

Informe del



al Comité de las Naciones Unidas contra las
Desapariciones Forzadas

para el diálogo de seguimiento sobre información adicional
suministrada por México

15ª sesión
5 al 16 de noviembre de 2018

Presentación

Ante la necesidad de unir esfuerzos frente al fenómeno de las desapariciones en México, en 2015 se formó el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MNDM)¹, el cual está integrado por familiares de personas desaparecidas, en su gran mayoría mujeres, quienes a partir de la experiencia de numerosos colectivos locales de familiares, decidimos que había que hacer exigibles las recomendaciones que el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias emitiera tras su visita en 2011. Actualmente contamos con 52 colectivos de víctimas de toda la República Mexicana, y 3 países de Centroamérica y más de 40 organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos.²

Desde su creación el Movimiento exigió al Estado Mexicano que legislara en materia de desapariciones para contar con un marco adecuado para poner fin a las irregularidades y deficiencias en la actuación de las autoridades encargadas de búsqueda e investigación y también a homologar ciertos procedimientos y registros en las diferentes entidades federativas del país.

Esto nos motivó como familias a generar insumos para la discusión legislativa, que reflejaran las experiencias amplias y variadas de las familias tanto en la búsqueda como en la investigación del fenómeno criminal. Fue gracias a nuestra incidencia que finalmente las autoridades aprobaron la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (en adelante, “Ley General”). La aprobación legislativa y la promulgación presidencial ocurrieron luego de una compleja y ardua negociación. La Ley General se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017 y que entró en vigor el 16 de enero de 2018.

A partir de la entrada en vigor comenzó el proceso de implementación de la ley, el cual es por sí mismo aún más complejo, desordenado y arduo que la etapa anterior. El gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto ha demostrado reiteradas veces su falta de voluntad política para avanzar rápida y adecuadamente en la creación de las instituciones y herramientas que la ley establece. El resultado, hasta el momento, es una implementación limitada, descoordinada, con demoras, con insuficientes recursos y con obstáculos para la plena participación de las víctimas, sus representantes y otros sectores interesados.

Esto es particularmente preocupante para nosotros, pues distintas dimensiones del problema se han agravado. Según las cifras oficiales del gobierno mexicano, hasta el mes de abril³ existían

¹ Véase el proceso de articulación y movilización que se desarrolla a partir de la desaparición de personas en México en Centro de Colaboración Cívica, *El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México y su camino hacia la incidencia legislativa: La siembra colectiva, una apuesta por la esperanza*, 2018.

² Para mayor información sobre este documento o sobre nuestro Movimiento, favor de contactarnos a través del correo electrónico mariano.machain@serapaz.org.mx, teléfono +52 1 55 3500 4793.

³ El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública actualizó por última vez la cifra el 30 de abril de 2018, pues la Ley General en materia de desapariciones mandata la construcción de un nuevo registro, que aún no ha sido creado <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/datos-abiertos.php>,

cerca de 37.000 personas “desaparecidas o extraviadas”.⁴ Sabemos que se trata de una cifra conservadora, ya que son miles las familias que aún no han interpuesto denuncia y además, no incluye diferentes casos (ni los casos federales anteriores a 2014, ni la totalidad de aquellos que se investigan por otros tipos penales distintos al de desaparición, como secuestro o tráfico de personas, a falta de tipificación adecuada), ni cuenta con diferentes datos desagregados, necesarios para dimensionar adecuadamente la problemática. Además, el 5 de abril de 2018 el gobierno mexicano informó que existen, al menos, 35.000 cadáveres sin identificar.⁵

Además de esto, existen otros datos que muestran que la situación enfrenta uno de los momentos más críticos, pues tenemos encima, además, una crisis forense y no hay estrategias claras para atenderla. Como muestra tenemos que tan solo el 6 de septiembre el gobierno del Estado de Veracruz anunció el “descubrimiento” de una fosa clandestina con 166 cuerpos, cifra que posteriormente fue corregida a 174.⁶ El “descubrimiento” se basó en indicios aportados por colectivos de familiares, los cuales no fueron informados sobre la investigación, el hallazgo o el proceso de identificación. El 16 de septiembre se conoció que un camión frigorífico con 273 cuerpos no identificados se encontraba deambulando por las calles y carreteras del Estado de Jalisco, ante la queja de los vecinos por el olor putrefacto que emitían los cuerpos en descomposición en su interior. Las autoridades informaron que desde 2016 han rentado camiones frigoríficos ante la saturación del espacio en la morgue y cementerios oficiales.⁷ Estas son solo algunos indicadores de la situación generalizada de desapariciones forzadas y por particulares, y el contexto de negligencia, indolencia, dolor, corrupción e impunidad en el México actual.

México vive en este momento una transición gubernamental como resultado de las elecciones del 1º de julio de 2018. Por ello, además de dar seguimiento al diálogo con las autoridades actuales, el Movimiento ha comenzado el diálogo con el gobierno electo. Al día hemos sostenido al menos cuatro reuniones de trabajo con el equipo del presidente electo Andrés Manuel López Obrador, con el objetivo de crear conciencia sobre la verdadera dimensión de la tragedia humanitaria que se vive en el país; evidenciar las deficiencias, omisiones y obstrucciones tanto en la búsqueda como en la investigación; y crear un plan de trabajo para una verdadera y pronta implementación de la ley general a partir de la asunción del nuevo gobierno.

⁴ Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas (RNPED). Disponible en: <https://rnped.segob.gob.mx/>, fecha de consulta: 1 de octubre de 2018 y Silva, Víctor, “México, país de desaparecidos: 12 cada día”, *Telemundo*, 30 de agosto de 2018 <https://www.telemundochicago.com/noticias/mexico/pais-de-desaparecidos-casi-40-mil-en-menos-de-12-a-nos-narcoviolencia-crimen-organizado-492138481.html> (consultado 27 de septiembre de 2018).

⁵ Miranda, Justino, “Hay 35 mil cadáveres sin identificar en el país: Segob”, *El Universal*, 5 de abril de 2018

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/hay-35-mil-cadaveres-sin-identificar-en-el-pais-segob> (consultado 27 de septiembre de 2018).

⁶ “México: encuentran 166 cráneos en una fosa clandestina en Veracruz”, *BBC Mundo*, 7 de septiembre de 2018 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45443168> (consultado 27 de septiembre de 2018).

⁷ “Lo que sabemos del ‘trailer de la muerte’ de Jalisco”, *El Universal*, 20 de septiembre de 2018 <http://www.eluniversal.com.mx/estados/lo-que-sabemos-de-los-cuerpos-hallados-al-interior-de-un-trailer-en-jalisco> (consultado 27 de septiembre de 2018).

Por este motivo, el MNM presenta información al Comité contra la Desaparición Forzada (en adelante Comité) relativa al grado de implementación por parte del el Estado Mexicano de las observaciones finales emitidas en febrero de 2015 al informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

El Comité tiene una oportunidad clave para evaluar el cumplimiento del Estado con sus observaciones finales de 2015, sacar conclusiones y reiterar o actualizar las recomendaciones que aún considere pertinentes. El resultado podrá constituir el inicio de una agenda de trabajo con el próximo gobierno. Para nosotros es sumamente importante contar con este mecanismo de diálogo y seguimiento.

Información sobre el estado de cumplimiento o incumplimiento de las observaciones finales sobre el informe presentado por México, aprobadas el 11 de febrero de 2015

Recomendación Número 12: sobre el procedimiento de acción urgente

El Comité ha emitido más de 330 acciones urgentes a favor de personas desaparecidas en México, lo cual representa el 66% del total.⁸ Al menos 45 de las familias que integramos este Movimiento somos titulares de acciones urgentes del Comité: 21 acciones se refieren a la búsqueda y localización de personas desaparecidas; 24 acciones se refieren a la solicitud de medidas de protección para familiares en riesgo inminente.

En los últimos años se ha observado resistencias importantes de parte del Estado mexicano para avanzar en el cumplimiento efectivo de las acciones urgentes. En reiteradas ocasiones, se ha mantenido una postura en la que considera que “las medidas requeridas por el Comité tienen un carácter de recomendación y no implican obligación alguna por parte del Estado Mexicano”,⁹ la información enviada por el Estado en la mayoría de los casos incumple con los plazos establecidos, es incompleta y/o superficial, lo cual obstaculiza que el Comité y los familiares conozcan las acciones realizadas de búsqueda e investigación.

Sugerimos que el Comité recomiende al Estado:

- **Reconocer el carácter obligatorio de las acciones urgentes emitidas por el Comité y fortalecer la coordinación entre las autoridades en los tres niveles de gobierno para garantizar su efectiva implementación.**
- **Institucionalizar un mecanismo para la implementación, seguimiento y evaluación de las acciones urgentes, que garantice la coordinación entre autoridades de los tres niveles de gobierno y la participación de organizaciones, colectivos y víctimas.**

14. Sobre comunicaciones individuales e interestatales del Comité

Ante un contexto de impunidad generalizada, es preocupante que el Estado se niegue a reconocer la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones individuales en virtud de los artículos 31 y 32 de la Convención, pese a que se le ha instado para ello¹⁰.

El Estado informa que esa decisión “involucra la opinión de un gran número de instituciones relevantes”, lo cual interpretamos como que algunas instituciones no están de acuerdo con la aceptación de este procedimiento. Esta es una muestra más de falta de voluntad política en determinadas instituciones del Estado para atender esta problemática en la dimensión que requiere.

⁸ La lista de las Acciones Urgentes registradas hasta el 13 de junio de 2018, está disponible aquí: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/CEDIndex.aspx>

⁹ Minuta de trabajo del 21 de enero de 2015 firmada por funcionarios de la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Estado de Guerrero, citada por Id(h) eas Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C., *Informe sombra sobre la situación de desaparición de personas en México*, mayo de 2018.

¹⁰ Véase: “Informe de México sobre el seguimiento a las recomendaciones del Comité de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas”, 13 de febrero de 2018, pág. 2, parr. 5.

El Estado señala que no ha podido aceptar la competencia del Comité porque ha dado prioridad a la aprobación e implementación de la ley general. Esto también es inaceptable ya que no hay motivo para pensar que la aceptación de la competencia del Comité distraerá su atención de los otros temas. En todo caso, reforzaría la implementación de la Ley General.

Otra muestra de falta de voluntad política es la negativa del Estado ante la solicitud de una visita formulada por el Comité.¹¹ Nosotras hemos manifestado reiteradamente al Estado nuestra exigencia de autorizar la visita del Comité.

Sugerimos que el Comité recomiende al Estado:

- **Reconocer la competencia de este Comité para recibir y examinar comunicaciones individuales e interestatales en virtud de los artículos 31 y 32 de la Convención.**
- **Aceptar a la brevedad su solicitud de una visita in situ a México en virtud del artículo 33 de la Convención.**

16. Sobre la sanción y el contenido de la Ley General:

Finalmente, tras tres años de negociación e incidencia se aprobó una Ley General en materia de desapariciones, que, sin duda, abre oportunidades de avanzar en la búsqueda de soluciones, especialmente con la construcción de nuevas instituciones especializadas en todo el país, pero que también presenta limitaciones como resultado de las resistencias que encontramos en el proceso de aprobación. En muchas ocasiones, estas resistencias redujeron nuestra participación a una mera formalidad y tuvieron como fin limitar las obligaciones a cargo de autoridades relevantes para la búsqueda y la investigación.

Estamos frente a diferentes retos de la implementación, tanto a nivel federal, como estatal. Parece que el gobierno federal asumió la Ley como un punto de llegada y no uno de partida y no previó un plan de implementación y una estrategia para impulsar que en todos los estados se creen las instituciones y herramientas que la misma prevé.

El Estado ha incumplido muchos de los plazos máximos establecidos en la Ley General para la emisión de instrumentos. Por ejemplo, aún no se ha emitido sancionado el reglamento de la Ley General, el cual debió haber estado vigente a más tardar el 14 de julio de 2018; aún no se ha creado el Programa Nacional de Búsqueda (plazo máximo 7 de septiembre de 2018), ni se ha emitido el Protocolo Homologado de Búsqueda¹².

El gobierno federal ha iniciado de manera parcial el proceso de implementación de la Ley General, en total descoordinación y sin respetar, en la mayoría de las actividades, el principio de participación conjunta, es decir, sin garantizar la plena y efectiva participación de las víctimas¹³. Como resultado ha elaborado instrumentos normativos (proyecto de reglamento), el protocolo de investigación, un borrador de programa de búsqueda y creado instituciones sin la

¹¹ United Nations, “Governments Must Do More to Protect Displaced Persons, End Forced Disappearances, Experts Tell Third Committee amid Calls for Greater Adherence to Conventions”, 20 de octubre de 2017, <https://www.un.org/press/en/2017/gashc4208.doc.htm> (consultado 8 de octubre de 2018).

¹² Véase Artículos Transitorios de la Ley General

¹³ Citar Ley General, artículo 5, numeral X.

participación de las familias. Como se explicará más adelante, muchos de estos instrumentos e instituciones presentan falencias importantes que disminuyen su efectividad.

Existe actualmente una demora en la implementación y no se asignó presupuesto a la Comisión Nacional de Búsqueda, ni a las comisiones locales de búsqueda y fiscalías especializadas, y estas instancias se han creado en muy pocos estados del país. Además, los avances en los estados son mínimos. Por ello, es importante enfatizar que la estructura federal no debe ser un impedimento para que el Estado Mexicano cumpla con las obligaciones de búsqueda e investigación establecidas en la Convención, particularmente el impulsar que las Entidades Federativas cumplan con los plazos establecidos para crear las instancias previstas por la ley y de comenzar a implementar los mecanismos para que se puedan poner en marcha los registros y otras herramientas.

Dadas las complejidades propias de la estructura federal es sumamente importante establecer mecanismos de coordinación adecuados para el fortalecimiento de capacidades de búsqueda e investigación en las entidades federativas y elaborar estrategias para atender de manera inmediata aspectos que son urgentes y no pueden esperar a que se haya implementado totalmente la ley, como las crisis forenses existentes en varias entidades del país y el establecimiento de mecanismos para la búsqueda inmediata de personas, que requieren necesariamente la coordinación de instancias federales y estatales.

Sugerimos que el Comité le recomiende al Estado:

- **Construir, con participación de las familias de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes, un plan de implementación de la Ley General, que defina claramente estrategias, acciones a corto, mediano y largo plazo, designe las instituciones responsables, presupuestos asignados, metas y medios de verificación objetivos.**
- **Establecer un mecanismo de coordinación para la implementación de la Ley General, liderado por la Secretaría de Gobernación (la cual preside el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas), y que articule a todos los niveles de gobierno.**
- **Facilitar y garantizar la participación efectiva de las víctimas, sus representantes, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil en el proceso de implementación de Ley General.**
- **Expedir y armonizar inmediatamente las disposiciones reglamentarias e instrumentos previstos en la Ley General.**
- **Evaluar de manera permanente y transparente y con base en indicadores confiables, el grado de implementación, tanto a nivel nacional como estatal y el funcionamiento de la Ley General, instituciones y herramientas que ésta crea, para contar con información relevante para planificar ajustes necesarios.**

18 (prioritaria): Sobre el registro único

Hasta el momento, el Estado no ha cumplido con esta recomendación. Para el cumplimiento de objetivos y la mejora en los procesos de búsqueda, investigación localización, identificación y entrega, en la Ley se previó la creación de tres registros nacionales (únicos): el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas; el Registro Nacional de Personas

Fallecidas y No Identificadas y el Registro Nacional de Fosas; también del Banco Nacional de Datos Forenses y de un Sistema Único de Información Tecnológica.

Todas son herramientas indispensables para el adecuado funcionamiento de la ley y a la fecha, ninguna ha sido puesta en operación y se desconocen los avances en su diseño e integración. Si bien el funcionamiento de varias herramientas está previsto para fechas posteriores, debiera darse a conocer la información que está siendo recopilada para su integración o el estado de avance existente.

Nos resulta especialmente preocupante la carencia del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, pues impide saber cuántas personas desaparecidas existen actualmente y nos genera temor que facilite el ocultamiento de nuevos casos. Este registro debe sustituir al que estuvo en operación de 2013 a 2018, llamado Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED).

Este registro era accesible por internet y se actualizaba periódicamente la cifra de personas desaparecidas (aunque con diferentes deficiencias). La última actualización fue el 30 de abril de 2018 y contabilizó 37.435 personas. De esas, 1.170 correspondían al fuero federal y 36.265 al fuero local; 9.319 eran mujeres y 26.907 eran hombres; el promedio de edad para las mujeres era de 24 años, mientras que el promedio de edad para los hombres era de 33. La mayoría de las desapariciones registradas (21.602) ocurrieron durante la administración del Presidente Enrique Peña Nieto.

El Estado informaba que el Registro se nutría de la información facilitada por las 33 procuradurías/fiscalías de justicia del país (la federal y las estatales) y era una herramienta poco útil para las labores de búsqueda, identificación y hallazgo de las personas desaparecidas porque:

- Sólo incluía a personas denunciadas como desaparecidas (excluía a quienes no tenían una denuncia formal y a quienes habían sido reportados como víctimas de secuestro u otros delitos).
- Se caracterizaba por la duplicación de registros, la omisión de registros y la conservación de registros de personas que ya habían sido localizadas.
- No contaba con información forense de víctimas o familiares.
- Los casos registrados a través de las procuradurías estatales no contaban con nombre y apellido, a pesar de haberse solicitado reiteradamente a las procuradurías que proporcionasen esa información. Sólo las personas que conocían los detalles precisos de una determinada desaparición podían saber si su caso estaba en el registro y si la información era correcta.
- Cuando un caso era eliminado, era imposible saber si la persona había sido encontrada con vida o si se trataba de una identificación de restos. Por otro lado, era común que las personas cuyo paradero se establecía no eran actualizadas en el registro (permanecían como desaparecidas por un largo período de tiempo)
- No estaba claro qué autoridades ingresaban, actualizaban o eliminaban información, ni los mecanismos para garantizar la seguridad en la transmisión de la información.
- Las autoridades responsables del registro fallaban sistemáticamente en corregir los errores que se les señalaban.

El 30 de abril de 2018 el Estado comunicó que a partir de ese día se elimina el RNPED, en atención a que la Ley General establece que será la Comisión Nacional de Búsqueda la que creará y administra la futura base de datos. La Ley General establece que dentro de los 180 días posteriores al establecimiento del Sistema Nacional de Búsqueda “la Comisión Nacional de Búsqueda deberá contar con la infraestructura tecnológica necesaria y comenzar a operar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas” (RNPdYNL).¹⁴ y establece también que en tanto comience a operar el registro, las procuradurías/fiscalías deben llevar un registro provisional ¹⁵.

Sin embargo, en tanto el Sistema no ha sido instalado aún (su fecha límite fue el 17 de abril de 2018), no se ha puesto en marcha el Registro, ni se conoce el estatus de los registros provisionales, indispensables para integrarlo. Recientemente, se subió a páginas oficiales la supuesta nueva versión del Registro indicado¹⁶, sin embargo, como indica la propia página, es temporal y además, es idéntico al anterior y no permite efectuar búsquedas sin conocer nombres y apellidos de las víctimas, por lo que persisten las preocupaciones indicadas sobre su integración.

En conclusión, a partir del 30 de abril no existe ningún registro a nivel nacional, sino solo una versión provisional que deja serias dudas sobre cómo se está integrando. Tampoco está claro si tanto la federación, como cada estado poseen un registro provisional de personas desaparecidas, como indica la ley, pues estos no son públicos.

Como se indicó, la Ley General también mandata la creación del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas, el Banco Nacional de Datos Forenses y el Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas. Ninguno ha sido creado aún, ni se conoce el estado de avance que se tiene con estos. Los tres registros son responsabilidad de la Procuraduría General de la República y el inicio de su construcción es también urgente, pues implica recabar información de todas las entidades federativas, sistematizar y verificar que sea útil.

Como los cuatro registros estarán distribuidos en dos instituciones diferentes, existe el serio riesgo de que la información no se articule adecuadamente. La Ley General menciona la necesidad de crear un “sistema único de información tecnológica e informática” (artículo 49º, fracción 2ª; artículo transitorio 19º), cuyo avance tampoco es conocido. De acuerdo con la Ley General debe ser implementado por el Sistema Nacional de Búsqueda y actualmente su construcción está siendo asumida por la Comisión Nacional de Búsqueda, generando más carga de trabajo.

Además, es necesario que exista un plan de dotación de herramientas tecnológicas (servidores y computadoras) a fiscalías y comisiones de búsqueda, para que pueda iniciarse el intercambio de información. Finalmente, es necesario que los registros cuenten con protocolos y lineamientos para carga de información.

Sugerimos que el Comité le recomiende al Estado:

¹⁴ Citar Ley General. Transitorio Séptimo.

¹⁵ Citar Ley General. Transitorio Octavo.

¹⁶ Ver <https://sulti.segob.gob.mx/busqueda>

- **Crear y publicar a la brevedad el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDiNL) con la información disponible hasta el momento, con el objetivo de garantizar transparencia sobre la situación actual, ante la finalización del registro anterior el pasado 30 de abril. Posteriormente, el RNPDiNL deberá satisfacer lo requerido en los artículos 102 a 110 de la Ley General. Se debe seguir puntualmente el proceso previsto en el artículo transitorio 12º de la Ley General para la validación y actualización de la información entre las autoridades locales y la Comisión Nacional de Búsqueda.**
- **Crear el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas según lo establecen los artículos 111 a 118 de la Ley General.**
- **Crear el Banco Nacional de Datos Forenses, según los artículos 119 a 127 de la Ley General, a más tardar el 17 de enero de 2019.**
- **Garantizar la coordinación entre el SNB, la Comisión Nacional de Búsqueda, la Procuraduría General de la República (PGR) y todas las demás autoridades involucradas en las actividades reguladas por la ley, para posibilitar un efectivo sistema único de información, según el artículo 49º, fracción 2ª.**
- **Incluir la participación efectiva de las familias en el desarrollo de estos instrumentos. Asimismo, garantizar que en su diseño y puesta en operación se sigan las mejores prácticas internacionales en la materia y participen organizaciones y personas expertas para garantizar que cumplan con los objetivos que busca su creación.**

20. Sobre la tipificación del delito

La Ley General tipifica adecuadamente el delito de desaparición forzada en su artículo 27, según los criterios de la Convención (artículo 2). Sin embargo, la Ley no contempla los supuestos que puedan hacer que el crimen pueda alcanzar el grado de crimen de lesa humanidad y en este sentido inclumple el artículo 5º de la Convención. No quedó establecida cuál será la pena en estas circunstancias ya que el artículo 32 de la Ley General no contempla esta agravante.

El artículo 28 de la Ley General introduce una confusión innecesaria en la tipificación del delito de desaparición forzada, al reiterar los criterios del artículo 27 pero circunscribiéndolos al caso de personas víctimas de desaparición forzada que se encuentren detenidas (lo cual está incluido, implícitamente, en el artículo 27). Por lo tanto puede crear confusión en los operadores de justicia y podría originar una excusa para que los perpetradores desafíen cargos y sentencias en su contra.

Con relación a la tipificación del delito de desaparición cometida por particulares (artículo 34), la Ley General no cumple con el artículo 3 de la Convención ya que la conducta definida para este delito no es la misma que para el delito de desaparición forzada, como lo exige el artículo 3 de la Convención (“las conductas definidas en el artículo 2”). El artículo 34 de la Ley General, además, incluye la frase “con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero”, la cual la diferencia de la definición de desaparición forzada, tanto en la Ley General (artículo 27) como en la Convención (artículo 2). Esta disposición eleva el estándar de prueba para casos de desaparición cometida por particulares al tenerse que probar la intención del perpetrador.

Sugerimos que el Comité le recomiende al Estado:

- Revisar las tipificaciones y su aplicación, en especial el artículo 28 de la Ley General para evitar incertidumbre jurídica.
- Reformar el artículo 34 de la Ley General para que la conducta sea exactamente igual a la definida en el artículo 27, con la única diferencia respecto de que el o los perpetradores son particulares que actúan sin participación directa o indirecta de agentes estatales, en concordancia con el artículo 3 de la Convención.

22. Sobre la responsabilidad de superiores jerárquicos

Esta recomendación permanece incumplida hasta el día de hoy. La Ley General establece, en su artículo 29, que “los superiores jerárquicos serán considerados autores del delito de desaparición forzada de personas en los términos de lo previsto en la legislación penal aplicable.” La legislación penal mexicana, ya sea federal o estatal, no establece responsabilidad penal para superiores jerárquicos con control efectivo sobre personas que cometen delitos.

Sugerimos que el Comité le recomiende al Estado:

- Reformar el artículo 29 de la Ley General para que sean considerados penalmente responsables del delito de desaparición forzada los superiores jerárquicos en los términos señalados en el artículo 6, párrafo 1, apartado b) de la Convención.

24 (prioritaria) Sobre el mecanismo transnacional de búsqueda

Si bien la creación de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (en adelante, “Unidad de Migrantes”) y del Mecanismo de Apoyo Exterior (en adelante, “MAE”), así como la inclusión del MAE como un eje transversal en la Ley General de Desaparición constituyen un avance en la implementación de mecanismos especializados de atención a víctimas migrantes de desaparición y otros delitos, su operatividad todavía no cumple con la recomendación emitida por el Comité en 2015.

La legislación establece la posibilidad de presentar denuncias y reportes de búsqueda desde embajadas, consulados y agregadurías de México en el exterior. No obstante, hasta la fecha no es así. Las autoridades diplomáticas desconocen estas disposiciones, no se encuentran capacitadas para atender a las familias de personas migrantes desaparecidas, no hay personal destinado para la operación del MAE y no se han elaborado los Lineamientos de Operación del MAE. Las familias de personas migrantes desaparecidas tienen que esperar meses a que el personal de la Unidad de Migrantes viaje a Centroamérica para presentar denuncias y dar seguimiento a sus casos.

Aunado a lo anterior, para el 2018, el Presupuesto de Egresos de la Federación únicamente consideró un millón de pesos de presupuesto autónomo para la Unidad de Migrantes,¹⁷ lo cual se refleja en la nula capacidad operativa de la Unidad de Migrantes, la cual cuenta con apenas 13 agentes del Ministerio Público de la Federación para la atención a casos relacionados con

¹⁷ Comunicado “Presupuesto para la Unidad de Migrantes de PGR 2018”. Disponible en: <http://fundar.org.mx/12286/>

675 víctimas directas -muchas de ellas personas migrantes desaparecidas-, originarias principalmente de Honduras (202), Guatemala (113) y El Salvador (52).¹⁸

Desde nuestro Movimiento, que incluye a colectivos de familiares centroamericanos, hemos podido apreciar la falta de integralidad de las investigaciones y de análisis de contexto de los hechos, lo cual mantiene a los casos en la impunidad. De 98 casos que hemos presentado ante la Unidad de Migrantes y que hemos seguido de cerca, solamente en dos casos se ha obtenido información relevante para la ubicación del paradero de las personas migrantes.

La Unidad de Migrantes ha ejercido acción penal en un solo caso y no se cuenta con información sobre si existe alguna sentencia condenatoria.¹⁹ Asimismo, de 254 indagatorias a cargo de la Unidad de Migrantes, aunque casi 200 tienen que ver con casos de personas migrantes desaparecidas, únicamente 5 se investigan por el delito de desaparición forzada de personas, mientras el resto se clasifican de manera errónea como casos de “privación ilegal de la libertad”.²⁰

Sugerimos que el Comité le recomiende al Estado:

- **Destinar personal permanente, capacitado y exclusivo para el funcionamiento del MAE en embajadas, consulados y agregadurías de México en Centroamérica y Estados Unidos.**
- **Elaborar los Lineamientos del MAE con la intervención de la PGR, la Comisión Nacional de Búsqueda, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) para establecer los mecanismos de coordinación y distribución de competencias entre dichas autoridades.**
- **Dotar de presupuesto suficiente para, al menos, triplicar la capacidad operativa de la Unidad de Migrantes.**

28. Sobre investigación exhaustiva de las denuncias y 29. Sobre la creación de una unidad especializada en la PGR

La investigación de los casos de desaparición forzada (artículo 6 de la Convención) y desaparición cometida por particulares (artículo 3) sigue siendo inadecuada e infructífera, prevaleciendo una situación de impunidad generalizada y de dilación en la ejecución de diligencias básicas y obtención de información crítica.

En muchas entidades federativas aún se replican prácticas dilatorias como exigir a las familias que buscan denunciar esperar 72 horas, la estigmatización hacia las víctimas, solicitudes de dinero para iniciar los trámites y el dejar prácticamente en manos de los familiares la

¹⁸ Información obtenida mediante solicitud de acceso a la información. Oficio PGR/UTAG/DG/003388/2018. Estadísticas actualizadas hasta mayo de 2018.

¹⁹ Procuraduría General de la República (PGR), *Primer Informe Estadístico de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes*, estadísticas al 30 de abril de 2017 (no se ha publicado un informe más reciente). Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/241119/UIDPM-1er_Informe_Estadistico_FINAL_ahora_si.pdf

²⁰ Información obtenida mediante solicitud de acceso a la información. Oficios PGR/UTAG/DG/003383/2018, PGR/UTAG/DG/003387/2018 y PGR/UTAG/DG/003385/2018. Estadísticas actualizadas al 30 de abril de 2018

responsabilidad de la investigación y aportación continua de información. Es frecuente aún que no se efectúe una obtención oportuna de datos de telefonía o la geolocalización de dispositivos electrónicos, reportes carreteros, solicitudes de bitácoras a instituciones policiales y otros actos básicos para lograr la efectiva localización de las personas desaparecidas, el establecimiento de hipótesis de investigación y la identificación de los posibles perpetradores.

Además, las indagatorias iniciadas respecto a fosas clandestinas son también deficientes, pues no se están llevando a cabo peritajes indispensables para documentarlas adecuadamente, pues se da prioridad únicamente a lograr una identificación por vía genética y una posterior entrega de restos a las familias, sin que se tracen otras hipótesis relevantes sobre modos de excavación, tiempos, si son primer entierro, entre otras. La parte forense, asociada tanto a investigación como a búsqueda presenta además serios retos por la inexistencia de capacidades estatales para atender las graves dimensiones que ha adquirido el problema.

En 2015 todas las procuradurías de justicia del país adoptaron un Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada. Fue reemplazado el 16 de julio por un nuevo Protocolo de Investigación, cuya creación se dispuso en la Ley General (ver debajo). El primero fue un Protocolo que si bien incorporaba aspectos importantes para lograr investigaciones adecuadas, su aplicación fue deficiente, pues se volvió burocrática, inflexible y omisa respecto a diligencias de investigación de campo, concentrándose en la investigación de escritorio (por medio de oficios entre instituciones). El Estado nunca ha publicado información sobre los resultados y el impacto de este Protocolo.

De conformidad con lo mandatado por la Ley General, que buscaba renovar algunos instrumentos con el objetivo de mejorar el marco existente en torno a las investigaciones de las desapariciones, el 16 de julio de 2018 la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia aprobó el Protocolo Homologado para la Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Cometida por Particulares, en cumplimiento con el plazo y alcances que indica la Ley General. Sin embargo, dicho Protocolo:

- No fue elaborado con la participación efectiva y adecuada de las víctimas. El proceso de elaboración no contempló tiempo suficiente ni metodología clara para asegurarla. En la reunión en la que se “consultó” a las víctimas, la mayor parte del tiempo fue dedicada a explicar el protocolo.
- Contó con una mínima participación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas en su elaboración, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley General y no hubo la suficiente coordinación entre ambas instituciones para la elaboración del Protocolo.
- No cumple con las necesidades básicas para mejorar los procesos de investigación especializada ni con las exigencias de las familias en este rubro.

El Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (también creado en virtud de la Ley) observó las deficiencias de muchos de los contenidos del Protocolo

Homologado en su Recomendación 1/2018.²¹ En particular, el Consejo observó que el Protocolo:

- Parece ir dirigido al personal de las fiscalías especializadas, cuando en realidad debe regular también la actuación de las autoridades que funjan como primer contacto de los familiares de personas desaparecidas.
- Plantea “una investigación penal que carece de puntos de interconexión con la búsqueda, como si se tratara de procesos aislados. Por ejemplo, no se contemplan mecanismos para atender solicitudes de las comisiones de búsqueda.”
- Reconoce la importancia de un enfoque diferencial y especializado que tenga en cuenta “la situación de vulnerabilidad o discriminación estructural en la puedan encontrarse las víctimas pertenecientes a distintos grupos de población.” Sin embargo, el Protocolo se enfoca más “en las formas de acreditación de la pertenencia de una persona o algún grupo en situación de vulnerabilidad, omitiendo un desarrollo más profundo sobre qué consecuencias acarrea esa circunstancia en términos de las diligencias de investigación, el plan de investigación y la atención especializada a las víctimas.”
- Subestima el análisis de contexto en distintas ocasiones y tiene “un valor meramente orientativo para el agente del Ministerio Público, cuando en realidad debería tener un rol central en las actuaciones ministeriales.”
- Presenta deficiencias relativas al trabajo forense: no incorpora la investigación forense preliminar, lo cual pone en riesgo el derecho a la verdad de las víctimas; no incorpora la “confección de dictámenes multidisciplinarios integrados” más allá de “casos complejos” y no menciona “la conformación de juntas de peritos en cada servicio médico forense, con el objetivo de reunir a las distintas disciplinas intervinientes en la identificación de un mismo cadáver”; el apartado sobre hallazgo y recuperación es muy básico e insuficiente; no establece qué autoridades son responsables por cargar los datos forenses en las bases de datos y cuáles deben ser los controles de calidad y homogeneización.
- Limita la participación de las víctimas en la construcción del plan de investigación y su ejecución. Esto es contrario al principio de participación conjunta y a las buenas prácticas, ya que las familias en muchas ocasiones aportan “información determinante” para la determinación de las líneas de investigación y su realización.
- Parece “estar centrado sustancialmente en casos con hipótesis *post mortem*”, opera con una lógica de casos individuales (no ofrece elementos para abordar casos de más de una persona desaparecida) y pone demasiado énfasis en cumplir formalismos que en obtener resultados.

El propio Consejo observó, además, la carencia de un proceso de consulta y socialización de contenidos con familiares y organizaciones. Ante ello, la PGR llevó a cabo una supuesta consulta con familiares y organizaciones, que constó de la recepción de observaciones por escrito (por un periodo de tan solo dos semanas) y de una reunión de trabajo de dos días (25 y 26 de junio de 2018) que no sólo no contó con una metodología adecuada, sino que fue convocada y llevada a cabo con bastante premura. Además, sus resultados fueron bastante decepcionantes, pues muchos de los comentarios aportados en este ejercicio, no fueron considerados en el texto final.

²¹ Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda, Recomendación 1/2018, 11 de julio de 2018, disponible en <http://ibero.mx/prensa/consejo-nacional-ciudadano-del-sistema-nacional-de-busqueda-da-conocer-primera-recomendacion> (accesada por última vez el 3 de octubre de 2018).

Además de esto, persisten prácticas que ya han sido ampliamente documentadas como la fragmentación de investigaciones penales, las carencias graves en el trabajo forense, la baja calidad de las indagatorias, los continuos conflictos de competencias entre la Procuraduría General de la República y las estatales y la falta de colaboración entre estas y otras autoridades. Pareciera existir una constante negativa por parte del Estado a mejorar los procesos de investigación y coordinación, agravada con la saturación existente en las instancias de procuración de justicia y servicios forenses y periciales.

En particular, sobre el trabajo forense asociado a la investigación de las desapariciones y a la identificación de personas desaparecidas, este parece estar en su momento más crítico. Las pocas capacidades estatales en la materia han sido rebasadas y existe un constante rechazo a adoptar buenas prácticas en el manejo de documentación, en el manejo de cadáveres y restos, en la emisión de dictámenes multidisciplinarios, en la notificación y entrega sin previa confirmación adecuada de identidades y en la amplia fragmentación de los servicios forenses.

Según el gobierno mexicano existen unos 35.000 cadáveres sin identificar en servicios médicos forenses, panteones ministeriales y fosas comunes identificadas.²² Esta cifra no incluye los miles de restos óseos que también aguardan identificación. Para contribuir a la identificación de cuerpos, el CICR donó una base de datos *Ante Mortem-Post Mortem* (AM-PM) a la PGR en 2014. Desde entonces su implementación es sólo parcial, a muchos Estados no ha llegado, en otros ha llegado pero se usa sólo parcialmente, con deficiencias en su operación por falta de personal capacitado y de protocolos homologados sobre cómo ingresar y manejar información. Algunos ejemplos de la realidad nacional indican lo siguiente en cuenta a identificación de restos:

- En el Estado de Coahuila se adoptó la base AM-PM en 2016. Al 2018, únicamente se ha aplicado en el 30% de los casos denunciados. En 2015 se identificó un predio que había sido utilizado por el grupo criminal “Los zetas” para matar y desaparecer personas. A la fecha se han recolectado más de 80.000 restos óseos, de los cuales se han procesado 500, sin que se tenga notificación de ninguna identificación. Se estima que la recuperación de los restos podría terminar en 20 años.
- En el Estado de Tamaulipas hay 7.661 personas desaparecidas (con denuncia formal), existen 3.074 cuerpos sin identificar en las morgues locales y sólo se han identificado y entregado unos 120 cuerpos. La fiscalía ha ingresado a la base de datos AM-PM información genética de unas 3.000 familias de víctimas.
- En Jalisco, la base de datos AM-PM no está en funcionamiento. Hay unos 1.100 cadáveres aguardando ser identificados. Algunos están en instalaciones del Servicio Médico Forense, otros en 2 camiones frigoríficos estacionados al lado del Servicio y 297 han sido enterrados en la fosa común del panteón ministerial. Hay al menos 9 fosas clandestinas identificadas por colectivos de víctimas pero aún no verificadas por funcionarios. En una fosa que comenzó a ser procesada en 2013 se han encontrado 93 cuerpos, pero el trabajo se detuvo. Cuando las familias preguntaron por qué, un policía federal les dijo “ya tápenle porque nunca vamos a terminar de sacar cuerpos”. Para los colectivos, el único medio de identificación que está dando resultado es “retuitear” las fotos de los tatuajes, lo cual ha arrojado siete identificaciones en sólo dos meses.

²² Miranda, Justino, op. cit.

- En Veracruz, la base de datos AM-PM sólo cuenta con unos 30 casos, con deficiencias en la metodología. No la están usando. Posteriormente, el Estado compró otra base de datos argumentando que sería mejor. Costó millones de pesos, pero tampoco la están usando. En la fosa clandestina ubicada en Colinas de Santa Fe se han hallado hasta el momento 295 cuerpos; solo 16 han sido identificados y 7 entregados. No hay un universo lo suficientemente amplio de ADN de familias en la base de datos. Poca gente da muestra genética, o quizá no se están cargando adecuadamente, a pesar de las diferentes campañas que se han hecho

Las deficiencias en las indagatorias se traduce en una impunidad casi del 100%. Como se comentó más arriba, al 30 de abril de 2018 existían 37.435 denuncias de personas “desaparecidas o extraviadas” en el país. Sin embargo, de acuerdo con información proporcionada por el Poder Judicial de la Federación, del 1º de diciembre de 2006 al 31 de diciembre de 2017, se emitieron tan solo 14 sentencias por el delito de desaparición forzada (en el fuero federal), 12 de ellas condenatorias.²³

En el fuero común, hemos tenido conocimiento de sentencias condenatorias por el delito de desaparición forzada en dos casos del Estado de Veracruz y en un caso del Estado de Coahuila.²⁴

En cuanto a la recomendación de crear una unidad especializada en la PGR, el 21 de junio de 2013 la institución creó una Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas. El 8 de octubre de 2015 la Unidad fue transformada en Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas. El 16 de febrero de 2018, la PGR transformó esta fiscalía en la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada, intentando cumplir con el capítulo quinto de la Ley General. En ningún momento, el Estado ha publicado información sobre la efectividad o el impacto de estas instituciones.

El acuerdo de creación de la Fiscalía Especializada en investigación da muestra de las diferentes deficiencias con que se ha puesto en marcha, como por ejemplo:

- No reconoce la necesidad de que la institución cuente con personal ministerial, policial, pericial y de apoyo psicosocial suficiente para la naturaleza de su trabajo, a pesar de que este es un tema crucial (se detalla más abajo) y que la Ley General lo menciona explícitamente.
- Sólo contempla el perfil del Titular de la Fiscalía Especializada, estableciendo únicamente los requisitos de ingreso, su perfil y el proceso de nombramiento. No dice nada sobre los fiscales, quienes deberían entrar a un servicio profesional de carrera.

²³ Consejo de la Judicatura Federal, Solicitudes de información folios: 0320000161517 y 0320000294317. Actualización: CJF. Solicitud de información folio: 0320000037918. Fecha de respuesta: 22 de febrero de 2018. Información solicitada por Id(h)reas Litigio Estratégico en Derechos Humanos.

²⁴ El 22 de marzo del 2018 fueron sentenciados a 30 años de cárcel a 8 policías municipales de Papantla, Veracruz por la desaparición de dos personas desde marzo del 2016. Un ex elemento de tránsito del estado de Veracruz fue sentenciado a 20 años de cárcel por el delito de desaparición de un joven desde febrero del 2014 y encontrado sin vida en diciembre del 2017. El 1 de febrero de 2017 un juez del Estado de Coahuila condenó a dos policías estatales por la desaparición forzada y posterior homicidio de tres hombres.

- En tanto no haya una Comisión Nacional de Búsqueda operando efectivamente, le sigue correspondiendo a la Fiscalía Especializada realizar en su totalidad las diligencias tanto de búsqueda de personas desaparecidas, como de la investigación de los casos, de lo contrario se está dejando a las familias y a las personas desaparecidas desprotegidas. Y aun un cuando esta comisión funcione, seguirá siendo de su competencia ejecutar todas las diligencias que son consideradas actos de investigación en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que es indispensable que se cuente, además, con un mecanismo de coordinación.
- No se establece un régimen de transición que contemple y se ajuste a los tiempos de la implementación de la Ley General. Por otra parte, la búsqueda y la investigación de acuerdo con la Ley deben seguir conectadas, y desde la Fiscalía Especializada se debe impulsar ciertas acciones de búsqueda. Sin embargo, esto no se ve reflejado en el acuerdo.
- No establece la colaboración con otras fiscalías en casos donde existan otros delitos, lo cual restringe su intervención.
- No se establece expresamente, contrario a lo que dispone la Ley, que la Fiscalía Especializada debe coordinarse con el Mecanismo de Apoyo Exterior y las diversas instituciones que lo componen.
- La Unidad de Migrantes pasa a depender de la Fiscalía Especializada, lo cual elimina facultades de la Unidad (acciones de búsqueda mientras la Comisión Nacional de Búsqueda no esté en operando en su totalidad, determinadas técnicas de investigación) y parece reducir su competencia a desapariciones de migrantes solamente.
- Por último, pero tal vez lo más importante, no fue consultado con las víctimas, infringiendo el principio de participación conjunta de la Ley General. De haber sido consultado, muchas de estas falencias, o tal vez todas, podrían haber sido subsanadas.

A pesar de los cambios nominales por los que ha pasado esta institución, los recursos de la entidad siguen siendo muy limitados. Cuenta con pocos ministerios públicos capacitados en la materia y limitada tecnología. Sólo cuenta con 44 agentes del ministerio público para atender un total de 1.170 carpetas de investigación. De esos 44 agentes, al menos 15 están asignados al caso Ayotzinapa. Se lleva entonces un promedio de 61 carpetas de investigación por agente del ministerio público.²⁵ La estabilidad laboral de los ministerios públicos no está garantizada y existe una alta rotación de personal, lo que dificulta aún más las investigaciones. No se ha realizado ningún estudio que evalúe y valore los recursos humanos que se necesitan para trabajar de manera adecuada, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo. Tampoco hay una explicación seria y formal sobre por qué no hay personal suficiente.

Desde la creación de la Fiscalía Especializada, hemos podido notar una nula coordinación entre ésta y la Comisión Nacional de Búsqueda y las fiscalías y comisiones de búsqueda de los estados, desde poco intercambio de información, hasta nulos acuerdos para cumplir con lo establecido en la Ley General. Lo que rompe el sentido de un Sistema de Búsqueda, acercándose más a la separación de esfuerzos institucionales. Esto obstaculiza aún más las búsquedas. Incluso esta situación ha sido reconocida por funcionarios de ambas dependencias en reuniones públicas.

²⁵ Sólo para fines de comparación, la Subprocuraduría Especializada de Investigación en Delincuencia Organizada (SEIDO) tiene 2.354 averiguaciones previas, 674 carpetas de investigación y cuenta con 90 agentes del ministerio público. Es decir, 33 casos por agente.

Ahora alegan que no les corresponde búsqueda, sino persecución penal, ni compartir información de sus carpetas con la Comisión Nacional de Búsqueda por estar reservadas. Esto es contrario a la Ley General. Mandata colaboración y coordinación, deber de impulsar de la Fiscalía. Un alto funcionario de la Fiscalía Especializada “de acuerdo a la ley, las fiscalías no buscan, sólo investigan crímenes”²⁶, lo que es inadecuado, pues de acuerdo a las leyes procesales penales del país, les competen diferentes diligencias tales como geolocalizaciones o exhumaciones.

En el ámbito estatal, al día de la fecha, existen sólo 13 de las 32 fiscalías especializadas.²⁷ Esto implica que 19 estados han incumplido el plazo previsto en la Ley General, el cual venció el 15 de febrero de 2018.

Como ejemplo de las carencias que existen en materia de investigación, en el Estado de Coahuila, un equipo de expertos extranjeros e independientes evaluó la respuesta del gobierno local ante la persistente situación de desapariciones.²⁸ Los expertos detallaron 75 falencias agrupadas en 58 categorías y formularon 63 recomendaciones a la Procuraduría General del Estado (hoy Fiscalía) y, en particular, a la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas (hoy Fiscalía Especializada). Algunas de las principales falencias incluyen:

- Más de la mitad de los funcionarios que fueron vinculados a la Subprocuraduría no reunían el perfil para pertenecer a dicha dependencia.
- En algunas investigaciones por desaparición de personas, en las que se advierte la posible participación de funcionarios públicos, los Agentes del Ministerio Público y/o Agentes de la Policía Investigadora no cuentan con el respaldo institucional (superiores) que les permita avanzar en las indagaciones.
- Persisten situaciones en las que algunos funcionarios de la Subprocuraduría hacen exigencias económicas indebidas a los familiares de las víctimas para que los expedientes avancen con una mayor celeridad.
- El 90% las acciones de búsqueda se limitan a oficios de colaboración sin que se dé seguimiento a las respuestas e incluso se reiteren debido a los años transcurridos desde la expedición de las primeras solicitudes de información.
- Se advierte que algunos de los casos están enfocados en investigar a la delincuencia organizada como única perpetradora, aun cuando en las entrevistas con los familiares se da a conocer que es muy posible que haya funcionarios de la fuerza pública involucrados en las desapariciones.

Hemos comprobado que estas falencias no son exclusivas de la Fiscalía del Estado de Coahuila, sino que se replican en otros estados del país.

La Fiscalía General del Estado de Veracruz ha solicitado órdenes de aprehensión en contra del ex gobernador del estado Javier Duarte Ochoa, del ex secretario de seguridad pública Arturo

²⁶ Reunión de familiares con altos funcionarios de la Fiscalía Especializada de PGR, en julio de 2018.

²⁷ Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, *op. cit.*, pág. 5.

²⁸ Luna Prada, Lucía; Rodríguez Contreras, Carlos; Vélez Gutiérrez, Luis, “Resultados del Proyecto de Asistencia a la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas en el Estado de Coahuila de Zaragoza”, 7 de diciembre de 2017, <http://www.frayjuandelarios.org/blog/wp-content/uploads/2018/05/COAHUILA-Informe-Final-EnfoqueDH-Dic-7.pdf> (consultado 8 de octubre de 2018).

Bermúdez Zurita, del ex fiscal general del estado Luis Ángel Bravo Contreras, así como en contra de otros 52 mandos medios y altos, por el delito de desaparición forzada de personas contra 202 personas en 124 expedientes. La Fiscalía ha argumentado que las desapariciones son sistemáticas dado a que las órdenes provenían de los más altos mandos y responden a una política establecida. Los delitos fueron cometidos presuntamente por policías especiales, quienes recibían órdenes de detener a personas que eran percibidas como vinculadas al crimen organizado, luego las trasladaban a la academia de policía El Lencero y eran torturados para obtener información. Posteriormente fueron desaparecidos. A pesar de los avances en esta investigación, el presupuesto y los recursos humanos de la Fiscalía son muy limitados para la escala de las desapariciones forzadas en el Estado y ha generado que se pueda avanzar en muy pocos casos.

Sugerimos que el Comité le recomiende al Estado:

- **Reformar el Protocolo Homologado para la Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Cometida por Particulares, publicado el 16 de julio de 2018, a partir de una genuina consulta con víctimas, organizaciones de derechos humanos, organismos internacionales y personas expertas, con el objetivo de subsanar las serias limitaciones que contiene, como por ejemplo disminuir las investigaciones oficiosas y aumentar la calidad y cantidad de investigaciones operativas y de campo, basadas en líneas de investigación. Incluir retroalimentación de ministerios públicos, policías ministeriales, operadores de justicia que lo tendrán que usar. Además, debe contener una adecuada vinculación con el Protocolo Homologado de Búsqueda.**
- **Garantizar que en todos los casos donde haya una persona cuyo paradero se desconoce y se presume que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito, el caso sea investigado como desaparición forzada o desaparición cometida por particulares, con independencia de que se investigue la posible comisión de otros delitos distintos a los de la ley (como por ejemplo, trata de personas, privación ilegal de la libertad, secuestro, etc.).**
- **Re diseñar y dotar de recursos adecuados, tanto humanos, como materiales y tecnológicos a las fiscalías especializadas, tanto federal, como de los estados y crear las que no han sido puestas en marcha y verificar que cuenten con todas las unidades previstas por la Ley, con especial énfasis en los estados con mayores índices de desaparición.**
- **Fortalecer las capacidades forenses y periciales para que las investigaciones se basen en elementos científicos y técnicos adecuados.**
- **Elaborar, por parte de la PGR, estrategias regionales de investigación a partir de análisis de contexto, en coordinación con las fiscalías especializadas y las comisiones locales de búsqueda.**
- **Crear un programa internacional de asistencia técnica forense en conjunto con agencias de la cooperación internacional, las organizaciones de víctimas y las organizaciones especializadas con el objetivo de proceder al procesamiento forense de los miles de restos óseos pendientes de identificación, bajo la supervisión de un comité asesor,, licitaciones públicas nacionales e internacionales y programas de fortalecimiento de la capacidad forense del Estado.**

- **Establecer nuevos mecanismos de captación de denuncias, muestras de ADN e información de parte de familias aún no han querido denunciar o unirse a colectivos.**

31. Sobre la protección de víctimas

Las agresiones contra familiares que buscan a sus seres queridos y defienden públicamente sus derechos siguen siendo una constante. Desde que el Comité publicará sus recomendaciones en 2015 hemos registrado difamación, hostigamiento, amenazas y homicidios contra nuestras compañeras. El homicidio de Myriam Rodríguez, ocurrido el 10 de mayo de 2017 en la ciudad de San Fernando, Tamaulipas, sigue parcialmente impune. En cuanto a los autores materiales, hay uno condenado a 15 años de prisión, uno en prisión por otro delito pero aún no procesado por este homicidio, uno muerto en un enfrentamiento con la policía y uno prófugo. El autor intelectual no ha sido detenido. Miriam había solicitado reiteradamente medidas de protección, pero nunca las recibió.

Muchas de nosotras somos beneficiarias de medidas de protección otorgadas por el Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y de la Procuraduría General de la República. En la mayoría de los casos las medidas son insuficientes o inadecuadas, como botones de pánico con poco rango de alcance que raramente funcionan. Cuando funcionan, los respondientes no tienen el mandato para hacer que las autoridades competentes reaccionen de inmediato. Algunas medidas generan costos que deben ser cubiertos por los beneficiarios (cámaras e iluminación que incrementan consumo de electricidad, alimentación de escoltas, gasolina de vehículos, etc.). A veces las medidas son discontinuadas o retiradas sin previa consulta. La implementación por parte de autoridades locales suele ser muy deficiente. Al día de la fecha el Mecanismo se encuentra en una situación de crisis/precaria/etc y se sabe que no se ha elaborado un presupuesto adecuado para el siguiente ejercicio.

Sugerimos que el Comité le recomiende al Estado:

- **Acompañamiento en todas las búsquedas en campo para prevenir agresiones, mediante mecanismos diseñados para este fin.**
- **Fortalecer el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras y Periodistas con a) un presupuesto suficiente para solventar gastos de personal y operación, garantizando estabilidad presupuestaria interanual, en un contexto de aumento gradual del número de personas beneficiarias; b) personal suficiente y debidamente capacitado para realizar sus tareas; c) la coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales para implementar medidas de protección.**
- **Designar un cuerpo de protección adecuado para que pueda proteger efectivamente a todos los familiares que lo necesiten, entre otras medidas de protección a víctimas y testigos.**

33. Sobre verdad y justicia para las desapariciones forzadas de la “guerra sucia”

Esta recomendación se encuentra incumplida. Pese a que el Estado mexicano ha reconocido su responsabilidad por esas graves violaciones a derechos humanos, todos los casos de desaparición forzada de esa época se mantienen en la impunidad. Desde el año 2007 a la

fecha, la Coordinación General de Investigación (CGI) de la PGR ha estado a cargo de la investigación de 294 casos de desaparición forzada ocurridos en esa época. Sin embargo, todavía no se ha podido identificar a los responsables materiales e intelectuales de estos delitos, ni se ha localizado a ninguna persona desaparecida en esa época. En estos 11 años, la CGI ha recabado únicamente la declaración de 20 elementos militares, todos en calidad de testigos y ninguna declaración en calidad de probables responsables, tal como lo refiere el mismo Estado en su informe al Comité.

El poco éxito de las investigaciones se debe, en parte, a que la gran mayoría de los casos se investigan de manera aislada, sin que haya un cruce en las líneas de investigación o un plan integral de investigación, a pesar de que dichas desapariciones atienden a un mismo contexto que ya ha sido definido por diversas instancias como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en la Recomendación 26/2001, la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso Rosendo Radilla Pacheco.

Se reconoce como un avance significativo que la Ley General establezca la necesidad de generar criterios y una metodología específica para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada así como para la búsqueda y localización de las personas víctimas de desaparición forzada por motivos políticos en décadas pasadas. Sin embargo, será crucial garantizar la participación efectiva de familiares y colectivos que buscan a personas desaparecidas en la “guerra sucia” en la creación de dichos criterios, metodologías y protocolos, así como en los mismos procesos de búsqueda e investigación.

Sugerimos que el Comité le recomiende al Estado:

- **Garantizar la participación activa de los familiares de personas víctimas de desaparición forzada en la implementación de la Ley General, sobre todo en la creación e implementación de un mecanismo de búsqueda específico para las víctimas de desaparición forzada durante la “guerra sucia” en estricto cumplimiento de lo que marca la misma Ley General, así como un plan de investigación de los casos de manera conjunta a fin de facilitar el intercambio de pruebas e información tanto para la búsqueda efectiva de las personas como para la identificación, juzgamiento y sanción inmediata de los responsables.**
- **Establecer un plan administrativo de reparación integral del daño específico para las víctimas, directas e indirectas, con motivo de episodios de violencia política en el pasado, en el que se asegure la consulta y participación de familiares y sus representantes, colectivos y organizaciones de derechos humanos en la creación de dicho plan; y que se disminuya el estándar de prueba para acceder a las medidas de reparación contempladas en el plan propuesto, a fin de que se incluya a todas las víctimas (independientemente de que hayan sido incluidas o no en la Recomendación 26/2001 de la CNDH). Por lo tanto, también se sugiere abrir el registro ante las instancias correspondientes, como la CEAV, a fin de que todo familiar que tenga una denuncia abierta por el delito de desaparición forzada durante la “guerra sucia” pueda inscribirse y acceder a los derechos que establece la Ley General de Víctimas.**

39. Sobre reparación integral, incluyendo indemnización

A cuatro años de la promulgación de la Ley General de Víctimas (2014) aún existen Estados que no cuentan con la armonización legislativa ni con la comisión estatal de atención a víctimas. Según la Ley General de Víctimas, en estos las víctimas deberían ser atendidas por la CEAV. Sin embargo, esto no ocurre.

Existen comisiones estatales en 20 estados. La armonización legislativa está avanzada en seis estados: Coahuila, Ciudad de México, Chihuahua, Nuevo León, Jalisco, Veracruz. En los demás estados, la armonización y la creación de comisiones estatales es todavía incipiente en lo que aparenta ser una falta de voluntad política para reconocer la dimensión de la problemática y atender a las víctimas. Esto dificulta o impide el acceso a la reparación y a un indemnización. Pero además, aun en los estados donde sí hay comisiones de víctimas, estas no cuentan con personal y presupuesto adecuado.

El acceso al Registro Nacional de Víctimas (RENAVI) es burocrático y re victimizante. En primer lugar, la constancia de calidad de víctima otorgada por el ministerio público federal. Esto puede tardar entre un mes y dos o tres años, dependiendo de la voluntad del ministerio público y las capacidades de gestión de las familias. El trámite de alta toma bastante tiempo, pues demora seis meses, como mínimo, para aceptar o rechazar la solicitud de inscripción de la víctima y un mes más para notificar. Luego tres meses más para entregar el primer apoyo emergente. Es decir, toma 11 meses desde la denuncia del delito hasta recibir el primer apoyo emergente, en el mejor de los escenarios.

En cuanto a la atención integral, las deficiencias de la atención inmediata a alojamiento y alimentación se ve obstaculizada por temas burocráticos como la innecesaria demanda de comprobantes de gastos con características específicas. No consideran las circunstancias de vida de las víctimas. La CEAV no tiene un programa de atención integral a víctimas de desplazamiento forzado interno derivado de los delitos que atiende y tampoco existe en los estados.

En cuanto a educación no hay políticas públicas que den acceso a becas específicas por su condición de víctimas (están condicionadas al desempeño académico). En cuanto a trabajo no hay programas de capacitación ni bolsas de trabajo específicas para víctimas.

En cuanto al derecho a la justicia, sólo hay 88 asesores jurídicos en la CEAV para un total 14.000 víctimas registradas en el RENAVI. En la Comisión Estatal de Víctimas del Estado de Coahuila existen 17 asesores jurídicos para 2.881 víctimas y en muchos estados ni siquiera se cuenta con asesores jurídicos.

Las reparaciones integrales son muy pocas. El criterio de cálculo de la indemnización no es transparente. No incluyen garantías de satisfacción, procesos de memoria, acceso a la verdad, justicia, ni medidas de no repetición.

Sugerimos al Comité le recomiende al Estado:

- **Agilizar el proceso de registro para facilitar el acceso al Fondo de Ayuda Emergente con el objetivo de que en un plazo máximo de 30 días contados a partir del hecho victimizante, la CEAV otorgue los primeros apoyos emergentes.**
- **Fortalecer a la CEAV y las comisiones estatales en cuanto a recursos humanos y financieros para agilizar los trámites, dar una mejor atención en tiempo y forma y**

garantizar el acceso inmediato a las medidas de apoyo y la asesoría y acompañamiento jurídico como mandata la Ley General de Víctimas.

- Garantizar la completa implementación de la Ley General de Víctimas, incluyendo la creación de las comisiones estatales en los 12 estados que aún faltan.
- Desarrollar un plan de atención integral a las víctimas centroamericanas reduciendo la burocracia y agilizando procedimientos para el acceso real a los apoyos y las medidas de protección, a través de convenios con instituciones públicas en sus países de residencia.
- Desarrollar, por parte de CEAV y comisiones estatales, un plan de atención integral a víctimas de desplazamiento forzado interno.
- Desarrollar y transparentar un plan de reparaciones integrales.

41. (Prioritaria) Búsqueda de personas desaparecidas

La búsqueda de personas desaparecidas continúa siendo, en la gran mayoría de los casos, inefectiva e infructífera. Los mayores logros que se han tenido son gracias al trabajo de las propias familias, que han decidido asumir esta labor, que cuenta con poco acompañamiento estatal y estrategias claras.

Como se explicó anteriormente, de 2015 a 2018 existió un Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, el cual dejó de estar vigente debido a la separación funciones de búsqueda e investigación en la Ley General. El Estado no ha hecho ninguna evaluación sobre la efectividad del Protocolo, los resultados alcanzados ni propuestas de mejoras tanto al Protocolo como a estructuras y presupuesto. No hay información sobre supervisión, control ni rendición de cuentas por la falta de cumplimiento del Protocolo.

En términos generales, la respuesta estatal sobre búsqueda inmediata y efectiva, sigue caracterizándose por los siguientes elementos:

- Falta de denuncia por parte de muchas familias, en general por desconfianza o miedo. Por ejemplo, en el Estado de Veracruz se han denunciado unas 5.000 personas como desaparecidas. Sin embargo, en una campaña reciente para alentar a las familias a dar sus muestras de ADN para la base de datos, unas 1.500 personas aceptaron participar. Pero el 70 por ciento de ellas no había puesto denuncia. Extrapolando esta información, podría concluirse que en el Estado de Veracruz existirían unos 16.000 casos que no han sido denunciados.
- En caso de haber denuncia, suele haber negligencia de parte de los funcionarios públicos. Hemos oído muchas veces respuestas como “regrese en 72 horas”, “debe estar de fiesta” y “se debe haber ido con el novio”.
- Pobre o nula comunicación interinstitucional: hay un excesivo burocratismo, las procuradurías envían oficios a un gran número de instituciones públicas, por defecto, sin estrategia, no hay plazos perentorios y no hay seguimiento a quienes no responden.
- Obstáculos para la activa participación y escrutinio de las víctimas: muchas veces los agentes del ministerio público nos han dicho: “Vaya a su casa. En caso de saber algo, nosotros le avisamos”.
- Criminalización o difamación de las personas desaparecidas: “andaría en malos pasos”.

- Amenazas y otras formas de intimidación: a algunas de nosotras nos han dicho: “No ponga la denuncia, se va a meter en problemas”.
- Corrupción: agentes del ministerio público han pedido dinero a familiares para iniciar o acelerar una búsqueda o para hacer investigación extra institucionales.
- No existen mecanismos de búsqueda urgente, lo que impide se localice a las personas en tiempos adecuados.
- Falta de recursos para realizar búsqueda en el terreno: falta de policías, vehículos, armamento, gasolina o viáticos. En el Estado de Veracruz, se estima que sólo unos 10 agentes del ministerio público son responsables de realizar búsquedas, pero no tienen entrenamiento. En el Estado de Tamaulipas, autoridades nos respondieron que una patrulla policial demoraría un mes y medio en llegar al lugar donde nuestra información indicaba que podría haber cuerpos enterrados. Por eso buscamos por nuestra cuenta y cuando hallamos algo, llamamos a la policía para que le dé seguimiento.
- Temor y falta de garantías para los funcionarios y las funcionarias públicas. Una agente del ministerio público del Estado de Veracruz le expresó a una de nuestras compañeras: “no puedo investigar a esos policías, tengo miedo de lo que pueda pasarme.”

Como resultado de la aprobación de la Ley General, durante este año (2018), el gobierno creó la Comisión Nacional de Búsqueda, con la finalidad de contar con instancias (la nacional y las locales), dedicadas exclusivamente a la búsqueda de personas y de ejecutar actos que difícilmente se llevan a cabo de manera eficaz por las procuradurías o fiscalías, pues requieren de metodologías diversas a las que sigue la investigación criminal.

Sin embargo, al día de la fecha, dicha Comisión se caracteriza por las siguientes falencias:

- Recursos insuficientes e inaccesibles. El gobierno mexicano dispuso de un presupuesto de 186 millones de pesos (8.5 millones de euros) para implementar la Ley General y crear la Comisión. Sin embargo, al día de la fecha, la Comisión no ha podido acceder a sus fondos (unos 30 millones de pesos) debido a problemas administrativos y burocráticos.²⁹ Se encuentra funcionando en oficinas con escasa seguridad y espacio, con 8 personas actualmente contratadas (de 44 previstas en su estructura orgánica). Las personas no perciben sueldo por parte de la Comisión, sino de otras instituciones gubernamentales que las han prestado.³⁰
- El comisionado no tiene la capacidad de gestionar las coordinaciones interinstitucionales necesarias para lograr que la Comisión comience a funcionar de forma efectiva, por lo que requiere de la voluntad política del Secretario de Gobernación y de que otras instancias colaboren.
- No se cuenta aún con el Protocolo Homologado de Búsqueda, cuya existencia está establecida en la Ley General. Este protocolo debe alinearse con el Protocolo Homologado de Investigación, antes mencionado.
- Nulo avance para la creación del Programa Nacional de Búsqueda, más allá de un índice de contenidos que fue consultado por internet y por Whatsapp. Tampoco hay

²⁹ Martínez, César, “Falta en Comisión hasta para el café”, *Reforma*, 31 de julio de 2018.

³⁰ El Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas observó, en su Recomendación 1/2018 que el cumplimiento del mandato de la Comisión Nacional de Búsqueda “exigirá no sólo la asignación de espacio para oficinas, sino también la provisión de todos los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros que sean necesarios para el diseño y la ejecución del Programa Nacional de Búsqueda”.

avances con el Programa Nacional de Exhumaciones que debe ser coordinado por la PGR.

- La demora misma en la construcción de los registros, incluidos los provisionales, genera retrasos en el establecimiento de estrategias adecuadas de búsqueda.
- Como se comentó en la sección 29, existe nula coordinación entre la Comisión Nacional de Búsqueda y la Fiscalía especializada de la PGR; no se han creado comisiones de búsqueda y fiscalías en todos los estados, lo que dificulta contar con mecanismos adecuados de diagnóstico y reacción.
- El 15 de julio de 2018 debió haber quedado instalado el Sistema Nacional de Búsqueda, lo cual ocurrió el 9 de octubre de 2018. Ese día debió haberse publicado el Protocolo Homologado de Búsqueda, pero no se hizo, lo que indica que se está infringiendo la Ley General.

En el estado de Jalisco, en junio de 2018 se creó comisión local de búsqueda. Su titular ha sido seleccionado a través de un comité de preselección que incluía a víctimas y al fiscal especializado. Fue un proceso transparente. Además del titular, otras dos personas de alto rango fueron seleccionadas de este modo. Pero aún no tiene más personal. No tiene presupuesto. No les están pagando el sueldo, en un aparente intento de parte del gobierno estatal para desalentarlos de permanecer en sus cargos.

En el Estado de Veracruz, se instaló la comisión local de búsqueda, pero aún no tiene presupuesto ni personal. El comisionado, que también es responsable de las comisiones creadas para investigar casos de homicidios de periodistas y violencia de género, anunció que sólo buscarán a las personas desaparecidas desde enero 2018. Los anteriores continuarán siendo competencia de la fiscalía.

La situación en el resto de los estados es similar. No se cuenta con mecanismos para búsqueda inmediata y sostenida, ni con datos que favorezcan la generación de planes y estrategias. El 10 de octubre se instaló el Sistema Nacional de Búsqueda, con tan solo 7 de las 32 comisiones estatales que deberían haberse creado, lo que sigue imposibilitando la coordinación efectiva entre instancias para la planeación estratégica de la búsqueda de personas desaparecidas.

Es importante comenzar a la brevedad con el mapeo y la articulación de bases de datos existentes que contienen datos útiles para trazar estrategias de búsqueda eficaces y que hasta el momento no han podido ser usadas con estos fines, al igual que mucha información en poder de entes particulares. Un diagnóstico inicial de toda la información que debe estar incluida en el Sistema Único de Información es un primer paso indispensable para poder avanzar en el tema.

Es necesario mejorar regulaciones que tocan incluso temas de registros dentales y médicos, registro civil de las personas, credenciales oficiales y otras, lo que implica llevar a cabo diferentes convenios. Además se deben generar mecanismos para evitar se tengan duplicados.

Sugerimos que el Comité le recomiende al Estado:

- **Garantizar el empoderamiento y la efectiva coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de Búsqueda, el cual coordinará la política pública de búsqueda a nivel nacional.**

- **Elaborar y publicar el Programa Nacional de Búsqueda y el Programa Nacional de Exhumaciones, respetando el principio de participación conjunta, con metas claras y presupuestos suficientes.**
- **Dotar a la Comisión Nacional de Búsqueda de un presupuesto anual adecuado y hacer esos fondos accesibles para la Comisión. Fortalecer la estructura orgánica para ampliar la plantilla de funcionarios que deben generar los planes de búsqueda para atender esta urgencia.**
- **Generar los mecanismos de búsqueda inmediata necesarios para mejorar el índice de localización dentro las primeras horas.**
- **Crear las bases de datos y consolidar el sistema único de información que ordena la Ley General.**
- **Crear y consolidar la unidad de análisis de contexto en la PGR (enfocada en investigación) y en la Comisión Nacional de Búsqueda (enfocada en búsqueda), asegurando la coordinación entre ambas.**
- **Impulsar la creación de las comisiones y fiscalías especializadas en los estados para que se tengan mecanismo integrales y adecuados de intercambio de información y para la generación de mecanismos de reacción y estrategias de corto, mediano y largo plazo.**
- **Fortalecer el sistema forense del país y generar programas de cooperación que permitan contar con recursos humanos y presupuestos para identificación.**

43. Sobre la declaración de ausencia

Esta recomendación está parcialmente cumplida ya que sólo la Federación y los Estados de Chihuahua, Coahuila, Ciudad de México, Nuevo León, Querétaro y Veracruz cuentan con leyes de declaración de ausencia para personas desaparecidas, homologadas a la Ley General.

Adicionalmente consideramos que la Declaración Federal de Ausencia por Desaparición debió considerar dentro de las modificaciones a la Ley de Seguro Social la incidencia como enfermedad general para aquellas personas que hayan desaparecido en días, horas y trayectos diferentes al laboral y que aún quedan desprotegidas al igual que todas aquellas personas que trabajaban de forma irregular y fuera del régimen de protección de la Seguridad Social, esto impide que haya alguna instancia responsable tanto de los temas de salud como de sueldos y salarios que permitan a los dependientes económicos subsistir y a la vez continuar con la búsqueda de su familiar.

Dicho Instrumento tendrá que ser promovido ante un juez especificando las necesidades jurídicas del desaparecido y sus familias, las cuales pueden variar en el transcurso del tiempo, lo que puede significar una modificación o ampliación posterior a la misma, dificultando así la agilidad en los trámites.

Sugerimos que el Comité le recomiende al Estado:

- **Aprobar leyes de declaración de ausencia para personas desaparecidas en los 26 Estados que aún no la tienen.**
- **Modificar la Ley del Seguro Social y la Ley Federal del Trabajo para adicionar la incidencia por desaparición no condicionada al horario laboral, en el trayecto o en días de descanso o festivo, para dar la máxima protección de Ley a sus dependientes económicos.**

- La Declaración de ausencia debe ser un instrumento civil, mercantil y laboral amplio que no requiera adiciones sino que más bien funcione del mismo modo que una acta de nacimiento, de matrimonio o defunción, que con la simple presentación surte efectos para los que fue creado.