

# Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

Asunto: Recomendación 01/2018

Ciudad de México, a 11 de julio de 2018

El 19 de abril de 2018 el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República tomó protesta a las y los integrantes del Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Un mes después, el 16 de mayo, se llevó a cabo el acto de instalación oficial del Consejo, en la Secretaría de Gobernación, con el que se dio inicio formal a las actividades del Consejo.

Con fundamento en los artículos 61 y 62 de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*, el Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas presenta este documento, a fin de:

- (1) Señalar las preocupaciones sobre las principales debilidades que presenta el proceso de implementación de la mencionada ley general que el Consejo ha detectado durante actividades de monitoreo, revisión de diferentes documentos y participación en reuniones con autoridades, familias y organizaciones de la sociedad civil; y

<sup>1</sup> Como indicadores de ello se puede hacer referencia al despliegue de efectivos militares en diferentes estados de la República, que se multiplicó hasta superar los 45 mil en el año 2011, y al incremento del presupuesto asignado a las fuerzas armadas a lo largo de los años. Véase Doris Gómora (6 mayo 2011), "Hay más de 45 mil militares en lucha antinarco: Sedena", *El Universal*, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/185247.html>, consultado el 22 de marzo de 2018; sin autor identificado (30 junio 2017), "Hay cinco veces más militares fuera de los cuarteles que en 2013", *El Heraldo de México*, disponible en <https://heraldodemexico.com.mx/pais/hay-cinco-veces-mas-militares-fuera-de-los-cuarteles-que-en-2013/>, consultado el 22 de marzo de 2018; Ernesto López Portillo (12 octubre

- (2) Emitir recomendaciones a las autoridades que integran el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, para su consideración, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos de la ley.

## I. ANTECEDENTES GENERALES DE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS EN MÉXICO

La política de combate al narcotráfico puesta en marcha desde diciembre de 2006 e instrumentada a través de la militarización de las actividades de seguridad pública,<sup>1</sup> ha tenido serias repercusiones en materia de derechos humanos. Tan es así, que el número de quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos creció exponencialmente, particularmente contra la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena): Tan sólo entre 2006 y 2009 la tasa de crecimiento de las quejas contra la Sedena fue de 884%.<sup>2</sup>

Este crecimiento estrepitoso en el número de denuncias tiene su correlato en otras cifras muy alarmantes: Para diciembre de 2012 se habían registrado más 120 mil homicidios dolosos<sup>3</sup>

2017), "Conferencia la Seguridad en México, vía Civil", *Animal Político*, disponible en <https://www.animalpolitico.com/blogueros-ruta-critica/2017/10/12/conferencia-seguridad-mexico-la-via-civil/>, consultada el 18 de junio de 2018.

<sup>2</sup> Mientras en el año 2006 la Sedena fue identificada como autoridad responsable en 182 quejas, en el año 2009 lo fue en 1791 quejas. Véanse Informes anuales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consultables en [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx).

<sup>3</sup> Manuel Hernández Borbolla (23 noviembre 2017), "Peña y Calderón sumaron 234 mil muertos y 2017 es oficialmente el año más violento en la historia reciente de México",

y más de 13 mil personas desaparecidas,<sup>4</sup> además de miles de personas desplazadas por la violencia.<sup>5</sup>

Seis años después, la situación no ha cambiado<sup>6</sup> y la acumulación de casos de violaciones graves a derechos humanos no ha cesado.<sup>7</sup> El número de casos de personas desaparecidas tampoco ha disminuido.

De acuerdo con cifras del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, desde el año 2007 y hasta el corte del 30 de abril de 2018 se registraron 36,743 personas desaparecidas<sup>8</sup> y, conjuntamente, hasta el año 2016, se registraron más de 1000 fosas clandestinas, con más de 1500 cuerpos y casi 6,000 restos sin identificar, en la gran mayoría de las entidades federativas del país.<sup>9</sup>

Huffington Post, disponible en: [https://www.huffingtonpost.com.mx/2017/11/23/pena-y-calderon-suman-234-mil-muertos-y-2017-es-oficialmente-el-ano-mas-violento-en-la-historia-reciente-de-mexico\\_a\\_23285694/](https://www.huffingtonpost.com.mx/2017/11/23/pena-y-calderon-suman-234-mil-muertos-y-2017-es-oficialmente-el-ano-mas-violento-en-la-historia-reciente-de-mexico_a_23285694/), consultado el 22 de marzo de 2018.

<sup>4</sup> Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. Consulta Pública. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>, consultado el 05 de julio de 2018.

<sup>5</sup> Sin autor identificado (20 abril 2012), "La violencia desplazó a más de 26,000 personas en México en 2011: estudio", *Expansión*, disponible en <https://expansion.mx/nacional/2012/04/19/la-violencia-desplazo-a-mas-de-26000-personas-en-mexico-en-2011>, consultado el 18 de junio de 2018; Luis Pablo Beauregard (15 mayo 2015), "Una investigación cifra en 280.000 los desplazados en México por la violencia", *El País*, disponible en: [https://elpais.com/internacional/2015/05/15/actualidad/1431655479\\_587421.html](https://elpais.com/internacional/2015/05/15/actualidad/1431655479_587421.html) consultado el 18 de junio de 2018.

<sup>6</sup> En junio de 2017 había 52,807 militares desplegados en el territorio nacional. Sin autor identificado, *supra* nota 3.

<sup>7</sup> El número de personas asesinadas y desplazadas se sigue acumulando. Hernández Borbolla, *supra* nota 5.

<sup>8</sup> Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. Consulta Pública. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>, consultado el 22 de marzo de 2018.

<sup>9</sup> González, D. y Chávez, L. (coords). 2017. *Violencia y terror: hallazgos sobre fosas clandestinas en México*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana Ciudad de México y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos

En el año 2015 el Comité de Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada señaló que México enfrenta una crisis de desapariciones generalizadas en partes importantes del territorio nacional.<sup>10</sup>

Posteriormente, en mayo de 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó su "Informe especial sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México", donde reconoció que en nuestro país "existe un grave problema en materia de desapariciones".<sup>11</sup>

Organizaciones de la sociedad civil y otros organismos internacionales de protección de derechos humanos han elaborado numerosos reportes<sup>12</sup> que documentan esta situación y señalan problemas prevaletentes asociados a prácticas,

Humanos. A partir de denuncias de las familias de las víctimas y de investigaciones académicas se sospecha que tanto el número de personas desaparecidas como el número de fosas clandestinas es más alto de lo que en realidad se conoce en la actualidad. De confirmarse lo anterior a partir de información nueva, se revelaría un problema de magnitudes incluso mayores. Véase también CNDH. "Informe especial sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México" (mayo 2017), disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30100>, consultado el 28 de mayo de 2018."

<sup>10</sup> Comité contra la Desaparición Forzada. 2015. Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. U.N. Doc. CED/C/MEX/CO/1.

<sup>11</sup> CNDH. "Informe especial sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México" (mayo 2017), párr. 229, disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30100>, consultado el 28 de mayo de 2018.

<sup>12</sup> Por ejemplo: Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, tras su misión a México en marzo de 2011 (20 de diciembre de 2011), U.N. Doc. A/HRC/19/58/Add.2; Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, presentadas por el Comité contra la Desaparición Forzada (5 de marzo de 2015), U.N. Doc. CED/C/MEX/CO/1; Informe de seguimiento del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (11 de septiembre de 2015), U.N. Doc. A/HRC/30/38/Add.4; Primer Informe "Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa" del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) en el año 2015; Informe de

deficiencias u omisiones de los distintos órganos de gobierno federales y estatales involucrados en la búsqueda de personas y la identificación de responsables.<sup>13</sup>

## II. LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS Y ALGUNAS DE SUS PRINCIPALES AFECTACIONES

La desaparición de personas, así como la falta de corrección a los problemas identificados en la búsqueda de las mismas y la sanción de los responsables tiene serias repercusiones en distintos niveles.

En su dimensión individual, este problema causa afectaciones tanto a las víctimas directas como a sus familiares. Para las víctimas

---

seguimiento sobre las Observaciones finales del Comité contra la Desaparición Forzada (8 de noviembre de 2016), U.N.Doc. CED/C/11/2; Segundo Informe "Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas" del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) en el año 2016.

<sup>13</sup> Por ejemplo, en el año 2011, el "Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias" señaló la "falta de equipos forenses profesionales para identificar propiamente los cuerpos, la notificación a los familiares, el cruzamiento de la información con diferentes bases de datos y conservación de archivos suficientes de aquellos cuerpos que fueron enterrados en cementerios municipales". Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias sobre su misión a México (18 al 31 de marzo de 2011), U.N.Doc. Doc. 50, disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf), consultado el 28 de mayo de 2018. Años más tarde, al realizar una investigación no solamente sobre el caso de Ayotzinapa, sino también sobre aspectos estructurales del desempeño gubernamental que generan la gama de problemas asociados a la desaparición a nivel nacional, el "Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI)" recomendó a México en su segundo informe, entre otras cosas, crear un Registro Nacional de Fosas y diseñar un Programa Nacional de Exhumaciones. Además, señaló que dicho programa debía garantizar el resguardo y clasificación de los restos que fueron encontrados; levantar un mapeo de fosas comunes; exhumar los restos conforme al Protocolo de Minnesota; resguardar los lugares donde pudiera haber cadáveres; contar con un sistema único automatizado de identificación dactilar, entre otras cuestiones. GIEI. Informe Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas (abril 2016), disponible en: <http://prensagieiyotzi.wixsite.com/giei-ayotzinapa/informe->, consultado el 28 de mayo de 2018.

directas implica una "violación múltiple y continuada de varios derechos".<sup>14</sup> Para sus familiares implica afectaciones psicosociales derivadas de la perpetuación indefinida de la incertidumbre sobre el paradero de su ser querido, incluyendo afectaciones en sus relaciones familiares y comunitarias y en sus proyectos de vida.<sup>15</sup> Además, las familias de las víctimas invariablemente enfrentan diversos obstáculos para acceder a la justicia y a la reparación integral del daño.<sup>16</sup>

La desaparición de personas tiene también afectaciones colectivas. Causa miedo en las comunidades, silencio y desmovilización social, así como desplazamientos forzados.<sup>17</sup> A falta de investigación,

<sup>14</sup> CIDH. Informe No. 3/16, Caso 12.916 Informe de fondo. Nitz Paola Alvarado Espinoza, Rocío Irene Alvarado Reyes, José Ángel Alvarado Herrera y Otros. México. (13 abril 2016). OEA/Ser.LV/II.157. Doc. 7, párr. 207.

<sup>15</sup> Al respecto, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) señaló en su Informe Ayotzinapa I que la incertidumbre causada por la desaparición "se convierte en un misterio siniestro, dado que ha sido producido de forma intencional, conllevando un estado de ambigüedad psicológica muy difícil de soportar [...] Mientras la desaparición forzada conlleva una pérdida efectiva, dado que la persona no está, esta pérdida es ambigua porque, aunque se mantiene la esperanza, no se sabe si la persona está viva o está muerta". Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). 2015. Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa. Ciudad de México: editorial no especificada, disponible en: <http://prensagieiyotzi.wixsite.com/giei-ayotzinapa/informe->; González, Alejandra y Valeria Moscoso. "Reconocer y abordar los impactos psicosociales derivados de la desaparición de un ser querido" en González Núñez, D. (coord.) "Manual de acciones frente a la desaparición y la desaparición forzada. Orientaciones para las familias mexicanas de personas desaparecidas" (mayo 2016) Universidad Iberoamericana Ciudad de México et al, disponible en <http://www.iberomex.mx/programa-de-derechos-humanos-quiénes-somos>.

<sup>16</sup> Comité contra la Desaparición Forzada. 2015. Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. U.N. Doc. CED/C/MEX/CO/1

<sup>17</sup> Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). 2015. Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los

juzgamiento y sanción de los responsables se produce, además, un mensaje de impunidad que alimenta la comisión de nuevas violaciones.<sup>18</sup> Finalmente, la desaparición de personas tiene otro tipo de consecuencias profundas en la vida de las comunidades, afectando, por ejemplo, su dinamismo económico y comercial.<sup>19</sup>

### III. LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA Y DESAPARICIÓN POR PARTICULARES

A partir del impulso de los colectivos de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil, bajo el monitoreo o con el acompañamiento de organismos internacionales, el Estado mexicano ha realizado acciones encaminadas a atender esta grave problemática.<sup>20</sup>

---

*normalistas de Ayotzinapa*. Ciudad de México: editorial no especificada.

<sup>18</sup> Ruiz Reyes, J. "Fosas clandestinas, violencia y derechos humanos: sus implicaciones desde una mirada interdisciplinaria" en González Núñez, D. y Lucía G. Chávez V. (coords). "Violencia y Terror: Hallazgos sobre fosas clandestinas en México" (junio 2017) Universidad Iberoamericana Ciudad de México y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, disponible en: <http://www.iberomex.mx/programa-de-derechos-humanos-quienes-somos>

<sup>19</sup> Sin autor especificado (2017, mayo). El alza en la inseguridad amenaza a la inversión extranjera directa a México. Revista *Expansión*, disponible en: <https://expansion.mx/economia/2017/05/16/el-alza-en-inseguridad-amenaza-la-inversion-extranjera-directa-a-mexico-en-2017>, consultado el 7 de mayo de 2018. Bejarano, J.A. (1997, julio-diciembre). Inseguridad, violencia y actividad económica. *Lecturas de Economía* 47, pp 9-24.

<sup>20</sup> En el año 2011 la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia acordó crear una base de datos de "personas no localizadas" a partir de información proporcionada por las fiscalías y procuradurías estatales. Boletín de prensa, "Mensaje a medios de la subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, Mariana Benítez Tiburcio" (21 agosto 2014), disponible en: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/mped/Mensaje\\_aMediosPersonasNoLocalizadas21082014.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/mped/Mensaje_aMediosPersonasNoLocalizadas21082014.pdf), consultado el 28 de mayo de 2018. Más tarde, el 17 de abril de 2012 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió la Ley del Registro Nacional de Datos de

Se destaca, por ejemplo, luego de meses de trabajo y seguimiento por parte de dichas organizaciones, que el 12 de octubre de 2017 fuera aprobado en la Cámara de Diputados el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expidió la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*.<sup>21</sup>

Dicha Ley constituye el instrumento que da sustento normativo al diseño de la política pública en materia de personas desaparecidas en México. Aunque a partir de la promulgación de esta ley se contempla la creación de instancias específicas, así como la implementación de una serie de herramientas y programas orientados a la búsqueda de personas y la identificación, juzgamiento y

Personas Extraviadas o Desaparecidas; Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se expide la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (17 abril 2012), disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5243972&fecha=17/04/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5243972&fecha=17/04/2012), consultado el 28 de mayo de 2018. En el año 2013 fue creada, al interior de la Procuraduría General de la República, una Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad; Acuerdo A/066/13 por el que se crea la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas y se establecen sus facultades. Diario Oficial de la Federación 21/06/2013. El 9 de octubre de 2015 la Unidad se transformó en Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, con el mandato de "dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones para la búsqueda y localización de personas desaparecidas y, en su caso, la identificación forense"; Acuerdo A/094/15 por el que se crea la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, y se establecen sus facultades y organización. Diario Oficial de la Federación 09/10/2015.

<sup>21</sup> Promulgada por el presidente de la República, el 16 de noviembre de 2017 y en vigor a partir del 16 de enero de 2018. Véase Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/avisos/2606/SG\\_171117/SG\\_171117.html](http://www.dof.gob.mx/avisos/2606/SG_171117/SG_171117.html) consultado el 28 de mayo de 2018.

sanción de las personas responsables, todo esto está en proceso de construcción.

A partir de la información recibida por el Consejo Nacional Ciudadano en reuniones de trabajo, así como información allegada de manera separada por sus integrantes, ha sido posible identificar algunas debilidades en la etapa inicial de la implementación de la Ley General, algunas de los cuales se detectaron inclusive antes de la entrada en vigor de la ley en comento. Estos se exponen a continuación.

#### **IV. PRINCIPALES DEBILIDADES OBSERVADAS POR EL CONSEJO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY GENERAL**

##### **a) Asignación insuficiente de recursos para la búsqueda de personas desaparecidas**

**La Comisión Nacional de Búsqueda, las pocas comisiones estatales ya creadas, la Procuraduría General de la República, las fiscalías estatales y los servicios periciales y forenses del país no cuentan, en general, con los recursos materiales y humanos suficientes para responder a las necesidades de búsqueda e investigación que prevalecen.**

Por una parte, si bien la Comisión Nacional de Búsqueda ya se encuentra operando en instalaciones propias, ésta no cuenta aún con todos los recursos que exigirá la determinación, ejecución y seguimiento de “las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, en todo el territorio nacional” y el impulso a “los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de

<sup>22</sup> Se sabe que en al menos Baja California, Estado de México, Guerrero, Ciudad de México, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí y Veracruz, ya se han creado comisiones (por actos ejecutivos o legislativos) y en algunos casos nombrado personas, en carácter provisional o definitivo, como comisionados/as o bien, como encargadas de cumplir las funciones de las comisiones.

las acciones entre autoridades”, tal como quedó establecido en el artículo 50 de la Ley General.

**El cumplimiento de su mandato 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, contemplado en el listado de atribuciones del artículo 53, fracción I, de la Ley General.**

Asimismo, se sabe que actualmente solo en 9 entidades ya fueron creadas comisiones locales de búsqueda o al menos oficinas encargadas de cumplir con las funciones de estas.<sup>22</sup> Sin embargo, en muy pocas hay comisionados/as nombradas o en funciones. En todos estos casos, la situación es similar en cuanto a que no se cuenta con espacios, equipamiento, ni personal suficiente para que puedan iniciar operaciones.

Por otra parte, las Procuraduría General de la República, las fiscalías estatales y los servicios periciales involucrados en la búsqueda de personas desaparecidas, en la investigación criminal y en la localización y procesamiento de fosas y otros sitios de inhumación carecen normalmente de los recursos financieros, materiales, técnicos y humanos necesarios para la conducción de operaciones de localización e identificación correspondientes con la magnitud del problema que se enfrente en la actualidad.<sup>23</sup>

**A la fecha sólo 13 de las 32 entidades federativas cuentan con una fiscalía especializada en desaparición de personas en funcionamiento.<sup>24</sup> Hay que señalar también**

<sup>23</sup> CNDH. Informe especial sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México (mayo 2017), disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30100>

<sup>24</sup> El artículo cuarto transitorio de la Ley General establece que “[l]as Fiscalías Especializadas [...] entrarán en funcionamiento dentro de los treinta días siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto”.

que aunque cuenten con fiscalías o unidades dedicadas a la investigación de la desaparición de personas, éstas no siempre tienen asignado personal a la realización de análisis de contexto, que es imprescindible para la investigación penal y la localización de la persona.<sup>25</sup> En el mismo sentido, diversos estados no cuentan con los recursos humanos, financieros y tecnológicos que requieren para la conducción de sus operaciones.

Particularmente por lo que hace a la búsqueda en muerte se mencionó anteriormente que el número de cuerpos hallados en las fosas clandestinas descubiertas de 2007 a 2016 superaba los 1500 cuerpos (sin mencionar los miles de restos humanos).<sup>26</sup> Además, cabe recordar que, de acuerdo a información reportada por la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, existen actualmente 35 mil cuerpos sin identificar distribuidos en los servicios médicos forenses del país.<sup>27</sup> No obstante, es común que las autoridades no cuenten con la infraestructura requerida para conservar los cuerpos en buen estado ni suficiente personal experto en las diferentes ramas científicas que se requieren para procesar las fosas adecuadamente e identificar con éxito los cuerpos humanos desde una perspectiva interdisciplinaria.<sup>28</sup>

**b) Desconocimiento de la Ley General, particularmente, sobre ámbitos de responsabilidad entre autoridades**

<sup>25</sup> Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). 2015. *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*. Ciudad de México: editorial no especificada.

<sup>26</sup> Véase *supra* nota 9.

<sup>27</sup> Miranda, Justino (05 de abril de 2018), "Hay 35 mil cadáveres sin identificar en el país: Segob", *El Universal*, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/hay-35-mil-cadaveres-sin-identificar-en-el-pais-segob>, consultado el 22 de junio de 2018.

A partir de información recibida por el Consejo, se tiene conocimiento de que, a pesar de haber sido aprobada desde el 17 de noviembre de 2017, aún existe un amplio desconocimiento del contenido de la Ley General entre las autoridades de los sistemas de procuración y administración de justicia federal y estatales.

También se aprecia que existe confusión sobre los ámbitos de responsabilidad que corresponden a las diferentes instituciones involucradas en la implementación y operación de la Ley. Lo anterior ha llegado al extremo, según ha sido reportado al Consejo, de que personal de algunas fiscalías se rehúsa a llevar a cabo acciones de búsqueda alegando que dicha tarea ya no les corresponde.

Lo anterior en contravención al artículo 68 de la Ley General, que obliga a las fiscalías a dar impulso permanente a la búsqueda de personas, y a múltiples atribuciones establecidas en el artículo 70 de la Ley General, que les imponen obligaciones de coordinación en las labores de búsqueda (e.g. las fracciones I y II de dicho precepto) e incluso actividades de búsqueda en campo, por ejemplo, mediante la realización de exhumaciones en cementerios, fosas u otros sitios de inhumación (fracción XVIII).

**c) Falta de coordinación entre autoridades**

**La coordinación intra e interinstitucional para la búsqueda de las personas**

<sup>28</sup> Sin autor identificado (7 enero 2018), "Se desbordan los cuerpos en el Servicio Médico Forense en el País" por *El Universal* replicado por Vanguardia, disponible en <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/se-desbordan-los-cuerpos-en-el-servicio-medico-forense-del-pais> consultado el 22 de junio de 2018. El caso de Guerrero es uno ejemplar de la falta de capacidades institucionales. Véase Cervantes, Zacarías (5 febrero 2018), "Acumulan los tres Semefos de Guerrero la cifra récord e histórica de 750 cuerpos y su capacidad es sólo de 270", *El Sur* disponible en: <https://suracapulco.mx/2018/02/05/acumulan-los-tres-semefos-guerrero-la-cifra-record-e-historica-750-cuerpos-capacidad-solo-270/> consultado el 22 de junio de 2018.

**desaparecidas y la investigación de las desapariciones es un tema que se consigna a lo largo de la Ley General.** De hecho, es posible afirmar que sobre dicha colaboración descansa una parte importante de las posibilidades de éxito en la implementación de la misma.

En este sentido, el Consejo apunta como algo muy positivo el que, por iniciativa de la Comisión Nacional de Búsqueda, se haya conformado el Grupo de Trabajo de Identificación Humana con el propósito de mejorar los canales de colaboración entre autoridades del gobierno federal y de éstas con los gobiernos estatales, en las labores de búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas.<sup>29</sup>

**Sin embargo, el Consejo ha recibido información que apunta a la falta de comunicación, intercambio de información y coordinación efectiva entre autoridades de diferentes órganos de gobierno e incluso entre unidades de trabajo dentro de una misma institución.** Según ha sido transmitido al Consejo esto llega a ocurrir inclusive tratándose del mismo caso de desaparición.

La misma problemática se aprecia en el proceso de construcción de los instrumentos establecidos en la Ley General. Esto se evidencia a partir de la falta de coordinación entre la Procuraduría General de la República y el Comisionado Nacional de Búsqueda –en su calidad de Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Búsqueda- para la elaboración del Protocolo Homologado de Investigación y el Protocolo Homologado de Búsqueda. Aunque las dos instituciones han reportado la existencia de canales de comunicación y colaboración entre ambas, es notorio que existe un trabajo poco armonizado, mismo que se observa en los avances diferenciados en la elaboración de cada Protocolo y la ausencia de referencias en el proyecto del Protocolo Homologado de

Investigación que anticipen los puntos de coordinación con la Comisión Nacional de Búsqueda. Se abundará sobre este punto en el apartado d) de esta Recomendación.

Asimismo, por lo que hace a la construcción de los diferentes registros que contempla la Ley General, parece no estar claro cuáles corresponden a cada instancia, lo que podría generar un doble esfuerzo en la generación, recopilación y sistematización de información; dificultades para la transferencia de datos entre instancias involucradas y posibles pérdidas de datos.

Finalmente, dado lo detectado hasta el momento, es posible notar que si bien hay esfuerzos considerables para poner en marcha las instituciones y herramientas previstas por la Ley General, no existe una instancia u órgano interinstitucional que cuente con la rectoría de este proceso; genere acuerdos para que se haga de manera eficaz y ordenada y evalúe los avances, pues tampoco existen indicadores cuantitativos y cualitativos de cumplimiento claros, más allá de las fechas de inicio de vigencia.

#### **d) Deficiencias en el proyecto de Protocolo Homologado de Investigación.**

##### **d.1) Falta de claridad sobre las autoridades destinatarias y objetivos base del Protocolo**

El Protocolo Homologado de Investigación es un instrumento fundamental, ya que éste guiará las actuaciones de las autoridades ministeriales en la investigación y búsqueda de personas desaparecidas. Sin embargo, el Consejo observa diferentes aspectos problemáticos en el proyecto actual.

Un primer aspecto problemático del Protocolo es que no plantea con claridad a quién va

<sup>29</sup> Comisión Nacional de Búsqueda de Personas. Acta de Integración del Grupo de Trabajo para la Identificación Humana (01 junio 2018)

dirigido. Por su lenguaje y descripción de procesos parecería que este instrumento se dirige exclusivamente al personal de las fiscalías especializadas en investigación del delito de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares previstas en la Ley General. No obstante, se debe considerar que el primer punto de contacto de los familiares o denunciantes de casos de personas desaparecidas suelen ser las estaciones de policía o agencias del ministerio público más cercanas a su domicilio o al último lugar donde la persona desaparecida fue vista. En pocos casos las personas acuden en primera instancia a las fiscalías especializadas.

Por lo tanto, es importante que el Protocolo también regule la actuación de las autoridades que funjan como primer contacto ante una denuncia, reporte o noticia de un caso de desaparición, **ya que de éstas puede depender la recopilación de información fundamental durante las primeras horas después de la denuncia de la desaparición.**

Además, el protocolo no contempla a detalle los delitos vinculados a la desaparición de manera tal que se cuente con mecanismos concretos para investigarlos. Tampoco establece acciones diferenciadas a llevarse a cabo una vez que se cuenta con información sobre el tipo de desaparición de la que se trata, es decir, desaparición forzada y desaparición por particulares. Ello a pesar de que la práctica ha demostrado que cada tipo requiere mecanismos que atiendan a los principales patrones que se presentan en unas y otras, guardando flexibilidad suficiente para establecer mecanismos diversificados para aquellos casos que no presenten características evidentes de un tipo o de otro desde el inicio. Lo anterior impacta también en las desapariciones por motivos políticos de décadas pasadas, cuyas particularidades no están contempladas debidamente en el proyecto de Protocolo.

#### **d.2) Diligencias básicas y urgentes de investigación tardías**

Conforme al proyecto de Protocolo compartido por la PGR con este Consejo, la realización de diligencias básicas y urgentes de investigación, como la solicitud de análisis de telefonía, movimientos bancarios y geolocalización, entre otras, ocurre una vez que el agente del ministerio público valora la existencia de una presunción de la comisión de un delito y que, por ende, procede la apertura de una carpeta de investigación. Para los casos en que la autoridad ministerial valore que esta presunción es inexistente, el Protocolo prevé la remisión del caso a la Comisión de Búsqueda que corresponda sin que instruya la realización de ningún tipo de diligencia urgente en apoyo a las labores de búsqueda y sin que se establezcan mecanismos de coordinación que eviten duplicidad de actos o que faciliten la eficacia en la búsqueda, de acuerdo con los tramos de responsabilidad de cada instancia involucrada.

Independientemente de la presunción de comisión de delito, la práctica ha demostrado que la realización de diligencias básicas de investigación dentro de las primeras horas de desaparición son fundamentales para la localización con vida de las personas, por lo que **el Protocolo debe contemplar la práctica inmediata de este tipo de diligencias**, independientemente de si se trata de una denuncia o reporte, en estrecha coordinación con la Comisión Nacional de Búsqueda. Es vital que sobre este punto tanto el Protocolo Homologado de Investigación como el Protocolo Homologado de Búsqueda estén debidamente articulados.

Si bien la segunda versión del proyecto de Protocolo remitida a este Consejo el 5 de julio recupera recomendaciones sobre el tema y presenta una mejora importante en la consideración de actuaciones urgentes, las mismas no se articulan de manera adecuada con el resto de procedimientos, ni cuentan con mecanismos que faciliten su seguimiento y el uso de la información recabada en otras etapas, de manera que permita a las y los operadores comprender la importancia de llevarlas a cabo como base de todo plan de investigación y



conectarlas con otros actos, para lograr mayor eficacia.

#### **d.4) Falta de coordinación en general dentro del Protocolo Homologado de Investigación**

La Ley General obliga a través de diversos artículos a las Fiscalías Especializadas y a las Comisiones de Búsqueda a mantener una comunicación y coordinación estrecha y permanente. Ello habida cuenta de que su trabajo se retroalimenta mutuamente para lograr dos objetivos que son comunes a ambas instituciones: la localización de las personas y el acceso a la justicia mediante la investigación, procesamiento y sanción de las personas responsables del delito.

A pesar de ello, el Protocolo Homologado de Investigación en general 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. El artículo 66 de la Ley General faculta a los Grupos de Búsqueda para solicitar a la Fiscalía Especializada la realización de actos de investigación específicos; el artículo 70, fracción II, obliga a las fiscalías a mantener coordinación con la Comisión Nacional de Búsqueda y las comisiones locales para la realización de todas las acciones relativas a la investigación y persecución de los delitos. Sin embargo, ninguna de estas disposiciones se encuentra desarrollada en el Protocolo Homologado de Investigación.

Además de contemplar los mecanismos de respuesta a las solicitudes de las comisiones de búsqueda, el Protocolo Homologado de Investigación también debe ser proactivo al establecer las pautas de actuación para el personal de las procuradurías, incluyendo de las fiscalías especializadas, de manera que contribuyan a la búsqueda permanente de las personas desaparecidas, sin necesidad de que las comisiones lo soliciten, claro está, con la

debida comunicación inmediata de dichas acciones a las comisiones.

#### **d.3) Limitaciones y errores en el enfoque diferencial y especializado**

El enfoque diferencial y especializado es un principio transversal de la Ley General. Ello implica, en términos generales, que en los procesos de búsqueda e investigación deba tenerse en cuenta la situación de vulnerabilidad o discriminación estructural en la que puedan encontrarse las víctimas pertenecientes a distintos grupos de población.

Al respecto, el proyecto de Protocolo es limitado, ya que se enfoca de manera muy específica en las formas de acreditación de la pertenencia de una persona a 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. Lo anterior genera posibles obstáculos jurídicos innecesarios al requerir la acreditación de tales características con excesivos formalismos.

En algunos casos, incluso, el abordaje conceptual que hace el proyecto de Protocolo de la situación de vulnerabilidad es contrario a los estándares del derecho internacional. Tal es el caso, por ejemplo, de las personas con discapacidad, con respecto a las cuales el Protocolo sigue el paradigma médico que concibe a la discapacidad como un "padecimiento" clínico. En el caso de las víctimas pertenecientes a pueblos indígenas, el proyecto de Protocolo establece la realización de un peritaje antropológico para determinar la pertenencia indígena, actuación a todas luces innecesaria cuando el estándar internacional para determinar dicha pertenencia es la autoadscripción (que se aclararía con la declaración hecha por el familiar de la víctima en ese sentido).

#### **d.4) Subestimación del análisis de contexto en la investigación**

El análisis de contexto es una herramienta fundamental tanto para la búsqueda de personas desaparecidas como para la identificación de las personas responsables. Lo anterior especialmente en contextos de comisión sistemática y/o generalizada de delitos y violaciones a los derechos humanos y en los cuales existe una multiplicidad de perpetradores y de víctimas. Esta herramienta aporta elementos para entender el *modus operandi* de los perpetradores e identificar patrones de actuación, por ejemplo.

El proyecto de Protocolo Homologado de Investigación parece minimizar el rol de este tipo de herramienta en distintas ocasiones: al valorarse inicialmente la denuncia, en la realización de las primeras diligencias básicas y urgentes de investigación, en la construcción de los planes de investigación y en la preparación del caso para acusación ante los tribunales. Tal como está el proyecto de Protocolo, el análisis de contexto tiene un valor meramente orientativo para el agente del Ministerio Público, cuando en realidad debería de tener un rol central en las actuaciones ministeriales.

#### **d.5) Deficiencias en los aspectos forenses del Protocolo**

A través de distintos instrumentos, la Ley General pretende corregir deficiencias y errores presentes de forma generalizada en los procesos de investigación y búsqueda de personas desaparecidas. Busca acabar con la enorme disparidad de técnicas y métodos utilizados por los equipos forenses estatales (tanto a nivel federal como estatal), con el fin de evitar la pérdida irreversible de datos de prueba.

No obstante, el proyecto de Protocolo adolece de deficiencias importantes desde el punto de vista forense dejando de lado buenas prácticas que ya se habían incorporado en los últimos años en algunos sectores del trabajo forense federal en México. Primero, dentro de las tareas

del/de los perito/s no incorpora la investigación forense preliminar, especialmente importante en casos de desaparición de larga data o simplemente los 37,000 casos anteriores a la creación de este Protocolo, lo cual incluye típicamente el acceso a toda la información forense del caso que se haya generado con anterioridad al inicio de la investigación (por ejemplo, el contenido del archivo único digital de las personas desaparecidas y los dictámenes periciales sobre los restos no identificados en cuestión en cada caso), junto con toda la información de contexto relevante para la identificación forense, y la determinación de causa y modo de muerte típicamente presente en los expedientes de cada caso. Sobre este punto cabe mencionar que el propio proyecto de Protocolo cita la sentencia del caso González y Otras vs México para hacer referencia a la importante de determinar “la más completa verdad histórica posible”. El derecho a la verdad, expresado en términos forenses, significa incluir toda la información forense y de contexto que sea relevante desde el momento de hallazgo de los restos hasta la identificación y entrega a los familiares. Lo anterior incluye especificar en la evaluación forense completa del caso incluso aquello que haya salido bien y aquello que haya salido mal en el actuar de las autoridades, no solamente por el efecto sanador que tiene en las familias sino también por la posibilidad que ofrece de recuperar la credibilidad de las instituciones forenses y de justicia, recomendando medidas para que dichos problemas no se perpetúen.

Segundo, el proyecto de Protocolo no incorpora la confección de dictámenes multidisciplinarios integrados, que es el tipo de dictamen que la Ley General obliga a las autoridades a realizar para la identificación de los restos. De hecho, la Ley General consigna en diversos artículos el enfoque multidisciplinario que debe regir el actuar de las autoridades, incluidas las forenses (arts. 68; 70, fracción X; 112, fracción VIII; 134, fracción II; 135, fracción II). Sin embargo, el enfoque multidisciplinario, en el proyecto de Protocolo, sólo aparece en algunos casos en términos muy generales y para el trabajo “en

casos complejos” de recuperación de evidencia, cuando en realidad el trabajo de recuperación de evidencia y análisis de evidencia, así como de identificación de restos, siempre debe de ser asumido como un trabajo multidisciplinario. En realidad, en casos complejos típicamente se suman aún más disciplinas forenses de lo habitual.

Vinculado con lo anterior, sobre la realización de identificaciones, el proyecto de Protocolo 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 o restos. Ello es imprescindible para que los distintos peritos que deberían estar involucrados en un mismo caso comparen sus conclusiones, identifiquen disidencias entre ellos y alcancen conclusiones comunes. Lo anterior como paso previo para la integración de un dictamen multidisciplinario integrado de identificación. En esa misma línea, la entrega del dictamen de identificación a las familias no fue incorporado al Protocolo cuando la Ley General así lo manda.

Tercero, el apartado del proyecto de Protocolo sobre hallazgo y recuperación es muy básico. No describe sitios complejos de recuperación de evidencia ni estrategias metodológicas generales para abordar los mismos; no menciona el uso de nuevas tecnologías de búsqueda, ni menciona cómo enfrentar el problema de la enorme escasez de arqueólogos forenses en los servicios forenses del país cuando se refiere a la multiplicidad de áreas que cubren los servicios periciales federales.

Cuarto, si bien el anexo VII sobre atención psicosocial en las notificaciones de alto impacto emocional contiene aspectos muy positivos, parece extralimitar su alcance. Por ejemplo, al abordar la cuestión de la notificación, limita la labor del perito al reporte de técnicas y metodologías usadas para llegar a una identificación. Sin embargo, esto es sólo un aspecto de la identificación. El proyecto de Protocolo debería incluir sobre este punto la entrega del dictamen a la familia y la necesidad

de que éste sea un dictamen multidisciplinario integrado (en línea con lo dicho en párrafos anteriores de esta Recomendación). Tampoco hace referencia a la importancia de la verdad y el reconocimiento de errores u omisiones institucionales en la búsqueda, en los casos en los que hubiera habido.

El proyecto del Protocolo hace alusión a cuestiones a comunicar a las familias de las víctimas en el momento de la notificación, cuestiones que, sin embargo, deben de considerar la experiencia individualizada en este momento de la investigación. Por ejemplo, el proyecto refiere, como recomendación a los familiares, que es mejor no ver los restos y, en su lugar, recordar a la persona como era en vida. Sin embargo, esto puede tener sentido en algunos casos donde los restos están muy dañados. Pero la experiencia dicta que la mayoría de los familiares quiere ver los restos y remiten que fue una experiencia importante para ellos. En todo caso, ver los restos debe ser una opción que las familias tengan la libertad de elegir o no según su propio proceso.

Quinto, no es claro en el proyecto de Protocolo quién carga los datos forenses en la base de datos y registros a crear. Tal como está, a veces son los peritos y a veces los agentes ministeriales. No se mencionan controles de calidad ni homogeneización en la carga de datos.

Finalmente, en varios momentos el Protocolo de Investigación remite a otros dos protocolos, el Protocolo Nacional de Necropsia Médico Forense y el Protocolo de Tratamiento e Identificación, que según señala se presentarán ante la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia para su aprobación sin fecha establecida y sin que se agregue su contenido como anexo al presente Protocolo de Investigación para su revisión.

#### **d.6) Invisibilidad de la participación conjunta de las familias en la investigación**

La investigación es una medida que la autoridad debe impulsar de oficio, con seriedad y asumir como un deber jurídico propio. Pero al mismo tiempo debe garantizar todas las condiciones para que las familias ejerzan su derecho a la participación conjunta en la investigación y todos los procedimientos asociados a la aplicación e implementación de la Ley General, conforme a lo establecido en el artículo 5 de la misma.

El Consejo reconoce que la segunda versión del proyecto de Protocolo remitida a este Consejo el 5 de julio amplía el apartado de participación de las familias e incorpora derechos establecidos en el artículo 138 de la Ley General. Reconoce también que, si bien la versión anterior del Protocolo planteaba hipótesis generales para la restricción de información a las familias, en la nueva versión del proyecto se eliminan las restricciones para que éstas puedan acceder a la información sin ninguna limitación. En este sentido, la nueva versión contempla la comunicación entre el agente del ministerio público y la familia de manera clara.

No obstante, cabe subrayar que la participación continúa siendo limitada en lo referente a la construcción del plan de investigación y su ejecución. Es importante destacar que las familias tienen derecho a contribuir, directamente y/o a través de sus representantes, a la construcción de las líneas de investigación y al plan para ejecutarlas. En muchas ocasiones ellas pueden aportar información determinante para la definición de dichas líneas y para la realización de las actividades de búsqueda.

#### **d.7) Centralidad de aspectos *post mortem*, lógica individual en el análisis de casos y excesivo formalismo**

Finalmente, el proyecto de Protocolo parece estar centrado sustancialmente en casos con hipótesis *post mortem*. No cuenta con mecanismos de seguimiento continuo que permitan garantizar el principio de presunción de vida. Sería importante la incorporación de

mecanismos concretos de búsqueda urgente, diferenciados por tipo de caso (desaparición forzada o cometida por particulares) y mecanismos intermedios de seguimiento y reactivación de actos concretos, atendiendo a la información de que se vaya disponiendo.

Además, el proyecto de Protocolo está planteado únicamente bajo la lógica de casos individuales. No se ofrece a los y las agentes ministeriales lineamientos para abordar los casos de desaparición masiva o casos en los que más de una persona haya sido desaparecida en el mismo acto.

Finalmente, si bien se destaca como positiva la incorporación al proyecto del Protocolo de aspectos que faciliten el análisis dogmático en las investigaciones, esto debería de ir acompañado de una explicación adecuada y didáctica de las etapas para hacerlo. Tal como está redactado el proyecto de Protocolo, parece que el cumplimiento de aspectos jurídicos tendientes a acreditar los elementos de los tipos penales es previo a las diligencias urgentes o que es un fin y no un medio para el debido esclarecimiento de los hechos y la localización de las víctimas. En esta medida, podría constituirse en un obstáculo para la ejecución diligente de muchos actos de investigación y búsqueda.

#### **e) Procesos de participación poco planeados para las familias y los operadores ministeriales.**

En cumplimiento al principio de participación conjunta, las autoridades del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas están obligadas a considerar la experiencia de las familias de las víctimas y otros actores especializados en la construcción de los instrumentos de política pública contemplados en la Ley General.

No obstante, hasta ahora, el proceso de redacción de los Protocolos Homologados de Investigación y Búsqueda se ha caracterizado por la falta de claridad en la ruta de trabajo y la forma en que la autoridad incorporará las

aportaciones de las familias de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes, incluyendo otras autoridades.

Este Consejo reconoce que, tras el envío de su Oficio 1806/01 a la Subprocuraduría de Derechos Humanos y a la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada el 5 de junio de 2018, la Procuraduría General de la República haya organizado dos días de consulta sobre el Proyecto de Protocolo Homologado de Investigación. Reconoce también que la Ley General establece en sus artículos transitorios plazos concretos para la adopción de los Protocolos Homologados de Búsqueda e Investigación.

Sin embargo, hace notar el largo periodo de tiempo transcurrido entre la entrada en vigor de la Ley General (16 de enero de 2018) y el momento en que las autoridades empezaron a tomar medidas para informar sobre el proceso de redacción del Protocolo Homologado de Investigación (07 de mayo de 2018).<sup>30</sup>

Lo avanzado del tiempo y la cercanía con los plazos establecidos en la Ley para la emisión de los Protocolos Homologados, ha provocado que el proceso se desarrolle con una celeridad tal, que ha sido incompatible con el principio de participación efectiva de las familias. Lo anterior debido a que no han existido condiciones que permitan a las familias tener acceso previo y oportuno a información en lenguaje sencillo y comprensible sobre las implicaciones y contenidos del Protocolo, tiempo para formular aportaciones u observaciones, y tiempo para deliberar a profundidad los temas que requieren de mayor discusión con las autoridades, con acuerdos claros sobre los mecanismos para definir la incorporación de las observaciones y opiniones vertidas por las familias.

<sup>30</sup> De acuerdo con la información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil a este Consejo, en esta fecha se dio la primera reunión donde personal de la Procuraduría General de la República presentó información

Existe preocupación que estas debilidades se repliquen en la construcción del resto de las herramientas que prevé la ley.

## f) RECOMENDACIONES

Los problemas antes expuestos representan serios obstáculos para una implementación adecuada y efectiva de la Ley General. En virtud de lo anterior, el Consejo Nacional Ciudadano emite las siguientes recomendaciones:

1) Garantizar la asignación suficiente de recursos para una operación adecuada y eficiente de la Comisión Nacional de Búsqueda, las comisiones estatales, la Procuraduría General de la República, las fiscalías estatales y los servicios periciales y forenses del país, durante la planeación presupuestaria del siguiente año. Lo anterior de manera que permita la contratación de personal y recursos materiales adicionales, según se requiera para una operación eficiente y que responda de manera realista al problema de desaparición en México.

2) Impulsar medidas para homologar el conocimiento de los contenidos de la Ley General por parte de todas las autoridades involucradas en su aplicación, tanto en los niveles de toma de decisiones, como planeación y operativo;

3) Establecer mecanismos permanentes de coordinación entre las autoridades encargadas de la investigación y búsqueda de personas desaparecidas, tomando en cuenta que existen distintos niveles: desde el nivel general normativo y de política pública, hasta el nivel operativo y de campo. En particular, este Consejo recomienda una estrecha comunicación y coordinación entre la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de Búsqueda en todas las

concreta sobre los posibles contenidos del Protocolo Homologado de Investigación, aunque informaron que aún no había un documento para presentar

actividades de búsqueda e investigación. Recomienda igualmente asegurar una coordinación efectiva para garantizar los derechos de las familias de las víctimas en dichas actividades.

4) Estrechar los canales de comunicación y coordinación entre la Procuraduría General de la República y el Comisionado Nacional de Búsqueda, en su carácter de Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Búsqueda, en el proceso de elaboración del Protocolo Homologado de Búsqueda, con el fin de asegurar que éste se articule de forma adecuada con el Protocolo Homologado de Investigación a fin de evitar omisiones o contradicciones.

5) Considerar la generación de un Protocolo aparte del Protocolo Homologado de Investigación que reviste y amplíe los aspectos relativos a la identificación, notificación y entrega de los restos a las familias. En particular, las actuaciones correspondientes a la notificación y la entrega de los restos deben de ser construidas no solamente por el área psicosocial, sino también por el área pericial.

6) Adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho de participación efectiva de las familias en el proceso de redacción de los instrumentos de política pública establecidos por la Ley General, incluyendo los Protocolos Homologados de Investigación y Búsqueda, de tal forma que se destine: a) el tiempo suficiente para compartir información en lenguaje claro y sencillo sobre implicaciones y contenidos de los Protocolos, b) el tiempo suficiente para la formulación y recepción de observaciones y propuestas, c) el tiempo suficiente para la deliberación de las observaciones con un mecanismo de seguimiento para definir las observaciones y propuestas de las familias que se incorporarán al texto final.

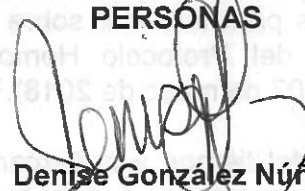
7) Establecer una instancia o mecanismo rector del proceso de implementación, donde se efectúen de manera coordinada y ordenada tareas de diagnóstico, intercambio de

información, planeación y evaluación de los avances, estableciendo indicadores adecuados.

8) En tanto no se encuentren en operación las instancias previstas por la Ley para las tareas de búsqueda, investigación e identificación, establecer planes provisionales de atención a casos, tanto nuevos como anteriores;

La atención inmediata de estas recomendaciones resulta fundamental para establecer bases sólidas para la implementación efectiva de la Ley General y, en última instancia, para una ejecución exitosa de la política nacional de búsqueda de personas desaparecidas. Por lo anterior, solicitamos se informe sobre las medidas adoptadas para la atención de estas recomendaciones, en un plazo de 10 días hábiles contados a partir de su recepción.

#### CONSEJO NACIONAL CIUDADANO DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS



Denise González Núñez  
Coordinadora del Consejo Nacional Ciudadano integrado por:

**Familiares de personas desaparecidas:** Francisco Olvera Acevedo, Grace Mahogany Fernández Morán; Mirna Nereida Medina Quiñonez; Margarita Michelle Quevedo Orozco, Edna Dolores Rosas Huerta.

**Especialistas en la protección y defensa de los derechos humanos, búsqueda de personas y en materia forense:** Denise González Núñez, Santiago Corcuera Cabezut, Volga Pilar de Pina Ravest y Mercedes Celina Doretti

**Representantes de organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos:** Humberto Francisco Guerrero Rosales, Juan Martín Pérez García, Consuelo Gloria Morales Elizondo y Norma Patricia Quintero Serrano.