en materia Penal, Civil y de Salud, **su práctica es de carácter obligatorio, como requisito indispensable para la emisión del Certificado de Defunción y su correspondiente Acta de Defunción**, mediante las cuales es posible dar un destino final al cadáver. El procesamiento de los cadáveres y los

¹¹ En los certificados de defunción se aclara que el registro de la causa de muerte violenta por homicidio es de carácter presuntivo, mas no afirmativo.

estudios para determinar causa de muerte, así como el procedimiento administrativo correspondiente, para su entrega a sus disponentes, **necesariamente implica la determinación de la identidad de la persona fallecida.**

Dado que una necropsia completa se practica en promedio de un lapso de 3 a 4 horas, y a que los recursos disponibles del SEMEFO o de los Servicios Periciales son limitados en términos materiales y humanos, el incremento en el número de homicidios tiene un impacto en el número de cadáveres que pueden ser procesados en una jornada laboral, lo cual tiene como resultado un rezago en el número de cadáveres procesados por día.

Este rezago tiene por consecuencia una acumulación de cadáveres que eventualmente sobrepasa las capacidades de recepción y almacenamiento de cuerpos durante los periodos en que incrementan los homicidios, mismos que continúan su proceso natural de descomposición. Ante esta situación, el personal de los SEMEFOS y Servicios Periciales probablemente priorizan el análisis y procesamiento de cadáveres de muerte reciente.

Conforme a la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México se cuenta con una infraestructura total instalada para resguardar 8,997 cadáveres en Cámaras frías en el año 2020. Tan solo en éste, hubo 13,501 cadáveres bajo resguardo de los Servicios Periciales y Médicos Forenses de las Fiscalías y Procuradurías Generales de toda la República, de los que se identificaron a 6,245 y no se identificaron a 7,526.

Ahora bien, es necesario tomar en consideración que el año 2020 fue considerablemente difícil, en tanto que la emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus SARS-COVID II implicó un mayor número de cadáveres bajo atención de los Servicios Forenses. Tan solo durante el año 2020 hubo al menos 72,000 disposiciones de cadáveres que "salieron" de los Servicios Forenses de las Fiscalías y Procuradurías; de estos el 89% fueron entregados a sus familias. Si tomamos en consideración que durante el año 2020 hubo un registro de 36,579 homicidios, esto quiere decir que hubo por lo menos una sobre recepción de cadáver de alrededor del 50% a raíz de la pandemia (esto sin tomar en consideración otras causas de muerte como los accidentes vehiculares u otras formas de muerte en vía pública).

De las formas de disposición recolectadas por el INEGI llama la atención que el número de disposiciones finales por incineración fue de cero (resultado directo de la implementación de la Ley General en materia de Desaparición Forzada cuyo art. 128 prohíbe esta forma de disposición), así como el número de cadáveres que fueron enviados a una fosa común. En la Figura 7 nótese la correspondencia entre el número de cadáveres enviados a una fosa común y el número de certificados de defunción de muertes por homicidio en los que no se especificó si se realizó la necropsia.

Número de cadáveres que pasaron por un servicio forense y se les dió destino final respecto al número de homicidios en México 2020

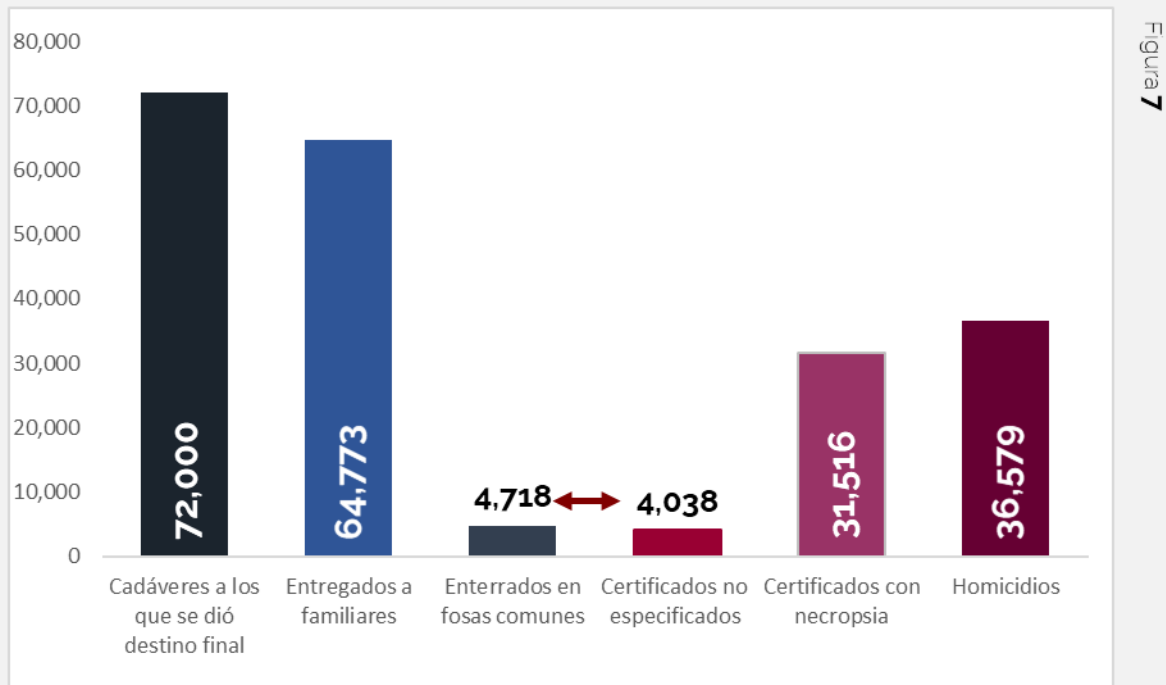


Figura 7

Nota: cabe señalar respecto a las formas de destino final que no hubo incineraciones, así como 2.509 cadáveres reportados al INEGI como otra forma de destino. Respecto a los certificados de defunción, de los 36.579 homicidios de 2020 hubo 1.025 en los que se determinó la dispensa de la necropsia

Fuente | INEGI Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2021. Tabulados básicos;
INEGI Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2021. Tabulados básicos.
INEGI. Estadísticas de mortalidad, 2010-2020

Dado que la Ley General de Salud en sus artículos 347 y 348 establecen un periodo máximo de 48 horas para la entrega y disposición final de cadáveres en calidad de "conocidos"; a que únicamente pueden pasar de este umbral de tiempo aquellos cadáveres que se encuentren sujetos a una investigación penal, y a que si han pasado 72 horas y estos cadáveres no han sido identificados, el Estado se convierte en "disponente secundario" y tiene la facultad de continuar los procedimientos de ley y a inhumar el cadáver de la persona desconocida; **es posible que los SEMEFOS y Servicios Periciales, con autorización del Ministerio Público, hayan expedido certificados de defunción a los que no se les practicó necropsia debido a una dispensa, sino a los que no se les pudo practicar la necropsia de ley y cuyo avanzado estado de degradación del tejido, así como la saturación de los medios de almacenamiento de cadáver, llevaron a la necesidad de inhumar esos cadáveres en fosa común.** Así pues, en los Certificados de Defunción el médico forense no especificó si se llevó a cabo la necropsia, en tanto que para registrar una negativa es necesaria la autorización del Ministerio Público.

De esta manera, a estos cadáveres en los que no se especificó si se llevó a cabo la Necropsia, el Ministerio público, en su calidad de disponente secundario, pudo tramitar el Acta de defunción correspondiente ante la autoridad jurisdiccional bajo la denominación de “NN” es decir “Ningún nombre” en los campos referidos a su identidad. **Al sumar el número de cadáveres cuya situación no fue especificada en los Certificados de Defunción durante el periodo 2006-2017, esto equivale a 47,678 cadáveres.** Este dato contrasta al comparar con la incidencia asociada a la desaparición de personas.

Ahora bien, respecto al número de peritos disponibles en México para realizar los procesos de recuperación e identificación de una persona, en el año 2020 hubo un total de 3,628 en toda la República mexicana. De estos la mayoría son Criminalistas y Médicos forenses, representando el 64% del total de la fuerza pericial en estas especialidades, el menor número de especialistas se encuentra en las materias de genética forense, odontología y antropología y arqueología forense.

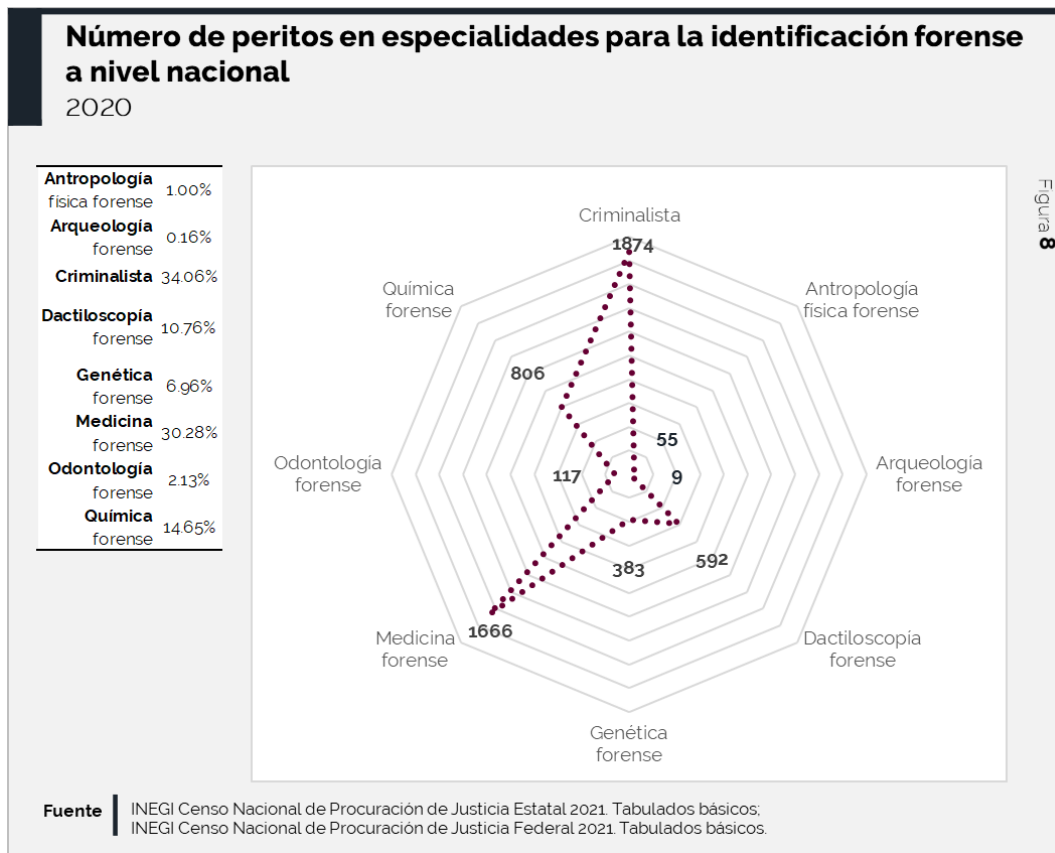
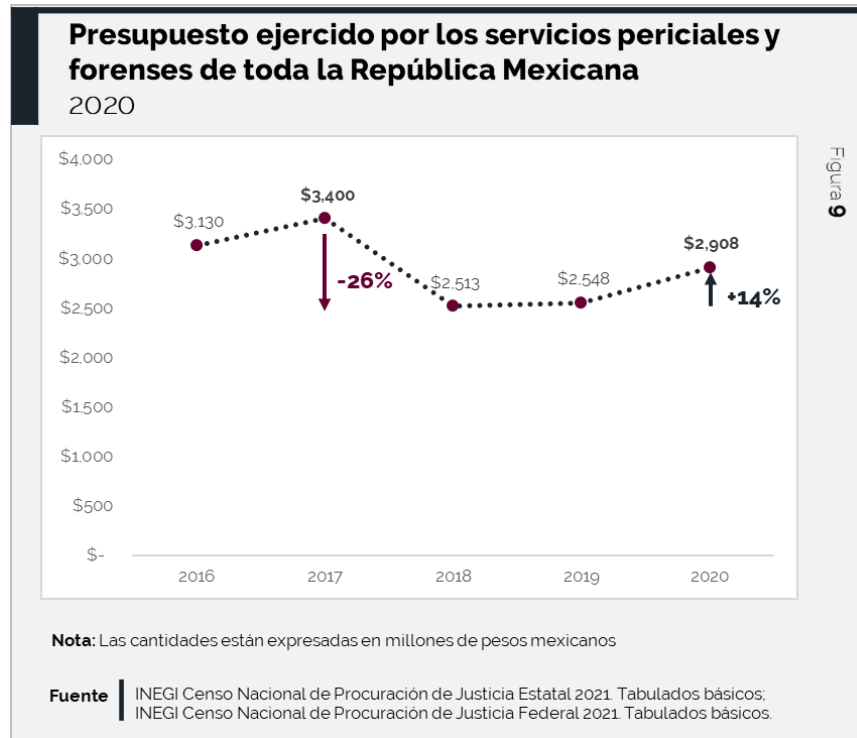


Figura 8

Respecto al ejercicio presupuestal de los servicios forenses de las Fiscalías y Procuradurías, de acuerdo con la información recolectada por el INEGI, se observa un decrecimiento importante de cerca del 26% del año 2017 a 2018, aunque se observa un ligero incremento del 14 % del año 2019 al 2020. Si bien es necesario un análisis más detallado del destino de estos recursos, es relevante señalar que de la suma

de los presupuestos de todos los servicios forenses y periciales de las Fiscalías y Procuradurías de toda la República oscila entre los 2,500 y los 3000 millones de pesos mexicanos. Lo anterior sin considerar a los institutos independientes o servicios forenses adscritos a tribunales de justicia (como es el caso de Jalisco, Ciudad de México, Baja California y Guerrero).



Todo lo anterior necesariamente implica: en primer lugar, el número de cadáveres recibidos por entidad, o en otras palabras el número de homicidios que ocurrieron en un tiempo determinado; en segundo lugar, el número de espacios disponibles para el almacenamiento de dichos cuerpos; en un tercer lugar, el número de médicos forenses a disposición del Servicio Forense o Pericial para el tratamiento de dichos cadáveres; y por último, los insumos a disposición de los forenses para la práctica de la necropsia.

El incremento en el número de homicidios en México implica un incremento en el número de cadáveres procesados por día en los SEMEFOS y Servicios Periciales; esta acumulación de cadáveres sobrepasa las capacidades de recepción y almacenamiento de cuerpos lo que implica la necesidad de inhumar esos cadáveres en fosa común sin completar los procesos de necropsia y de identificación.

Con base en las dos premisas anteriores, el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense tiene como objetivo **identificar aquellos cadáveres inhumados en los que no se estableció su identidad por medio de: exhumaciones planificadas, programadas, en un esquema sucesivo, bajo**

un ambiente controlado; recuperación y análisis de indicios que permitan establecer una hipótesis de identidad y en su caso realizar una entrega digna a sus familiares.

Dicho objetivo tiene carácter de prioritario, en tanto que la exhumación e identificación de cadáveres, implica necesariamente la formación de capacidades del personal pericial para realizar dichas tareas; la creación de fondos y presupuestos especiales que aseguren el procesamiento de dichos sitios, la recuperación de los cuerpos, su identificación y restitución a sus familiares; el desarrollo de la infraestructura para el procesamiento y práctica de necropsia de cadáveres, toma de muestras y, en su caso, re-inhumación y resguardo de los mismos; el desarrollo de los sistemas informáticos para los procesos de identificación por medio de características individualizantes así como confronta de muestras de ADN.

Así pues, cobra especial relevancia el objetivo del PNEh para coordinar los esfuerzos de identificación de personas fallecidas que son recibidas en los servicios forenses como consecuencia de las altas tasas de homicidio en algunas regiones de México, así como los esfuerzos de identificación de aquellas personas cuya identidad no pudo ser establecida y por tanto se les dio destino final. De ahí la imperante necesidad de contar con directrices claras sobre cuestiones presupuestales y funcionales, que serán contempladas en el PEPJ, en términos de recursos humanos (especialistas forenses, arqueólogos, antropólogos físicos, médicos forenses), materiales (que garanticen los análisis multidisciplinarios de tratamiento e identificación de personas fallecidas) y de infraestructura (como laboratorios y espacios de resguardo temporal de cadáveres y restos óseos). Sin duda, estas podrán administrarse a los esfuerzos que en el seno de la CNPJ se impulsen para el fortalecimiento de los Servicios Forenses y Periciales, como una cuestión fundamental para que el desarrollo de este programa, de forma colegiada pueda cumplirse, con pleno respeto a la soberanía de los Estados.

De tal modo que, la FGR asumiendo la responsabilidad que le confiere la LGDF para lograr la restitución de las personas fallecidas sin identificar, presentará a los integrantes de la CNPJ una propuesta del Programa Nacional para su consideración y aprobación consensuada, para lograr una base de apoyo suficiente que asegure la ejecución del programa por medio de las autoridades correspondientes en sus distintos ámbitos de competencia.

Asimismo, y atento a que el art. 135 de la LGDF es contundente al señalar la necesidad de participación de las familias, colectivos de familias y organizaciones de la sociedad civil o personas acompañantes en los procesos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de este Programa, así como la necesidad de incluir la opinión de expertos en la materia en el desarrollo del PNEh, deberán ser desarrollados mecanismos que garanticen la participación de estos actores en la versión final del

Programa ya que el consenso en la definición de la estrategia a desarrollar es fundamental para garantizar la participación efectiva de todos los interesados.

Debido a las consideraciones anteriores, en este momento el PNExh se encuentra en una etapa de deliberación y conformación entre los actores relevantes para su desarrollo, coordinación y ejecución. Este Programa Nacional será publicado en tanto se cumplan con las condiciones señaladas en el art. 135 de la LGDF y se armonice en consecuencia con la normativa de la FGR y la CNPJ.

Expedientes de investigación de la FGR con Acciones Urgentes del Comité de las Desapariciones Forzadas

De acuerdo con el último informe del 28 de mayo de 2021

De acuerdo con el "Informe sobre las peticiones de acción urgente presentadas en virtud del artículo 30 de la Convención" CED/C/20/2 emitido por el Comité contra la Desaparición Forzada de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), se han registrado **424 peticiones de acciones urgentes para México**, de las cuales 280 continúan "activas" (66%).

Del total de las acciones urgentes solicitadas 305 (71%) son atendidas en la FGR; de estas últimas 192 (62%) continúan como activas, se han logrado 47 localizaciones (15%) y 88 de estas acciones (28%) han sido suspendidas, en tanto el Comité ha perdido comunicación con las partes que promovieron dicha acción.

Relación de acciones urgentes emitidas a México por el Comité de las Desapariciones Forzadas por fuera, según clasificación
hasta el 10 de abril de 2021

Fuero	Acciones urgentes	Activa	Personas localizadas			Suspendida
			Total	Sin vida	Con vida	
Total	424	280	47	19	28	97
FGR	305	192	25	16	9	88
Fuero Común	50	40	9	2	7	1
No especificado	11	10	1	0	1	0
Sin registro	58	38	12	1	11	8

Fuente: Comité contra la Desaparición Forzada, "Reporte de acciones urgentes", 10 de abril de 2021. Comisión Nacional de Búsqueda, "Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No localizadas". Consultado el 3 de noviembre de 2021. FGR-FEIDDF. Registros administrativos, noviembre 2021.

De las acciones urgentes de la FGR, el 80% se encuentra concentrado en la FEIDDF, de las que se desprenden 25 localizaciones; en tanto que el resto corresponden a la Unidad de Investigación y Litigación del Caso Ayotzinapa y a la Fiscalía Especializada en Materia de Delincuencia Organizada.

Cabe resaltar que **de estas 245 acciones urgentes, el 76% corresponde a víctimas cuyos expedientes de investigación fueron iniciados con anterioridad o el mismo año de su emisión.**



100
40%

Expedientes iniciado con
anterioridad a la AU

87
35%

Expedientes iniciado el mismo
año que la AU

58
23%

Expedientes iniciado con
posterioridad a la AU



Las 245 Acciones Urgentes atendidas por FEIDDF se integran en 81 expedientes de investigación, 44 corresponden a Carpetas de Investigación (Sistema Acusatorio) y 37 al (Sistema Tradicional).

Durante el último año se han realizado 499 diligencias ministeriales y acciones de búsqueda tendientes a la localización de personas y se han renovado 24 medidas de protección a favor familiares de personas víctimas de desaparición.

245 Acciones Urgentes
atendidas en FEIDDF



81 | Expedientes de
Investigación



499 | Actos de investigación tendientes
a la localización de personas



24 | Medidas de protección renovadas
recientemente

Conforme al art. 30 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, el Comité podrá examinar, de manera urgente, toda petición presentada con el fin de que se busque y localice a una persona desaparecida. En consecuencia, el Comité solicitará al Estado Parte interesado que le proporcione, en el plazo que determine, información sobre la situación de dicha persona.

A partir de esta información, el Comité podrá transmitir sus recomendaciones al Estado Parte e incluir una **petición de que adopte todas las medidas necesarias**, incluidas medidas cautelares, **para localizar y proteger a la persona** de conformidad con la presente Convención, y **podrá solicitar que informe al Comité, en el plazo que éste determine, sobre las medidas que tome**, teniendo en cuenta la urgencia de la situación. El Comité informará a la persona que presentó la petición de acción urgente sobre sus recomendaciones y sobre las informaciones transmitidas por el Estado Parte cuando éstas estén disponibles.

Relación de acciones urgentes emitidas a México por el Comité de las Desapariciones Forzadas por autoridad encargada de la investigación

hasta el 10 de abril de 2021

Autoridad investigadora	Acciones urgentes	Activa	Personas localizadas			Suspendida
			Total	Sin vida	Con vida	
Total	424	280	47	19	28	97
FGR	305	192	25	16	9	88
FEIDDF	245	132	25	16	9	88
UILCA	43	43	0	0	0	0
UEIDMS	14	14	0	0	0	0
UEITMPO	2	2	0	0	0	0
FECOR-GUERRERO	1	1	0	0	0	0
Fuero Común	50	40	9	2	7	1
FGJ Guerrero	16	13	2	1	1	1
FGJ Sinaloa	10	10	0	0	0	0
FGJ Tamaulipas	8	3	5	0	5	0
FGJ Veracruz	5	4	1	0	1	0
FGJ Jalisco	4	4	0	0	0	0
FGJ Nayarit	2	2	0	0	0	0
FGJ Puebla	1	1	0	0	0	0
FGJ Estado de Mexico	1	0	1	1	0	0
FGJ Nuevo Leon	1	1	0	0	0	0
FGJ Oaxaca	1	1	0	0	0	0
FGJ Sonora	1	1	0	0	0	0
Se desconoce	69	48	13	1	12	8
Sin registro	58	38	12	1	11	8
CNB	9	8	1	0	1	0
Comisión de Búsqueda de Veracruz	2	2	0	0	0	0

Fuente: Comité contra la Desaparición Forzada, "Reporte de acciones urgentes", 10 de abril de 2021.
Comisión Nacional de Búsqueda, "Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No localizadas". Consultado el 3 de noviembre de 2021.
FGR-FEIDDF. Registros administrativos, noviembre 2021.

Implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada

Del análisis de la Ley General en materia de Desaparición Forzada, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda se identificaron **27 acciones de implementación** de políticas públicas, desarrollo de instrumentos normativos, así como de registros, bases de datos y soluciones tecnológicas, que son necesarios para el pleno funcionamiento del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (SNBPD). La responsabilidad por el desarrollo de cada una de estas se encuentra distribuida entre las autoridades integrantes del SNBPD, de acuerdo con lo señalado por la Ley General, así como a sus respectivos ámbitos de competencia.

Hasta el 17 de diciembre de 2021 **se han concluido once** de estas acciones de implementación, siete se encuentran en desarrollo y nueve se encuentran pendientes. Respecto a **aquellas que son de competencia exclusiva de la FGR siete se encuentran en desarrollo y en cuatro no se han iniciado los trabajos.**

Acciones cumplidas de competencia de la FGR

1. Creación de las fiscalías especializadas

Plazo: 14/02/18

El 16 de febrero de 2018, se publicó el Acuerdo A/013/18 por el que se crea la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y se establecen sus atribuciones, con el propósito de iniciar, dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones relacionadas con los delitos señalados en la Ley General.

2. Lineamientos para la capacitación y certificación del personal sustantivo en la investigación de los delitos de desaparición forzada

Plazo: no definido

El 28 de junio de 2018 se publicaron en el DOF los "Lineamientos para la capacitación, evaluación, certificación y renovación de la certificación de las personas servidoras públicas de la Procuraduría General de la República, de las Procuradurías y Fiscalías Locales", a que se refiere la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

3. Programa de Especialización en materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas

Plazo: 16/02/19

Se certificaron a 120 funcionarios públicos (63 funcionarios públicos durante el año 2018, 34 servidores públicos en 2019 y 23 en 2021) cumpliendo 150 horas de capacitación teórico-práctica, quienes obtuvieron sus respectivos Certificados y Cédulas de acreditación, conforme a los Lineamientos para la Capacitación, Evaluación, Certificación y Renovación de la Certificación de las Personas Servidoras Públicas de la Procuraduría General de la República, de las Procuradurías y Fiscalías Locales, emitidos por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, con base en los artículos 69 f. III, y 171 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas."

4. Protocolo Homologado de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada

Plazo: 15/07/18

El 16 de julio de 2018 se publicó en el DOF el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares.

Como parte de un mecanismo de mejora y verificación, la FEIDDF realizó tres encuentros de trabajo con Fiscales Especializados y Comisionados de Búsqueda de todo el país, expertos e integrantes del Consejo Nacional Ciudadano del SNB, y familiares de personas desaparecidas. De las conclusiones se acordaron 12 puntos de mejora sobre el protocolo puestos a consideración de la CNPJ el pasado 11 de octubre de 2018.

5. Lineamientos Tecnológicos para el desarrollo de los sistemas señalados en la Ley General

Plazo: 15/07/18

El 13 de agosto de 2018, por medio de una votación electrónica, los integrantes de la CNPJ aprobaron los Lineamientos Tecnológicos del Banco Nacional de Datos Forenses y del Registro Nacional de Personas Fallecidas no Identificadas y no Reclamadas previstos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas", con base en los requerimientos técnicos solicitados por la Comisión Nacional de Búsqueda.

6. Instalación del Sistema Nacional de Búsqueda (SNB)

Plazo: 15/05/18

El 24 de marzo de 2019, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) presidió el inicio de los trabajos del Sistema Nacional de Búsqueda (SNB), con la presencia de la Presidencia de la República, así como de los gobernadores y secretarios de gobierno de todo el país.

Acciones en desarrollo competencia de la FGR

La FGR en el presente se encuentra trabajando en el desarrollo de las siguientes acciones de implementación.

1. Banco Nacional de Datos Forenses

Plazo: **18/01/19**

La CGSP de la Coordinación de Métodos de Investigación suscribió un acuerdo con el FBI para la instalación del sistema CODIS, en las Procuradurías y Fiscalías Generales del país, como parte del desarrollo de la "Base Nacional de Información Genética".

Así, en el marco de Cooperación Bilateral de la Iniciativa Mérida, se generó un "Plan de Implementación para la Donación e Instalación a nivel nacional del Sistema Índice Combinado de ADN, CODIS", a través del cual la FGR y la Sección Antinarcoóticos y Aplicación de la Ley (INL) junto con el FBI trazaron acciones estratégicas con miras a la puesta en marcha del Banco Nacional de Información Genética que será alimentado y operado en los laboratorios de Genética de las Fiscalías y Procuradurías estatales del país, preferentemente acreditados o en vías de acreditación bajo la norma de calidad ISO/IEC 17025: 2017.

2. Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense

Plazo: no especificado

La FEMDH con apoyo de la CGSP y la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la SEGOB, realizó el "Diagnóstico de la situación de los Servicios Forenses y Periciales del País" el cual se encuentra en proceso de revisión y aprobación.

Derivado de la Auditoría 6GB – “Diseño Institucional para la búsqueda de personas desaparecidas”, llevada a cabo por la Auditoría Superior de la Federación en el mes de mayo de 2021, en la que se emitirá la recomendación 1 “Publicar el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense”, la FGR presentará a los integrantes de la CNPJ una propuesta del Programa Nacional para su consideración y aprobación consensuada, para lograr una base de apoyo suficiente que asegure la ejecución del programa por medio de las autoridades correspondientes en sus distintos ámbitos de competencia. el PNExh se encuentra en una etapa de deliberación y conformación entre los actores relevantes para su desarrollo, coordinación y ejecución. Este Programa Nacional será publicado en tanto se cumplan con las condiciones señaladas en el art. 135 de la LGDF y se armonice en consecuencia con la normativa de la FGR y la CNPJ.

Además, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – Comité contra la Desaparición Forzada, por medio del oficio DDH/04477 del 8 de julio de 2021, la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), por conducto del Dr. Christopher Ballinas Valdés, hizo de conocimiento la propuesta de agenda para la vista oficial del Comité contra la Desaparición Forzada. Dentro de los temas que el comité busca discutir con la Fiscalía General de la República se encuentra: el diseño e implementación del Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense, así como la Conformación del Banco Nacional de Datos Forenses

3. Lineamientos del Mecanismo de Apoyo Exterior

Plazo: No especificado

El desarrollo y publicación del Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación no es de competencia de la FGR, en tanto a partir de la Declaratoria de Autonomía Constitucional publicada el 20 de diciembre de 2018, no tiene facultades de regulación u organización de las instituciones integrantes de la administración pública federal.

La FEMDH participa en los trabajos de desarrollo de dicho mecanismo por medio de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (UIDPM), en tanto el objeto del mecanismo es la investigación de los delitos y llevar a cabo las búsqueda y localización de personas migrantes desaparecidas, este funcionará por medio del Servicio Exterior Mexicano.

El SEM depende del Ejecutivo Federal, y tanto su dirección como administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). En este sentido, corresponde a la SRE, como ejecutora de la política exterior y de la actividad diplomática del Estado mexicano, promover la coordinación de acciones con las entidades, los poderes federales y los órganos constitucionales autónomos, en el ámbito de sus respectivas competencias.

4. Protocolo de Tratamiento e Identificación Forense

Plazo: No especificado

Por parte de la FEMDH, la Dirección General Adjunta de Atención Psicosocial elaboró un Protocolo de Atención y Acompañamiento a las Víctimas durante la entrega de cuerpos. En reunión con el Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda, se acordó la revisión de dicho proyecto.

Por parte del Consejo Nacional Ciudadano, por medio de la Recomendación 01/2018, se señaló la necesidad de contar con este instrumento. Por medio del Oficio 1807/04 del 26 de julio del 2018, se recibió una propuesta de índice para el desarrollo de un Dictamen Multidisciplinario Integrado, mismo que se hará.

5. Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Identificadas, así como No Reclamadas

Plazo: **11/11/18**

6. Registro Forense Federal

Plazo: **10/1/19**

"La Agencia de Investigación Criminal, en el marco del desarrollo de la Estrategia I03 "Sistema de información y Análisis Estratégico", en cumplimiento al Plan de Persecución Penal de la FGR y al art. 38 de la Ley de la Fiscalía General de la República, en el que se mandata el diseño , construcción y administración de un sistema informático nacional interoperable, para la investigación de hechos delictivos; se encuentra desarrollando el componente de la "Base Nacional de Personas".

Dentro de dicho esquema de trabajo tanto la Base de Datos AM/PM, la Base Nacional de Información Genética, el Registro Nacional de Personas Fallecidas, No identificadas y No Reclamadas, como el Registro Nacional de Fosas, se encuentran contempladas en las fases de desarrollo de dicho sistema durante 2021 a 2024."

7. Lineamientos para acceder a la información contenida en las plataformas informáticas señaladas en la Ley General

Plazo: No especificado

Es necesario desarrollar los lineamientos a la par que los diseños de los registros mandados por la Ley General en la Materia.

Acciones pendientes de desarrollo competencia de la FGR

La FGR en el presente se encuentra trabajando en el desarrollo de las siguientes acciones de implementación.

1. Emitir los modelos de instrumentos rectores para el funcionamiento y la coordinación con las fiscalías especializadas

Plazo: **15/5/18**

2. Lineamientos de Conservación de Cadáveres y restos de personas

Plazo: **15/5/18**

La Dirección General de Análisis Legislativo y Normatividad (DGALYN) llevó a cabo mesas de trabajo con la Secretaría de Salud para el desarrollo de los lineamientos en esta materia. Se presentó una propuesta durante la sesión plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia del mes de junio de 2018. Dicha propuesta se encuentra pendiente de aprobación.

Se advierte necesaria una reforma de la Ley General de Salud respecto a los procesos de tratamiento de cadáveres, así como la creación de un Reglamento específico para el Tratamiento de Cadáveres con fin de Investigación Penal; además del desarrollo de normas

técnicas y Normas Oficiales Mexicanas en materia forense que complementen dicha normatividad.

3. Lineamientos o Protocolo para actualizar en tiempo real la información del Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Identificadas, así como No Reclamadas

Plazo: **15/5/18**

Es necesario desarrollar los lineamientos a la par que los diseños de los registros mandados por la Ley General en la Materia.

4. Lineamientos para regular el Registro Nacional de Fosas

Plazo: **15/5/18**

Es necesario desarrollar los lineamientos a la par que los diseños de los registros mandados por la Ley General en la Materia.