

IMPUNIDAD EN DELITOS DE DESAPARICIÓN EN MÉXICO



El presente estudio es resultado del esfuerzo del equipo de Impunidad Cero. Su elaboración no hubiera sido posible sin la participación activa de cada integrante.

Agradecemos a Claudia Ivette Morales, Humberto Guerrero, Jorge Peniche, Esther Pérez Macías, Irene Tello Arista y Melissa Zamora Vieyra, por su contribución en la realización de este material.

Catalina Kühne Peimbert
Directora Ejecutiva de Impunidad Cero

Alejandra Sánchez, Helga Jáuregui Ballesteros, Itzel Jiménez Ríos, Leslie Jiménez Urzua, Monserrat López Pérez y Victoria López Prieto
Equipo de Impunidad Cero

Helga Jáuregui Ballesteros y Monserrat López Pérez
Análisis de datos

Andrea Arenas Marquet
Edición

Ángeles Castellanos García
Diseño editorial

Este material es de libre distribución. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre y cuando se acredite a Impunidad Cero como la fuente.
www.impunidadcero.org

Diciembre, 2023

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. CONTEXTO DE LA DESAPARICIÓN EN MÉXICO	8
2.1. Evolución de las desapariciones a nivel nacional (2006-2022)	8
2.2. Tasa de desapariciones a nivel estatal por 100 000 habitantes (2022)	9
2.3. Localización de fosas clandestinas	11
2.4. Relación entre las desapariciones y la evolución de los homicidios	13
2.5. Crisis forense	15
3. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS APLICABLE EN MÉXICO	18
3.1. Marco jurídico internacional	18
3.1.1. Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos	19
3.1.2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos	21
3.2. Marco jurídico nacional	22
3.2.1. Ley General en Materia de Desaparición de Personas	22
3.2.2. Competencia para investigar: ¿Cuándo es un caso federal o un caso local?	24
3.2.3. ¿Qué tipos penales se encuentran regulados en la Ley General en Materia de Desaparición de Personas?	25
4. SOBRE LA REGULACIÓN EN LOS ESTADOS	29
4.1. La forma en la que se regula la desaparición forzada en los estados	30
5. SOBRE LAS FISCALÍAS QUE INVESTIGAN LOS DELITOS DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS	33
5.1. Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos cometidas de 1965 a 1990	36
5.2. Mecanismos creados para investigar el caso Ayotzinapa	36
5.2.1. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes	37
5.2.2. Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa	38
5.2.3. La Unidad Especial de Investigación y Litigio para el caso Ayotzinapa	39
5.3. Sobre el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas	40

5.3.1. De la Comisión Nacional de Búsqueda y comisiones locales de búsqueda	41
5.3.2. De las herramientas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Búsqueda	42
5.3.3. Sobre el Registro Nacional de Personas Desaparecidas	45
5.3.4. Sobre el Banco Nacional de Datos Forenses	47
6. IMPUNIDAD EN DELITOS DE DESAPARICIÓN	49
6.1. Impunidad acumulada estatal	50
6.2. Impunidad acumulada federal	52
6.3. Consideraciones	54
7. ANÁLISIS DE CASOS EMBLEMÁTICOS	58
7.1. Rosendo Radilla Pacheco	59
7.2. Alvarado Espinoza y otros vs. México	61
7.3. Ayotzinapa. La desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos	63
8. RECOMENDACIONES	67
8.1. Colaboración institucional	67
8.2. Creación de fiscalías especializadas con profesionales altamente capacitados	68
8.3. Estandarización de los protocolos de investigación	68
8.4. Capacitación y sensibilización de las personas servidoras públicas	69
8.5. Implementación adecuada de tecnología médico legal y forense	69
8.6. Acceso a información oficial	70
8.7. Acompañamiento y protección a las familias buscadoras	70
8.8. Fortalecimiento de la cooperación internacional	70
8.9. Homologación de los tipos penales	71
9. CONCLUSIONES	72
10. REFERENCIAS	74

01

Introducción

En México, a finales de la década de los setenta, se suscitó una serie de revueltas provocadas por la pobreza, falta de tierra y la extrema precariedad en el campo.¹ El estado de Guerrero fue el principal escenario de estos enfrentamientos protagonizados por campesinos contra la represión política y militar, que después fue conocida como la guerra sucia.² Durante este periodo, el gobierno mexicano luchaba por posicionar un discurso en el que las revueltas fueran vistas como intentos por desestabilizar al sistema político de ese entonces. Esto formaba parte de una política regional a nivel Latinoamérica en la que el gobierno en turno buscaba erradicar al “enemigo interno” y que llevó a la implementación de detenciones arbitrarias, desaparición forzada y ejecución extrajudicial. Mientras tanto el descontento social crecía y las luchas que buscaban que se respetaran los intereses del sector campesino se iban acumulando. Ante la efervescencia de este movimiento con raíz rural, el gobierno envió a grupos militares al campo. Esta decisión desencadenó una serie de actos autoritarios violatorios de derechos humanos, tales como detenciones arbitrarias, actos de tortura y un gran número de desapariciones forzadas.

¹ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (2010). “La sentencia de la Corte idh Caso Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos”. Disponible en <https://cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cm-dpdh-la-sentencia-de-la-corte-idh-caso-radilla-pacheco-vs.-estados-unidos-mexicanos.pdf>

² *Idem*.

En este contexto, marcado por el despliegue de militares en las zonas rurales, ocurrió la desaparición de Rosendo Radilla Pacheco, cuyo caso se convirtió en el ejemplo paradigmático de la desaparición forzada en México.³ Rosendo Radilla era un campesino y activista de Guerrero. Desde muy joven dedicó su vida a su comunidad y a los 41 años se convirtió en alcalde de Atoyac, Guerrero. Rosendo era conocido por los corridos que dedicaba a Lucio Cabañas y Genaro Vásquez, famosos líderes magisteriales. El 25 de agosto de 1974 Radilla Pacheco fue detenido por miembros de las Fuerzas Armadas. Fue visto por última vez con signos de violencia y posteriormente desapareció.

El caso de Rosendo Radilla tuvo tal relevancia que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió una recomendación al Gobierno mexicano en la cual se reconoció que había existido una práctica de desaparición forzada.⁴ Sin embargo, para los familiares y la comunidad esto no era suficiente, las desapariciones seguían incrementándose y los grupos de activistas buscaban que la actuación del Gobierno mexicano tuviera consecuencias políticas y se viera obligado a asumir la responsabilidad de los hechos cometidos.

Después de diversos intentos para obtener justicia en el país, la denuncia del caso Radilla escaló a instancias internacionales, fue así como el 15 de diciembre de 2009 la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que se habían violado los derechos humanos de Rosendo Radilla y sus familiares. Esta sentencia constituyó un parteaguas para el derecho mexicano, pues dio pie a una reforma constitucional en materia de derechos humanos.⁵ Además, con esta resolución se obligó al Estado mexicano a legislar en materia de la desaparición forzada de personas.

Si bien un conjunto de casos de desaparición en México se enmarca en el contexto de la “guerra sucia”, también es cierto que la crisis de desaparición se incrementó debido a la “guerra contra las drogas” y la implementación de estrategias para garantizar la seguridad pública basadas en la militarización. Uno de los grandes retos al atender la crisis de desaparición en México se desprende de la diversidad de dinámicas violentas con las que este

³ <https://www.CNDH.org.mx/noticia/desaparicion-forzada-de-rosendo-radilla-pacheco>

⁴ Recomendación 26/2015 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁵ A consecuencia del caso de Rosenda Radilla Pacheco ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el año 2011 se modificaron los artículos 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105 de nuestra Constitución con la finalidad de proteger, garantizar, respetar y promover los derechos humanos de todas las personas. Véase https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

fenómeno se relaciona. La tipificación de la conducta delictiva no es sencilla precisamente porque hay un universo de prácticas que se traslapan. Sin embargo, aún en casos de desapariciones derivados de dinámicas de macrocriminalidad hay responsabilidad estatal.

En este contexto, el presente informe busca ofrecer una perspectiva integral para evaluar la impunidad en delitos de desaparición, así como analizar el contenido principal de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada⁶ y algunas consideraciones sobre su actual funcionamiento. Con este propósito, el cálculo de impunidad se complementa con un análisis de la problemática de las desapariciones en México a través del análisis de casos emblemáticos, un ejercicio de entrevistas con personas expertas y una serie de recomendaciones concretas. Ello con el objetivo de facilitar el uso de la ley como una herramienta en las investigaciones, búsquedas, procesos de identificación, y seguir impulsando su correcta aplicación para atender la crisis de desaparición de personas que hoy vivimos en México.

.....
⁶ A la fecha de publicación del presente informe, el análisis de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se realizó sobre la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de mayo de 2022.

02

Contexto de la desaparición en México

Evolución de las desapariciones a nivel nacional (2006-2022)

En mayo de 2022 el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) contabilizó 100 000 personas desaparecidas.⁷ Por su parte, el Movimiento Nacional por Nuestros Desaparecidos señaló que en el país hay más de 52 000 personas fallecidas sin identificar.⁸ Ambas cifras han puesto en evidencia la magnitud de una dimensión más de la violencia que se vive en México. Como se muestra en la gráfica, la evolución de las desapariciones en el país ha mantenido una tendencia creciente desde 2006, y aunque ha habido años con disminuciones, el cambio porcentual es mínimo. Tan solo en 2022 hubo 9 068 personas desaparecidas y no localizadas,⁹ lo que marcó un récord en la historia del registro. El 74% de estos registros corresponde a hombres y 26% a mujeres.

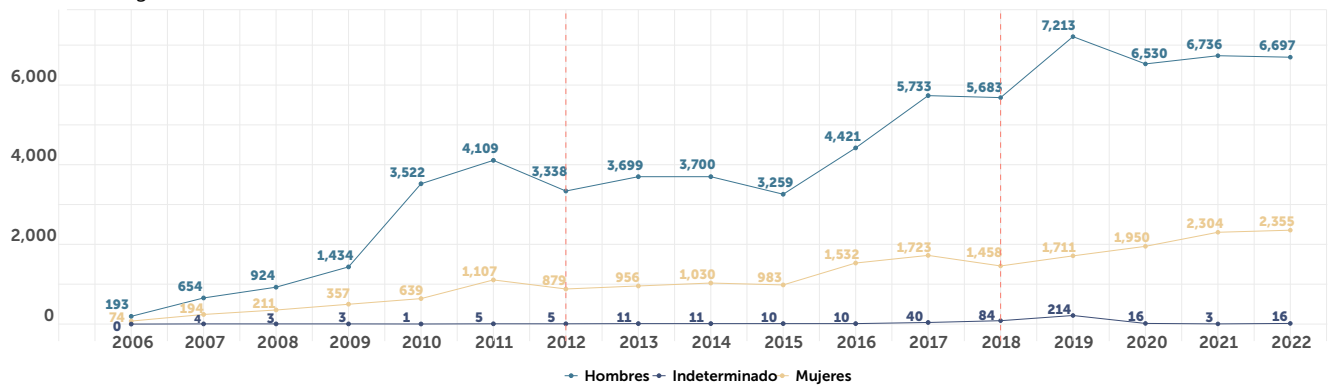
⁷ Comisión Nacional de Búsqueda. Segob. Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, mayo de 2022.

⁸ Movimiento Nacional por Nuestros Desaparecidos ha profundizado el estudio sobre esta situación, publicado su informe “La crisis forense en México: más de 52,000 personas fallecidas sin identificar”. Disponible en <https://movndmx.org/wp-content/uploads/2021/08/Informe-La-Crisis-Forense-en-Me%CC%81xico.pdf>

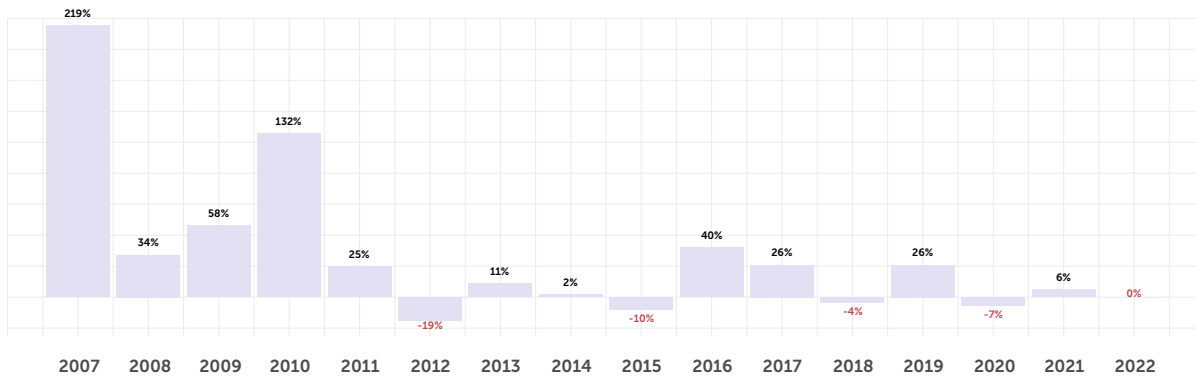
⁹ Aunque jurídicamente se distingue entre personas desaparecidas aquellos casos donde se presume que la ausencia está relacionada con un delito, y personas no localizadas —casos donde la ausencia no se relaciona con un delito— a lo largo de la investigación hemos optado por utilizar las cifras de personas desaparecidas y no localizadas. Esta decisión derivada de la calidad de la información disponible se enmarca en la convicción de que es responsabilidad estatal garantizar el derecho a ser buscadas de todas las personas sin importar las condiciones que rodearon el hecho.

Evolución en el número de registros al RNPDO 2006-2022

Evolución según sexo



Cambio porcentual



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante descargas al RNPDO
Corte al 3 de noviembre de 2023

Tasa de desapariciones a nivel estatal por 100 000 habitantes (2022)

De acuerdo con el RNPDO, el número de personas desaparecidas varía a nivel estatal, pues este fenómeno responde a dinámicas regionales y locales. Durante 2022 el estado con la tasa más alta de registros de personas desaparecidas y no localizadas por cada 100 000 habitantes fue Zacatecas con 27, seguido de Quintana Roo (19.8), Tamaulipas (16.7), Ciudad de México (15.2) y Morelos (14.3). Como lo muestra la siguiente imagen, cerca de la mitad de las entidades federativas tiene una tasa anual de entre cinco y 10 personas desaparecidas por cada 100 000 habitantes.

Tasa de registros al RNPDO por cada 100 mil habitantes 2022



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante descargas al RNPDO
Corte al 3 de noviembre de 2023

Las variaciones en las tasas de desaparición no responden únicamente a dinámicas regionales y locales. En las desapariciones también se observan diferencias asociadas al género. Aunque la tasa de registros de hombres desaparecidos es mayor a la tasa de registros de mujeres desaparecidas en todos los estados, las desapariciones de hombres y mujeres responden a lógicas diferentes y guardan relación con fenómenos delictivos distintos.

Durante 2022 **la tasa estatal promedio de hombres desaparecidos fue de 11 hombres por cada 100 000 hombres**. De los 32 estados, 14 superaron esta media, destacando Zacatecas (46.5), Tamaulipas (28.4) y Quintana Roo (25.4), siendo estos los tres estados con las tasas más elevadas. En lo que respecta a desapariciones de mujeres, la tasa estatal promedio es de 3.36 por cada 100 000 mujeres. En 10 de las 32 entidades federativas la tasa de desaparición de mujeres supera el promedio, siendo Quintana Roo (14), Ciudad de México (11.6) y Zacatecas (9.2) los estados con las tres tasas más altas. Es importante destacar que si comparamos las tasas de registros del RNPDO de 2006 y las de 2022, en ninguna entidad hubo una disminución.

Tasa de registros al RNPDO por cada 100 mil habitantes (2006-2022)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante descargas al RNPDO. Corte al 3 de noviembre de 2023.

Localización de fosas clandestinas

Los datos presentados anteriormente ponen en evidencia que en México la crisis de personas desaparecidas se ha convertido en una crisis humanitaria. Conocer la dimensión de su alcance implica retos metodológicos que derivan de las circunstancias que rodean a las desapariciones. El proceso detrás de la localización de fosas clandestinas y del registro de estas es un claro ejemplo. Con el objetivo de poner a disposición de la ciudadanía un diagnóstico nacional sobre el número de fosas clandestinas la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) creó el mapa de hallazgos de fosas clandestinas. La plataforma que combina información otorgada por la Fiscalía General de la República (FGR) y las fiscalías estatales permite tener una visualización espacial de estas fosas.

Con base en esta información se calcula que **en México se han localizado 5 698 fosas clandestinas en el periodo que va de 2006 a abril de 2023**. Los estados donde más fosas clandestinas han sido localizadas son Veracruz con 668, Tamaulipas con 554, Guerrero con 498, Sinaloa con 484 y Chihuahua con 415;

además, hay 477 hallazgos sin entidad registrada. Sin embargo, queremos resaltar que esta información debe ser interpretada y utilizada con cuidado por dos razones. Primero, de acuerdo con la CNB estos datos no corresponden al Registro Nacional de Fosas Clandestinas, más bien lo complementan y, por lo tanto, no sabemos cómo difieren con el registro oficial. En segundo lugar, la descarga de información acumulada puede ser por dos periodos 2006-2018 y 2018/12/01 al 2023/04/30. Dado que hay un traslape entre los intervalos temporales no podemos saber si el conteo de diciembre de 2018 se está duplicando.

Desde la sociedad civil existen esfuerzos por sistematizar y publicar información sobre el número de fosas clandestinas localizadas obtenida mediante solicitudes de transparencia.¹⁰ Sin embargo, también en estos casos se han identificado inconsistencias importantes entre el número que reportan las fiscalías estatales a la sociedad civil y el número que reportan a la CNB.¹¹ Mejorar la gestión de información del Sistema Nacional de Búsqueda (SNB) y en particular sobre la localización de fosas clandestinas es importante porque permitiría usar los datos para reducir el espacio de búsqueda y focalizar esfuerzos para incrementar la probabilidad de localización, tal y como ya ha ocurrido en Baja California.¹²

Número de fosas clandestinas según entidad de hallazgo

Periodo: enero 2006 - enero 2023

Guerrero 498	Sonora 283	San Luis Potosí 127	Morelos 100	Puebla 36	Tlaxcala 26	Campeche 20
	Jalisco 325	Coahuila 127	Baja California Sur 105	Nayarit 37	Agua Calientes 28	Durango 20
Tamaulipas 554		Chihuahua 415	Michoacán 254	Baja California 147	Tabasco 56	Oaxaca 49
Veracruz 668	Colima 351		Zacatecas 349	Nuevo León 129		
		Sinaloa 484	Hallazgos sin entidad registrada 477			

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Mapa de Hallazgos de fosas clandestinas de la CNB Corte al 3 de noviembre de 2023

¹⁰ Véase la Plataforma Ciudadana de Fosas disponible en <https://plataformaciudadanadefosas.org/>
¹¹ Más detalles en ¿Cuántas fosas se han encontrado? Depende de quién pregunte. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/el-foco/cuantas-fosas-se-han-encontrado-depen-de-de-quien-pregunte>

¹² Véase el caso de Baja California en <https://youtu.be/qzxBx1rJYX4>

Relación entre las desapariciones y la evolución de los homicidios

De manera similar, los niveles actuales en la crisis de personas desaparecidas y no localizadas pueden sugerir la existencia de un universo de homicidios dolosos que no están siendo registrados. Con la intención de explorar y poner en contexto la relación entre ambos delitos, en esta sección presentamos la evolución que han tenido los datos. Al analizar el cambio en la tasa de desapariciones por cada 100 000 habitantes y la evolución de la tasa de defunciones por homicidio por cada 100 000 habitantes desde 2006 hasta 2022, se observa que ambas series se mueven con un comportamiento interesante. En ciertos momentos las desapariciones crecen al tiempo que las defunciones por homicidio decrecen (por ejemplo, entre 2006-2007 o 2012-2014). Sin embargo, también se observan periodos donde ambas series muestran crecimientos y decrecimientos, en proporciones distintas, pero de manera sincrónica (por ejemplo, entre 2009-2011 o 2015-2017).

A partir de esta información no podemos afirmar que los registros de desapariciones son en realidad subregistros de homicidios dolosos. Reconocemos que afirmarlo es revictimizante con las personas desaparecidas y no localizadas e incluso puede ser una narrativa que vaya en detrimento de las tareas de búsqueda y de identificación. No obstante, sí podemos decir que ambas series son un indicador de los niveles de violencia en el país, que las desapariciones en México representan una crisis humanitaria, y que ambos delitos están relacionados.

Evolución en las tasas de defunciones por homicidio y desapariciones por cada 100 mil habitantes



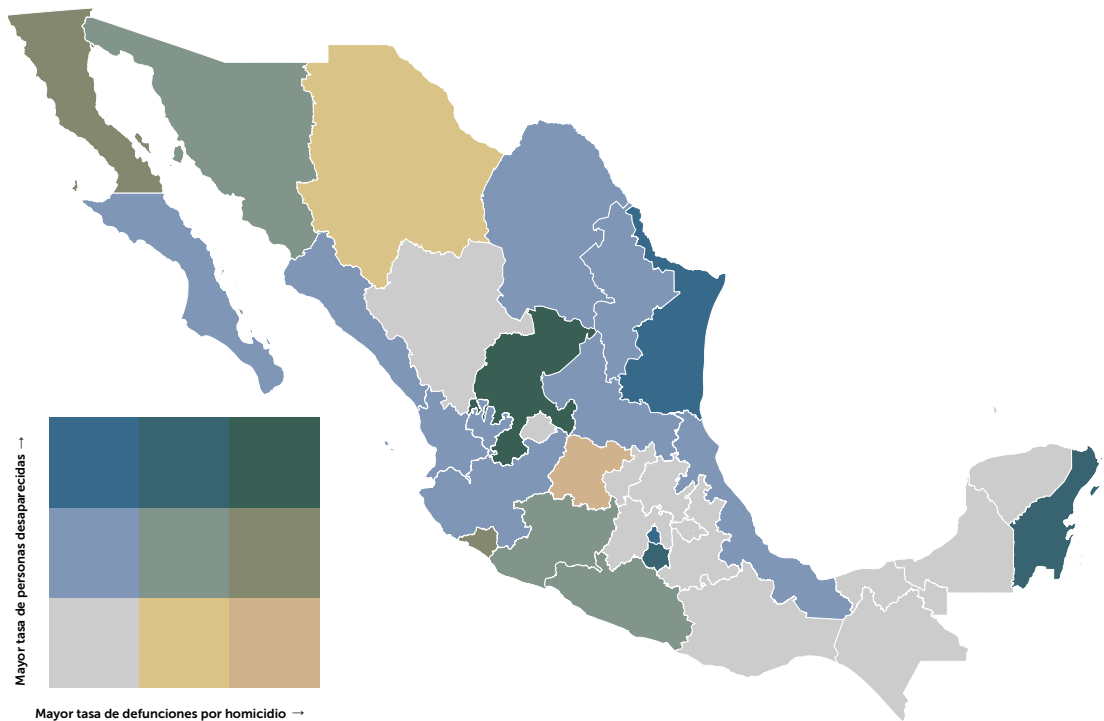
Fuente: Elaboración propia con datos del RNPDO y de defunciones de INEGI

En un intento por comprender de mejor manera la relación entre ambos delitos analizamos de manera simultánea las tasas a nivel estatal. Este proceso nos permite identificar que a nivel nacional, utilizando los datos de 2022, podemos generar tres categorías de estados:

- Estados donde predominan las desapariciones (aparecen en tonalidades de azul),
- Estados donde predominan las defunciones por homicidio (aparecen en tonalidades de amarillo), y
- Estados donde tanto las desapariciones como los homicidios tienen intensidad media o alta (aparecen en tonalidades de verde).

Un foco de atención importante se encuentra en estados como Baja California, Quintana Roo, Zacatecas, Morelos y Colima, donde tanto la tasa de desapariciones como la de defunciones se encuentran entre las más altas a nivel nacional.

Relación entre las tasas de personas desaparecidas y las defunciones por homicidio por cada 100k habitantes (2022)



Fuente: Elaboración propia con datos del RNPDO y cifras preliminares de defunciones por homicidio 2022 de INEGI

Crisis forense

Conocer el alcance de la crisis humanitaria en la que se han convertido las desapariciones en México requiere prestar especial atención a los servicios periciales para la búsqueda forense y posterior identificación de personas desaparecidas y no localizadas. Los servicios periciales comprenden auxiliares técnicos y científicos enfocados en la búsqueda de indicios y preservación de pruebas. El trabajo competente de estos auxiliares permite evaluar la responsabilidad penal de la persona, e identificar a las víctimas. El objetivo de los servicios periciales es ofrecer al órgano ministerial sustentos para las pruebas ofrecidas en el proceso penal.¹³

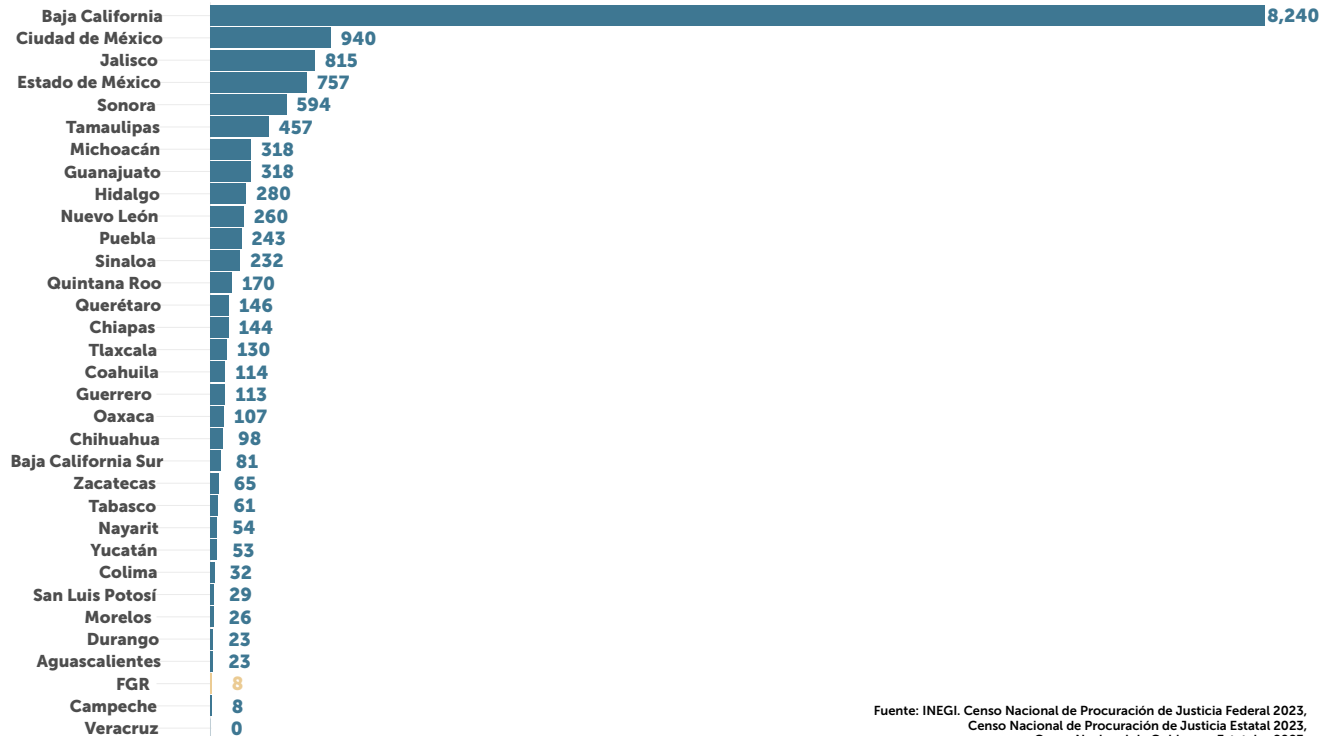
De acuerdo con datos del INEGI, en 2022 se registró la existencia de 1 004 laboratorios de servicios periciales y/o servicios médico forenses en México. Esta cifra representa un incremento de 3% con respecto a 2021, año en el que existían 974 laboratorios. Asimismo, dentro de los registros de información de investigación criminalística de la FGR, en 2022 se reportaron 38 189 perfiles

¹³ Véase INEGI (2023). "Servicios periciales y servicio médico forense 2023", p. 38. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/SPySMF/SPySMF2023.pdf>

genéticos de familiares, y 24 682 perfiles genéticos de cadáveres y/o restos humanos. De los 130 470 cadáveres y/o restos humanos recibidos por la FGR o alguna de las Unidades Estatales en 2022, 49 005 no han sido identificados (estos representan 37.5% del total). Los estados que concentran más casos no identificados son Baja California con 8 240, Ciudad de México (940), Jalisco (815), Estado de México (757) y Sonora (594).

Cadáveres y/o restos humanos no identificados

2022



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2023, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2023, Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2023, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023.

Sin embargo, los esfuerzos de la sociedad civil encaminados a cuantificar la magnitud de este fenómeno hacen referencia a un mayor número de personas sin identificar.¹⁴ El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México profundizó el estudio sobre esta situación en “La crisis forense en México: más de 52,000 personas fallecidas sin identificar”. Este informe ilustra la magnitud de la crisis, pues revela que para 2021, se acumularon más de 52 000 personas fallecidas sin identificar, y que la mayoría de estas personas, 60% yace en fosas comunes en cementerios públicos; 7% en instalaciones de los servicios forenses; 5% en universidades y 1% en centros de resguardo forense.¹⁵

¹⁴ Movimiento por Nuestros Desaparecidos ha profundizado el estudio sobre esta situación, publicado su informe “La crisis forense en México: más de 52,000 personas fallecidas sin identificar”. Disponible en <https://movndmx.org/wp-content/uploads/2021/08/Informe-La-Crisis-Forense-en-Me%CC%81xico.pdf>

¹⁵ Ibid., p. 7.

Por supuesto, las causas de esta crisis son multifactoriales, respondiendo en gran parte a los niveles de violencia mantenidos desde hace décadas. La creación e implementación del Banco Nacional de Datos Forenses en términos de lo establecido en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (Ley GMDP) ayudaría a atender el importante rezago en materia de identificación humana que hoy satura de cuerpos y restos sin identificar a los servicios forenses del país.

Por ello, en su informe de visita a México el Comité Contra la Desaparición Forzada (CED, por sus siglas en inglés) de la ONU resaltó: “la urgencia de que en cumplimiento de sus funciones de conformidad con la Ley General: a) la Fiscalía General de la República cree un banco nacional de datos forenses, un registro nacional de personas desaparecidas no identificadas y no reclamadas y un registro nacional de fosas comunes y de fosas clandestinas”.¹⁶

El rezago en la identificación forense no es la única arista de la crisis forense que existe en el país. Aunque en los últimos años se han creado nuevas instituciones para avanzar en el proceso de identificación y para resguardar los hallazgos, este esfuerzo no ha sido respaldado adecuadamente con la asignación de recursos. La mayor parte de recursos destinados a la identificación proviene del Subprograma de Desarrollo de la Ciencias Forenses para la Investigación de Hechos Delictivos del Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP). En 2022 el monto del FASP correspondiente al subprograma forense representó cerca de 7%.¹⁷ Para avanzar en el proceso de identificación de cuerpos es necesario incrementar los recursos destinados al subprograma. La creación de laboratorios e instituciones forenses en el país es un esfuerzo estéril si no se implementan políticas públicas que garanticen el desarrollo de capacidades necesarias para el correcto ejercicio de las funciones de dichas instancias.

¹⁶ ONU. Informe Comité CED 2022, párr. 68. Disponible en <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>

¹⁷ Véase Fundar (2022). “Presupuesto y crisis forense en México. Opacidad e insuficiencia del presupuesto en materia de identificación forense”, p. 8. Disponible en https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2022/12/CrisisForense_PEF2023.pdf

03

Responsabilidad del Estado sobre la desaparición de personas aplicable en México

Marco jurídico internacional

El Estado mexicano es parte de diversos tratados internacionales especializados en materia de desaparición de personas, es decir, de normas jurídicas que deben ser aplicadas de manera obligatoria por las autoridades mexicanas de forma conjunta a la legislación nacional. No obstante, a pesar de haber firmado estos tratados, ha establecido reservas al momento de su adhesión. En el derecho internacional, una reserva es una declaración por parte del Estado firmante con el propósito de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación en ese Estado. Esto significa que el Estado se adhiere al tratado exceptuando ciertas partes que no aplicará.¹⁸ A lo largo de esta sección conoceremos el marco jurídico internacional que delimita la responsabilidad del Estado mexicano, las reservas que este ha manifestado al momento de ratificar y/o firmar los tratados correspondientes, y la relevancia de las mismas en tanto implican que el estado firmante no esté obligado a cumplir las disposiciones sobre las cuales se reservó.

¹⁸ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos

En el Sistema Universal de Protección Derechos Humanos la normativa internacional surgió como respuesta a la preocupación de los estados frente a la desaparición forzada cometida por agentes gubernamentales o por particulares que actuaban en nombre del gobierno, ya sea con su apoyo directo o indirecto, afectando a muchas personas en distintos contextos y momentos históricos. Así, lo que comenzó por pronunciamientos y resoluciones emitidas por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹⁹ que exhortaban a los Estados a proteger a la población de ser sometida a cualquier forma de detención o privación de la libertad injustificada, derivó en la creación y aprobación de la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas en diciembre de 1992.²⁰

Años más tarde, el 20 de diciembre de 2006, la Asamblea General de la ONU adoptó la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, con la finalidad de ampliar el marco de protección para las víctimas de esta grave violación de derechos humanos, así como reforzar las obligaciones de los Estados para erradicar esta práctica. En el siguiente cuadro observamos algunos de los puntos más relevantes del contenido de la Convención:

Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas	
Fecha de ratificación del Estado mexicano	18 de marzo de 2008
Reservas	Que el Comité CED conozca peticiones individuales
Fecha de aceptación de competencia para conocer peticiones individuales	2021
<ul style="list-style-type: none"> -Prohibición expresa de que cualquier persona sea sometida a una desaparición forzada. -Establece garantías en cuanto a la prohibición de la detención clandestina de cualquier persona en cualquier lugar. <ul style="list-style-type: none"> -Confirma que la práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad. -El concepto de víctima contempla a los y las familiares de las personas desaparecidas. -Reconoce el derecho de las víctimas a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada y el destino final de la persona desaparecida; y a recuperar los restos de las personas desaparecidas. -Establece un órgano de vigilancia independiente (el Comité CED). 	

¹⁹ Asamblea General ONU. 33/173, 20 de diciembre de 1978; Asamblea General ONU. 43/173, 9 de diciembre de 1988.

²⁰ La Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 47/133, de 18 de diciembre de 1992.

El Comité en Desaparición Forzada - CED - se conforma por personas expertas independientes encargadas de monitorear la implementación de la Convención en los Estados parte. A diferencia del Grupo de Trabajo sobre la Desaparición Forzada o Desapariciones Involuntarias, el Comité sólo puede intervenir en Estados que han firmado la Convención, y sobre casos ocurridos del 23 de diciembre de 2010 en adelante. Este órgano reside en Ginebra y sesiona dos veces al año.²¹ Del 13 al 15 de septiembre de 2023, en el marco de la 25ª sesión del Comité se llevó a cabo el diálogo con México para dar seguimiento a la información complementaria²² que éste proporcionó.

Durante los tres días de sesiones, el CED exhortó a México a aprobar, en un futuro cercano, el Reglamento de la Ley General y el Reglamento de la CNB. Además, se hizo hincapié en la importancia de promover la adopción de leyes locales sobre la declaratoria especial de ausencia en aquellos estados que aún no cuentan con ellas, involucrando activamente a los familiares de personas desaparecidas en estos procesos.

También expresó su preocupación al considerar que la información complementaria provista por la delegación mexicana era una respuesta “fragmentada por dependencias y no la de una política de estado”. Al respecto los relatores consideraron que dicha fragmentación refleja la poca articulación que existe entre los esfuerzos realizados por las distintas instituciones. En el diálogo se destacó la ausencia de una política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones, que la investigación y persecución penal de las desapariciones no sean prioridad, las deficiencias en la persecución de delito pese a elementos probatorios contundentes, la baja proporción de casos judicializados, la falta de información sobre las capacidades de las unidades de análisis de contexto, el limitado uso del “amparo buscador”, la asignación insuficiente de recursos, la actualización del RNPDO sin transparencia en la metodología aplicada, la violencia contra colectivos de búsqueda, y la limitada aplicación del enfoque masivo en la identificación humana.²³

²¹ Véase OHCHR. Comité sobre Desaparición Forzada. Disponible en <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ced/introduction>

²² La información complementaria forma parte de las obligaciones contenidas en el artículo 29 de la Convención, mismo que establece la facultad del Comité para solicitar al estado información adicional al informe de las medidas tomadas para el cumplimiento de obligaciones. Véase Artículo 29. “Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas”, p. 12. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced>

²³ Véase CED (2023). “Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por México con arreglo al artículo 29, párrafo 4 de la Convención. Versión avanzada no editada”. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2FC%2FMEX%2FOAI%2F26&Lang=en

En el Amparo en Revisión 1077/2019 la Primera Sala de la SCJN determinó la obligatoriedad de las Acciones Urgentes emitidas por el CED en tanto “dan contenido específico a la obligación del Estado de garantizar el derecho de las personas a no ser sometidas a desaparición forzada, así como a la obligación de búsqueda y localización de una persona desaparecida”.²⁴

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En cuanto al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Organización de los Estados Americanos (OEA) adoptó la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas de Personas el 9 de junio de 1994, tomando en consideración la subsistencia de la desaparición forzada en diversos países de nuestro continente. En el siguiente cuadro observamos algunos de los puntos más relevantes del contenido de la Convención Interamericana:

Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas de Personas	
Fecha de ratificación por el Estado mexicano	9 de abril de 2002
Reserva	Al Artículo IX, toda vez que la Constitución Política reconoce el fuero de guerra, cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio. El fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención, toda vez que conforme al artículo 14 de la Constitución mexicana nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Dicha reserva fue retirada el 11 de julio de 2014.
<p>Contenido:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Tomar las medidas de carácter legislativo necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas, debiendo ser considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima. -La acción penal derivada de la desaparición forzada de personas no estará sujeta a prescripción. -No se admitirá la eximente de la obediencia debida a órdenes o instrucciones superiores que dispongan, autoricen o alienten la desaparición forzada. Toda persona que reciba tales órdenes tiene el derecho y el deber de no obedecerlas. -Los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares. -En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales, tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la desaparición forzada de personas. -Toda persona privada de libertad debe ser mantenida en lugares de detención oficialmente reconocidos y presentada sin demora, conforme a la legislación interna respectiva, a la autoridad judicial competente. 	

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Extracto del Amparo en Revisión 1077/2019”, Dirección General de Derechos Humanos, México. Recueprado de: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2022-05/Resumen%20AR1077-2019%20DGDH.pdf>

La reserva anteriormente expuesta implica que hasta julio de 2014 el ejército podía ser juzgado en jurisdicción militar aun cuando los hechos de los cuales se les acusaba fueran violaciones a derechos humanos. Esta reserva se retiró como consecuencia de la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre el Caso Rosendo Padilla²⁵ y fue en este momento cuando se obligó a México a modificar el Código de Justicia Militar para prohibir que los militares fueran juzgados por tribunales militares ante la comisión de violaciones a derechos humanos.

Marco jurídico nacional

Tras la emisión de la Corte IDH en el caso Rosendo Radilla, colectivos de familias de personas desaparecidas y diversas organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales, impulsaron un proceso legislativo que culminó en la publicación de 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 en Materia de Desaparición de Personas o Ley GMDP) el 17 de noviembre de 2017, que entró en vigor el 16 de enero de 2018. Esta ley representa el fruto de un esfuerzo colectivo de múltiples actores que se unieron con el propósito de establecer un marco legal que ayudara a dar respuesta a la grave crisis de personas desaparecidas en México, que para la fecha en la que fue presentada como iniciativa, el registro de personas desaparecidas y no localizadas ascendía a 46 423.

Ley General en Materia de Desaparición de Personas

La creación de esta ley representó un gran avance y logro de las familias, como lo manifestaron en el Grupo de Trabajo contra la Desaparición Forzada de Personas de Nacionales Unidas al destacar “la apertura de las autoridades para garantizar la participación de las familias de personas desaparecidas, así como otras organizaciones de la sociedad civil en el proceso legislativo”.²⁶

²⁵ Corte IDH, Caso Rosendo Radilla Pacheco y otros vs. México, Fondo, Reparaciones y Costa, Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C, No. 209. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf

²⁶ ONU (16 de enero de 2018). “Expertos de la ONU saludan entrada en vigor de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada en México”, Grupo de Trabajo contra las Desapariciones Forzadas. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22588&LangID=S>

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México también refirió que el proceso legislativo “permitió recuperar las exigencias y demandas de los familiares de personas desaparecidas, en su mayoría mujeres (madres, esposas, hijas y hermanas que buscan a sus seres amados)”.²⁷

Esta ley incorporó muchas de las demandas que las familias habían planteado durante años en su búsqueda de justicia y verdad para sus seres queridos, creando diversas instituciones, herramientas y mecanismos que atendieran las principales necesidades para la búsqueda de personas desaparecidas, la investigación, persecución y sanción de los hechos que llevaron a su desaparición, así como para el proceso de identificación en caso de hallazgo. No obstante, a casi cinco años de su entrada en vigor, la Ley GMDP **continúa sin ser plenamente implementada**. Aun persisten omisiones en la creación de ciertas herramientas y se evidencian serias deficiencias en la operación de mecanismos debido a la falta de coordinación y respuesta por parte de algunas autoridades frente a las víctimas de esta grave violación a los derechos humanos. Además, en sus observaciones realizadas a finales de septiembre de 2023²⁸, el CED manifestó su preocupación por el retraso de la aprobación del Reglamento de la Ley GMDP y del Reglamento de la Comisión Nacional de Búsqueda, así como la ausencia de consultas sustantivas con los familiares de las personas desaparecidas y de la sociedad civil en su proceso de elaboración. Asimismo, existen otros marcos normativos, como el Protocolo Homologado de Búsqueda o el Protocolo Adicional para la Búsqueda Niñas, Niños y Adolescentes, que aunque han sido publicados no se implementan de manera integral ni complementaria.

La creación de la Ley GMDP tuvo entre sus principales objetivos homologar, estandarizar o igualar los delitos y sus respectivas sanciones en materia de desaparición de personas, para que sean aplicados en todos los casos, sin importar el estado o entidad federativa en donde se investiguen, así como organizar y definir las responsabilidades de las autoridades para investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición de personas. Ambas cuestiones son de gran relevancia, pues hasta antes de la creación de la Ley GMDP cada estado tenía una des-

²⁷ Senado de la República / CCC México (agosto de 2018). “El movimiento por nuestros desaparecidos en México y su camino hacia la incidencia legislativa”, prólogo de Jan Jarab, pp. 8 y 9. Disponible en https://colaboracioncivica.org/uploads/LibroCCC_SisMNDM.pdf

²⁸ ONU, Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por México con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención, 29 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2023/10/Observaciones-Finales-CED-2023-Mexico.pdf>

cripción distinta de lo que se concebía como desaparición. Al tratarse de una ley “general”, todos los artículos y disposiciones de la Ley GMDP deben aplicarse en todo el país, por autoridades municipales, estatales y federales. Así, las denuncias presentadas por la desaparición de una persona, a partir del 16 de enero de 2018, deben ser investigadas, procesadas y sancionadas utilizando los tipos penales regulados en la Ley GMDP.

Competencia para investigar: ¿Cuándo es un caso federal o un caso local?

En la investigación de delitos se suelen utilizar los conceptos de *fuero* o *competencia* para referirnos a la autoridad encargada de investigar ciertos hechos.

- **Competencia o fuero federal:** se refiere a que la autoridad encargada de investigar el delito será el Ministerio Público federal, es decir, la Fiscalía General de la República (FGR). Aunque las oficinas centrales de la FGR se encuentran en la Ciudad de México, cada estado tiene una o varias oficinas llamadas delegaciones.
- **Competencia o fuero local:** se refiere a que la autoridad encargada de investigar el delito será el Ministerio Público, fiscalía o procuraduría del estado. Por ejemplo, la Fiscalía General de Justicia del Estado de México; la Fiscalía General del Estado de Guanajuato.

El artículo 24 de la Ley GMDP establece los criterios para determinar si una investigación de desaparición debe ser competencia federal. Estos criterios incluyen: la participación de un servidor público federal como posible responsable o víctima del delito; una sentencia de un organismo internacional de derechos humanos que responsabilice al Estado mexicano por omisión en la investigación o persecución de casos de desaparición; la solicitud del Ministerio Público de la Federación a la Fiscalía Especializada de la entidad federativa basada en circunstancias o relevancia social; la presencia de indicios de colaboración con la delincuencia organizada en la comisión del hecho; y finalmente, cuando alguna ley específica señale que el caso debe ser investigado por autoridades federales.

Si ninguna de estas circunstancias se cumple, la responsabilidad de investigar y procesar los delitos contemplados en la Ley GMDP recae en las fiscalías o procuradurías estatales. Es importante destacar que los delitos, principios y derechos establecidos en la Ley GMDP son aplicables tanto para casos de competencia federal como estatal, variando solo la autoridad encargada de aplicarlos y las leyes complementarias utilizadas durante el proceso.

¿Qué tipos penales se encuentran regulados en la Ley General en Materia de Desaparición de Personas?

Los delitos sobre desaparición de personas se encuentran regulados en el Título Segundo de la Ley GMDP, a partir del artículo 13 y hasta el 41. Previo al análisis de cada uno de los delitos regulados en la ley, es importante tener presentes algunas cuestiones aplicables en la investigación de cualquiera de estos, que serán fundamentales durante la investigación de los hechos.

Cualquiera de los delitos de desaparición de personas regulados en la ley:

- a) **Deben ser perseguidos de oficio**, es decir, que la autoridad no necesita de la denuncia de la víctima para iniciar una investigación.
- b) **No prescriben**. La denuncia y subsecuente investigación podrá hacerse en cualquier momento, sin importar el tiempo que haya transcurrido desde la fecha de desaparición.
- c) **Tienen el carácter de permanentes o continuos**, lo que implica que la afectación a la víctima continúa hasta que la suerte y el paradero de la persona desaparecida no se hayan determinado o sus restos no hayan sido localizados y plenamente identificados.
- d) **No procederá el archivo temporal de la investigación**, es decir, que el Ministerio Público deberá continuar investigando, incluso si no se cuenta con pruebas suficientes para identificar responsables o esclarecer los hechos, y sin importar el tiempo que haya transcurrido.

- e) Los procesos penales no están sujetos a criterios de oportunidad²⁹** para la persona imputada ni a formas de solución alterna al proceso.³⁰
- f) Se aplicará prisión preventiva de manera oficiosa** a las personas imputadas por los delitos regulados en la Ley GMDP.³¹ Si durante la investigación un juez de control determina que hay elementos suficientes para encontrar a alguien como probable responsable de la desaparición, tendrá que seguir su proceso en prisión, sin que para ello el Ministerio Público o la asesoría jurídica tengan que solicitarlo y justificarlo.
- g) No constituye causa de exclusión de los delitos³² la obediencia debida**, es decir, las órdenes o instrucciones emitidas por autoridades de mayor rango que dispongan, autoricen o alienten a la comisión de estos delitos.
- h) No se puede investigar la desaparición en el fuero militar**, es decir, que la investigación, persecución, procesamiento y sanción de los delitos previstos en esta ley deberá ser competencia exclusiva de las autoridades federales o estatales del orden civil, aun cuando esté involucrado un servidor público del Ejército, Fuerza Aérea o Marina.

Ahora bien, la Ley GMDP contempla 12 conductas distintas que reconoce como delitos. Aunque cada uno de estos delitos cuenta con sus propias características y particularidades, la Ley GMDP las clasifica de la siguiente manera:

- Delitos de desaparición forzada de personas³³
- Desaparición cometida por particulares
- Delitos relacionados con la desaparición de personas

La creación de dos tipos penales distintos para regular la desaparición de personas buscó especificar y describir de manera detallada la conducta y al executor de esta para evitar que el au-

²⁹ Los criterios de oportunidad permiten al Ministerio Público desistirse de ejercer acción penal contra una persona a cambio de que ésta aporte información esencial y eficaz para la persecución de un delito más grave del que se le imputa. Estos se encuentran regulados en el Código Nacional de Procedimientos Penales en los artículos 256 al 258.

³⁰ Las formas de solución alterna del procedimiento son mecanismos legales que permiten concluir un proceso penal previamente a llegar a la etapa de juicio. Estas se encuentran reguladas en el Código Nacional de Procedimientos Penales en los artículos 184 al 200.

³¹ La medida cautelar de prisión preventiva oficiosa se aplicará para todos los delitos regulados en la Ley GMDP, con excepción de los tipificados en los artículos 38, 39 y 40, como se muestra en el cuadro sobre delitos.

³² Las causas de exclusión se refieren a situaciones que tienen como consecuencia que el delito no se configure, por ejemplo: la legítima defensa, el cumplimiento de un deber, ejercicio de un derecho, entre otros.

³³ El término particulares se refiere a que quien realiza la conducta es cualquier persona que no sea autoridad.

tor del hecho evada la justicia por una falta de tipificación. En este sentido, uno de los grandes logros en la creación de esta ley fue la posibilidad de imputar el delito de desaparición tanto a particulares como a servidores públicos, y con ello evitar que las desapariciones cometidas por particulares fueran clasificadas como delitos distintos que no correspondieran al tipo penal de desaparición. Sin embargo, en las instancias de procuración de justicia se identifican prácticas en las que las carpetas siguen siendo clasificadas bajo tipos penales distintos, y en las que se clasifica bajo la tipificación de desaparición cometida por particulares como forma de diluir la responsabilidad estatal.

Para facilitar el análisis de los tipos penales regulados en esta ley, a continuación, presentamos una tabla con las características y elementos principales de cada uno de estos.

Delitos reconocidos en la Ley General en Materia de Desaparición de Personas				
Delito	Artículo LGMDP	Conducta descrita en la Ley GMDP	Sujeto activo	Penalidad
Desaparición forzada de personas	Art. 27	Prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa ³⁴ wa reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.	a. Servidor Público; o b. Particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público.	De 40 a 60 años de prisión. + De 10 mil a 20 mil días multa. + Si es un servidor público: destitución e inhabilitación ³⁵ para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión pública.
Desaparición forzada de personas	Art. 28	Oculte o se niegue a proporcionar información sobre la privación de la libertad de una persona o sobre el paradero de una persona detenida, u oculte a una persona detenida en cualquier forma.	a. Servidor Público; o b. Particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público.	De 40 a 60 años de prisión + De diez mil a veinte mil días multa. Si es un servidor público: destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión pública.
Desaparición forzada de personas	Art. 31	Omita entregar a la autoridad o Familiares al nacido de una víctima del delito de desaparición forzada de personas durante el periodo de ocultamiento, a sabiendas de tal circunstancia.	Particulares	De 20 a 30 años de prisión + De 500 a 800 días multa.
Desaparición cometida por particulares	Art. 34	Prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero.	Particulares	De 25 a 50 años de prisión. + De 4 mil a 8 mil días multa.

³⁴ Es decir, que no reconozca dicha privación de la libertad.

³⁵ Cuando la persona que haya cometido el delito sea una autoridad o funcionario público, no podrá continuar con dicho cargo, es decir que será retirado de ese empleo.

Desaparición cometida por particulares	Art. 35	Omita entregar a la autoridad o Familiares al nacido de una víctima del delito de desaparición cometida por particulares durante el periodo de ocultamiento, a sabiendas de tal circunstancia.	Particulares	De 10 a 20 años de prisión + De 500 a 800 días multa.
Desaparición cometida por particulares	Art. 35	Sin haber participado directamente en la comisión del delito de desaparición cometida por particulares, retenga o mantenga oculto a la niña o niño que nazca durante el periodo de desaparición de la madre, a sabiendas de tal circunstancia.	Particulares	De 10 a 20 años de prisión.
Delitos vinculados con la desaparición de personas	Art. 37	A quien oculte, deseche, incinere, sepulte, inhume, desintegre o destruya, total o parcialmente, restos de un ser humano o el cadáver de una persona, con el fin de ocultar la comisión de un delito.	Particulares	De 15 a 20 años de prisión + De mil a mil quinientos días multa.
Delitos vinculados con la desaparición de personas	Art. 38	Impida injustificadamente el acceso previamente autorizado a las autoridades competentes encargadas de la búsqueda de Personas Desaparecidas o de la investigación de los delitos establecidos en los artículos 27, 28, 31, 34 y 35 de la Ley a cualquier mueble o inmueble de las instituciones públicas.	Servidor Público	De 2 a 5 años de prisión + De 100 a 300 días multa + Destitución e inhabilitación hasta por el mismo lapso de la pena de privación de la libertad impuesta para desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión público.
Delitos vinculados con la desaparición de personas	Art. 39	Obstaculice dolosamente ³⁶ las acciones de búsqueda e investigación a que se refiere el artículo anterior.	Servidor Público	De 2 a 7 años de prisión + De 30 a 300 treinta a días multa + Destitución e inhabilitación hasta por el mismo lapso de la pena de privación de la libertad impuesta para desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión público.
Delitos vinculados con la desaparición de personas	Art. 40	Conociendo el paradero o destino final de una niña o niño a los que se refieren los delitos establecidos en los artículos 31 y 35 de la Ley, y a sabiendas de la misma, no proporcione información para su localización.	Particulares	De 3 a 7 años de prisión.
Delitos vinculados con la desaparición de personas	Art. 41	Falsifique, oculte o destruya documentos que prueben la verdadera identidad de una niña o niño a los que se refieren los delitos establecidos en los artículos 31 y 35 de la Ley durante el periodo de ocultamiento, con conocimiento de dicha circunstancia; o dolosamente, utilice los documentos falsificados de una niña o niño a que se refiere el párrafo anterior, con el conocimiento de dicha circunstancia.	Particulares	De 6 a 12 años de prisión + De 600 a mil días multa.

³⁶ Que la obstaculización de las acciones de búsqueda se haga intencionalmente.

04

Sobre la regulación en los estados

La Ley GMDP buscó regular la coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno en materia de desaparición, respetando la facultad de las fiscalías estatales de investigar y sancionar los delitos de desaparición forzada. A partir de su creación, diferentes estados optaron por crear una ley similar a la general en los límites de su entidad federativa; otros estados ya contaban con una ley. Actualmente 19 estados de la República cuentan con leyes de desaparición. Entre ellos, Guerrero, Querétaro y Morelos ya tenían una legislación previa a la creación de la Ley General, el resto la creó a partir de 2018. Como se muestra en el siguiente mapa, todavía hay 13 entidades federativas sin una ley específica sobre desaparición.

Leyes estatales de desaparición (2023)



Fuente: elaboración propia con base en las leyes estatales de desaparición

Aunque en 2018 ya existía un marco normativo que detallaba de manera específica los tipos penales, no todos los estados que promulgaron nuevas leyes se ajustaron plenamente a la Ley General. Por lo tanto, la existencia de diversas regulaciones en los ordenamientos legales estatales ha derivado en la inexistencia de una homologación real en la regulación de los tipos penales relativos a desaparición de personas. Aunque la creación de una ley general implica que todos los estados deben regirse por las descripciones que en ella se establecen, hasta la fecha, esta transición no ha sido completamente reflejada en todos los códigos penales estatales. Esto ha generado una serie de contradicciones y tiene implicaciones que se vuelven evidentes incluso en la manera en que las instituciones de procuración e impartición de justicia registran la información.

La forma en la que se regula la desaparición forzada en los estados

En la actualidad hay **17 estados de la República cuyo tipo penal sí está homologado a la Ley General**. Esta homologación se pudo dar por tres razones:

- 1) Se derogó el tipo penal al momento de la creación de la Ley General.
- 2) Cuando se creó la Ley General se estableció explícitamente en la ley estatal que se seguirá la regulación de los tipos penales conforme a la Ley General.
- 3) En sus códigos penales no se regula el tipo penal ni se tiene registro de que se haya derogado después de la creación de la ley. Sin embargo, al no contar con una ley estatal propia, se aplica la regulación de la Ley General.

En cambio, **en 12 estados regulan el tipo penal en sus propios códigos penales**. Es en estos casos donde encontramos una primera ruptura al ordenamiento. Como se ilustra en el cuadro siguiente, en este conjunto de estados solo se cuenta con un tipo

penal: la desaparición forzada. Sin embargo, en algunos casos se aplica tanto a particulares como a servidores públicos, mientras que en otros solo se puede aplicar a servidores públicos. Si bien en la Ley General existen ambos tipos penales, este hecho deja desprotegida una parte importante del tipo penal de desaparición, pues se crea una tendencia para ignorar la participación del Estado o del particular.

Entidad	Qué protege
Aguascalientes	Solo se aplica a servidores públicos
Baja California	Se puede imputar a particulares
Campeche	Solo se aplica a servidores públicos
Ciudad de México	Se puede imputar a particulares
Colima	Se puede imputar a particulares
Guanajuato	Solo se aplica a servidores públicos
Jalisco	Se puede imputar a particulares
Michoacán	Se puede imputar a particulares
Nayarit	Se puede imputar a particulares
Oaxaca	Se puede imputar a particulares
Puebla	Se puede imputar a particulares
Sonora	Solo se aplica a servidores públicos

Los tres estados restantes, que son Chiapas, Guerrero y Querétaro, regulan sus tipos penales de desaparición en sus propias leyes estatales de desaparición. Chiapas y Guerrero tienen un solo tipo penal, y Querétaro tiene dos, al igual que la Ley General. Querétaro entra en esta categoría porque a pesar de tener una regulación igual a la de la Ley General, en su ley estatal no reconoce o manifiesta explícitamente que los tipos penales de desaparición se regirán por lo establecido en la Ley General.

Entidad	Qué protege
Chiapas	Desaparición forzada solo se aplica a servidores públicos.
Guerrero	Desaparición forzada solo se aplica a servidores públicos.
Querétaro	Desaparición forzada y desaparición cometida por particulares

Regulación de tipos penales de desaparición (2023)



Fuente: elaboración propia con base en las leyes estatales de desaparición

Si bien las implicaciones que tiene una ley general es que todas las entidades federativas se rijan por ella, la disparidad de regulación al interior de los estados tiene consecuencias en la manera en que cada estado presenta sus cifras, pues muchas entidades federativas no hacen la distinción entre los delitos de desaparición de personas y desaparición cometida por particulares, lo cual dificulta el análisis de incidencia del delito.

05

Sobre las fiscalías que investigan los delitos de desaparición de personas

Otra cuestión de suma relevancia es la creación de las fiscalías especializadas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición de personas y desaparición cometida por particulares. Como hemos analizado, estos delitos tienen sus orígenes en dinámicas sociales que se tornan más complejas al involucrar diversos delitos y transgresiones a los derechos humanos.

La Ley General establece que las investigaciones involucran personal, procedimientos e instrumentos especializados, mediante el establecimiento de fiscalías especializadas, cuya función es fundamental en la investigación y resolución de casos de personas desaparecidas.

Concretamente en los artículos 68 al 78, la Ley GMDP ordena a la Fiscalía General de la República y a las fiscalías o procuradurías de los estados crear una Fiscalía Especializada que cuente con los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos que se requieran para su efectiva operación, entre los que deberá contar con personal ministerial, policial, pericial y de apoyo psicosocial.

La Ley GMDP otorga atribuciones especiales a las Fiscalías Especializadas cuyo objetivo será dar trámite a las denuncias o investigaciones que tengan a su cargo por los delitos ya señalados, ordenando las siguientes acciones:

- **Mantener comunicación y coordinación con la Comisión Nacional de Búsqueda o Comisiones locales³⁷** para realizar todas las acciones relativas a la investigación.
- **Dar aviso de manera inmediata**, a través del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO),³⁸ a la Comisión Nacional de Búsqueda sobre el inicio de una investigación.
- **Proporcionar a la Comisión Nacional de Búsqueda la información ministerial y pericial que esta le solicite**, tendiente a la búsqueda de personas con fines de identificación humana.
- **Solicitar directamente a las compañías de telefonía la localización geográfica en tiempo real del celular o la línea telefónica, o la entrega de los datos conservados**, es decir, la sábana de llamadas y mensajería para identificar aquellos movimientos de la línea de teléfono de la persona desaparecida que sean útiles para identificar su paradero y posibles líneas de investigación. Entre la información que se puede rastrear de los datos conservados están los números de teléfono de donde salieron o entraron llamadas; la fecha, hora y duración de la comunicación; las coordenadas para ubicar la localización desde donde se realizaron las comunicaciones.
- **Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.**
- **Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para la realización de las exhumaciones** en cementerios, fosas o de otros sitios en los que se encuentren.
- **Atención a víctimas:** las fiscalías especializadas también brindan apoyo y atención a las familias de las personas desaparecidas. Este apoyo es esencial para ayudar a las familias a sobrellevar la situación y colaborar en la investigación.

Actualmente, en México todas las entidades federativas cuentan con una fiscalía o unidad especializada para atender temas de desaparición. Los estados de Baja California, Durango, San Luis

³⁷ Las comisiones de búsqueda son autoridades independientes a las fiscalías que se dedican únicamente a la búsqueda de las personas desaparecidas. Más adelante encontrarás un apartado específico en el que se analizan las funciones de las comisiones de búsqueda.

³⁸ El RNPDO es una base de datos administrada por la Comisión Nacional de Búsqueda, cuyo objetivo es visibilizar la dimensión del fenómeno de la desaparición en México llevando un conteo de las personas desaparecidas y no localizadas, y que se actualiza día con día. Más adelante encontrarás un apartado para analizar más a detalle este Registro Nacional.

Potosí, Sonora y Yucatán cuentan con unidades especializadas, el resto son fiscalías.³⁹ No obstante, las fiscalías especializadas por lo general no cuentan con los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para cumplir con sus funciones, lo que provoca la fragmentación de las investigaciones por existir dos expedientes en fiscalías diversas, que investigan los mismos hechos.

Lo anterior suele ocurrir cuando un caso se encuadra tanto en la competencia de las fiscalías locales o estatales, pero también en la competencia de la FGR. También sucede cuando en el caso se configura el supuesto de "concurso de delitos", es decir, que además de haberse cometido algún delito relacionado con la desaparición, se comete otro u otros hechos que también se encuentran reconocidos como delitos. Esto ocasiona que en las distintas carpetas de investigación abiertas por el mismo hecho, las diversas fiscalías no tengan coordinación entre sí, ni un análisis conjunto de los casos.

A lo mencionado, se añade la inadecuada clasificación de los delitos que se investigan cuando se denuncian hechos que constituyen desaparición de personas, siendo común que las investigaciones se realicen por otros delitos, como homicidio, privación ilegal de libertad en la modalidad de secuestro, portación de armas prohibidas y delincuencia organizada.

En medio del preocupante panorama de desapariciones en el país, al trabajo de las fiscalías especializadas se han sumado esfuerzos complementarios provenientes de mecanismos extraordinarios, como las Comisiones de la Verdad. En el caso mexicano se pueden identificar tres comisiones dedicadas a la investigación, esclarecimiento y búsqueda de justicia para las víctimas de casos que han dejado una profunda marca en la historia de la nación, como la guerra sucia y el caso Ayotzinapa.

³⁹ Respuesta de la representante de la Fiscalía General de la República a las preguntas de los relatores del Comité contra las Desapariciones Forzadas ONU.

Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos cometidas de 1965 a 1990

Esta comisión fue creada mediante decreto⁴⁰ el 6 de octubre de 2021 con el propósito de realizar funciones de investigación, seguimiento, fiscalización, proposición y emisión de informes sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el periodo entre 1965 y 1990, conocido en México como “guerra sucia”.

Está compuesta por los titulares de seis dependencias federales, incluida la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB), y cuenta además con la participación de cinco personas expertas en la materia. Una de las tareas principales de la comisión es el diseño y ejecución de un plan de búsqueda de las personas desaparecidas de manera forzada en el periodo mencionado.

Sin embargo, en agosto de este año la comisión denunció la “absoluta falta de colaboración” del Centro Nacional de Inteligencia y la Secretaría de la Defensa Nacional para la realización de sus labores.

Mecanismos creados para investigar el caso Ayotzinapa

La necesidad de profundizar en la investigación, obtener asistencia técnica, esclarecer los hechos y proporcionar certidumbre sobre los eventos relacionados con el Caso Ayotzinapa condujo a la creación de diversos mecanismos, tanto a nivel internacional como nacional. A continuación, ofrecemos un análisis de cada uno de estos mecanismos, explorando la estructura y funcionamiento del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa (CoVAJ), y de la Unidad Especial de Investigación y Litigio para el caso Ayotzinapa (UEILCA).

⁴⁰ https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5631865&fecha=06/10/2021#gsc.tab=0

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes

El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) fue creado el 18 de noviembre de 2014⁴¹ como resultado de un acuerdo formalizado entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁴², los representantes de las víctimas de Ayotzinapa y el Estado mexicano. Su principal objetivo fue proporcionar asistencia técnica para la búsqueda de los 43 estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, Guerrero. Asimismo colaboraron en las investigaciones y acciones para llevar a cabo la rendición de cuentas de los responsables, además de otorgar apoyo a los familiares de los estudiantes.

Los integrantes designados para formar parte del GIEI fueron: Alejandro Valencia, abogado dedicado a la defensa de los derechos humanos, originario de Colombia; Ángela María Buitrago, doctora en derecho, de Colombia; Claudia Paz y Paz, jueza y experta en derecho penal, de Guatemala; Francisco Cox, abogado con un máster en derecho, originario de Chile; Carlos Martín Beristain, médico y doctor en psicología, originario de España. El plazo por el cual estarían asignados era por nueve meses, es decir, hasta octubre de 2015.

Tras las investigaciones y resultados obtenidos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a petición de los familiares, extendió el mandato por seis meses más para concluir el 30 de abril de 2016 en su encargo durante la administración de Enrique Peña Nieto.

El 29 de julio de 2016 la CIDH creó, mediante la resolución 42/16⁴³, el Mecanismo Especial de Seguimiento del asunto Ayotzinapa (MESA). Este Mecanismo es coordinado por la Relatora para México, la Comisionada Esmeralda Arosemena de Troitiño y tiene como objetivo brindar seguimiento a las medidas cautelares impuestas y a las recomendaciones emitidas por el GIEI en los dos informes generados previo a su salida.

En noviembre de 2022, el MESA publicó su tercer informe⁴⁴ de seguimiento al caso, en el que resaltan que a pesar de que existen

⁴¹ <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/docs/Acuerdo-Addendum-Mexico-CIDH.pdf>

⁴² El acuerdo se suscribe en seguimiento a la medida cautelar 409-14, emitida dentro de la resolución 28/14 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2014/MC409-14-ES.pdf>

⁴³ <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC409-14-ES.pdf>

⁴⁴ https://www.oas.org/es/cidh/giei/ayotzinapa/mesa/docs/Informe_MESA_2022.pdf

avances importantes impulsados por el gobierno actual, siguen existiendo obstáculos para el acceso a documentos y archivos en posesión de autoridades de seguridad nacional. El informe también resalta las complejidades del sistema jurídico mexicano derivadas de la coexistencia de un sistema local y uno federal, mismas que se reflejan en la falta de homologación de los tipos penales sobre desaparición forzada.

El 6 de mayo de 2020 la CIDH firmó el Acuerdo Internacional para la Reinstalación del GIEI, que proporcionaría asistencia técnica internacional para el caso Ayotzinapa.⁴⁵ Con la firma del Estado mexicano y representantes de los estudiantes desaparecidos, se oficializó y puso en marcha la reinstalación del GIEI.

El 24 de julio de 2023 el GIEI presentó su sexto y último informe⁴⁶ del caso Ayotzinapa y señaló un persistente nivel de opacidad en la investigación. Ángela Buitrago y Carlos Beristain, los dos últimos integrantes del GIEI que investigaban la desaparición de los 43 normalistas en 2014, dejaron de colaborar con el Gobierno federal el 31 de julio. Ante la imposibilidad de acceder a nueva información en posesión de la SEDENA, decidieron no renovar su estancia en México.

Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa

La Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa (CoVAJ-Ayotzinapa) es un mecanismo de coordinación política creado por decreto del presidente de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2018.⁴⁷

Su finalidad es contribuir a materializar la instrucción dada a la Administración Pública Federal en el sentido de que todas las dependencias y entidades implementen los mecanismos necesarios a efecto de destinar y aplicar los recursos materiales, jurídicos y humanos que se requieran, con el objeto de fortalecer el ejercicio del derecho que los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa tienen de conocer la verdad.

⁴⁵ https://www.oas.org/es/cidh/mandato/docs/Convenios/2020/Anexo8_AcuerdoReinstalacionGIEI.pdf

⁴⁶ <https://prensagieiyotzi.wixsite.com/giei-ayotzinapa/informe->

⁴⁷ Decreto por el que se instruye establecer condiciones materiales, jurídicas y humanas efectivas, para fortalecer los derechos humanos de los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa a la verdad y al acceso a justicia, Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 2018. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545622&fecha=04/12/2018#gsc.tab=0

La CoVAJ-Ayotzinapa está conformada, del lado gubernamental, por representantes de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y Hacienda y Crédito Público. Del lado victimal, por una comisión de padres y madres de los estudiantes desaparecidos y por una comisión de representantes de las organizaciones civiles que les acompañan, y es presidida por el subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

La Unidad Especial de Investigación y Litigio para el caso Ayotzinapa

El 26 de junio de 2019, por un acuerdo del fiscal general, se creó la Unidad Especial de Investigación y Litigio para el caso Ayotzinapa (UEILCA)⁴⁸, en donde se establece que la Unidad Especial se encargará de las acciones de investigación y persecución de los delitos cometidos en Iguala, Guerrero, en septiembre de 2014, hasta la conclusión de todos los procesos penales vinculados con los eventos que originaron la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos.

La UEILCA, que trabaja dentro de la FGR, legalmente debe gozar de absoluta independencia. Es el único órgano con la facultad legal y el poder de investigar, reunir evidencia, detener, llevar ante un juez y presentar pruebas en contra de personas involucradas en la desaparición de los normalistas y en los crímenes relacionados con su encubrimiento, como la tortura.

La UEILCA trabajó en el caso desde su creación y presentó varias acusaciones contra personas involucradas en el incidente de manera que la Fiscalía General de la República emitió más de 80 órdenes de aprehensión, incluyendo 20 contra personas integrantes del Ejército. Sin embargo, el 26 de septiembre de 2022, la Fiscalía revocó 21 de las 83 órdenes de aprehensión, de las cuales 16 eran contra miembros del Ejército, además se iniciaron auditorías internas a la UEILCA y se vació la unidad con la finalidad de dejarla sin policías ministeriales por un mes.⁴⁹ Un día después renunció el fiscal especial para el caso, Omar Gómez Trejo. Posteriormente, la propia FGR ordenó la inspección y bloqueo de la actuación de la UEILCA.

⁴⁸ Dicho acuerdo además estableció la obligación de remitirle a la UEILCA todos los casos relacionados, de esa forma también fueron contemplados y enviados los casos de tortura contra las personas que fueron señaladas en la verdad histórica. Acuerdo A/010/19 por el que se crea la Unidad Especial de Investigación y Litigio para el caso Ayotzinapa, 26 de septiembre de 2019, Diario Oficial de la Federación. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=55641879&fecha=26/06/2019#gsc.tab=0

⁴⁹ La instrucción: Como el gobierno dinamitó la investigación del caso Ayotzinapa. Quinto Elemento Lab. (2023). Disponible en: <https://quintoelab.org/project/ayotzinapa-gobierno-instruccion-investigacion-iguala-normalistas>

Para octubre de 2023, el gobierno federal procedió penalmente en contra del exfiscal del caso Ayotzinapa, Omar Gómez Trejo, por haber incurrido en varias irregularidades y omisiones durante el tiempo que estuvo a cargo de las indagatorias. Por lo tanto, aunque ha habido avances en el caso, todavía hay muchas preguntas sin respuesta y el caso sigue siendo un tema importante en México.

Sobre el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

El Título Tercero de la Ley GMDP creó el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (en adelante Sistema Nacional), el cual se conforma por diversas autoridades tanto de los estados, como del gobierno federal. El objetivo del Sistema Nacional es diseñar y evaluar los recursos del Estado mexicano para generar las políticas públicas y procedimientos para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas y no localizadas, para la prevención, investigación y sanción de los delitos en materia de esta ley. Para cumplir con ese objetivo, la Ley GMDP dotó al sistema con diversas herramientas, registros, mecanismos y protocolos.

El sistema busca articular tanto a las autoridades de procuración de justicia y de seguridad pública (existentes previo a la publicación de la ley), con las autoridades y organismos de participación ciudadana creadas por la Ley GMDP, como lo es la Comisión Nacional de Búsqueda o el Consejo Ciudadano.

Así, el artículo 45 de la Ley GMDP refiere que el Sistema Nacional se integrará por las personas titulares de la Secretaría de Gobernación, quien lo presidirá; la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Fiscalía General de la República;⁵⁰ la Comisión Nacional de Búsqueda; quien fungirá como Secretaría Ejecutiva; del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Policía Federal (ya extinta, por lo que se asume a la GN como integrante del SNBP), las Comisiones Locales de Búsqueda, tres personas del Consejo Ciudadano que representen a cada uno de los sectores que lo integran, y la persona que designe la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

⁵⁰ La participación de la Fiscalía General de la República en el Sistema Nacional ha estado en riesgo en diversos debates legislativos, derivado de iniciativas legislativas, como las que antecedieron a las reformas a la Ley publicadas el 20 de mayo de 2021 en el DOF, que han buscado reformar normas para desincorporar del sistema. Colectivos de familiares de víctimas y organizaciones de la sociedad civil han manifestado su preocupación por que esto pudiera ocurrir, pues su participación dentro del sistema es de fundamental importancia, ya que en ella recaen ciertas obligaciones fundamentales para la búsqueda, investigación, sanción, identificación de personas.

El sistema funciona en conjunto a través de sesiones que de manera ordinaria deben celebrarse por lo menos cada seis meses, y de forma independiente mediante el cumplimiento de las obligaciones de cada autoridad en el marco de sus competencias y atribuciones respectivas.

De la Comisión Nacional de Búsqueda y comisiones locales de búsqueda

Una de las aportaciones más relevantes de la Ley GMDP es la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda y las comisiones locales de búsqueda, que, como ya vimos, son integrantes del Sistema Nacional.

La Comisión Nacional de Búsqueda (en adelante CNB) es un órgano administrativo de la Secretaría de Gobernación (Segob), cuya función es impulsar las acciones de búsqueda de personas desaparecidas en todo el país, lo que incluye la búsqueda en vida y la búsqueda forense con fines de identificación de cuerpos y restos humanos, ya sea de forma individualizada (cuando se realizan acciones de identificación de un caso en particular) o generalizada (cuando se trata de acciones de identificación masivas o a gran escala).

Es importante precisar que la CNB no sustituye la labor de investigación de las fiscalías, sino que concentra sus actividades en la búsqueda de personas y no así en la investigación de los delitos. El objetivo de la ley al separar estas atribuciones es desvincular las acciones de búsqueda del hecho delictivo con el que se vincula la desaparición. Lo anterior con la intención de promover la garantía del derecho de toda persona a ser buscada más allá de las dificultades para la persecución penal bajo los tipos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares.

La principal atribución de la CNB es la realización de diligencias de búsqueda de manera coordinada con las demás autoridades relacionadas con la investigación. Sus competencias se encuentran reguladas en el artículo 53, siendo un listado amplio en atención a que, como ya hemos referido, es un órgano creado en la propia Ley GMDP, por lo que no cuenta con una ley orgánica independiente que contenga su estructura.

Algunas de sus principales funciones son realizar y dar seguimiento a acciones de búsqueda de manera coordinada con las comisiones locales de búsqueda, solicitar el acompañamiento de instituciones de seguridad pública cuando sea necesario para trabajos de búsqueda en campo, diseñar mecanismos de coordinación y colaboración con las demás autoridades, colaborar con las fiscalías y procuradurías en la investigación y persecución de otros delitos, realizar acciones con fines de identificación humana a través del Centro Nacional de Identificación Humana, realizar campañas de toma de muestras biológicas, solicitar información forense a las autoridades ministeriales y resguardar la información para la implementación del enfoque masivo.⁵¹

La Ley GMDP ordena a cada entidad federativa crear una Comisión Local de Búsqueda, que debe coordinarse con la Comisión Nacional y realizar funciones iguales a las previstas para la Comisión Nacional de Búsqueda. Así, si la investigación está a cargo de una fiscalía estatal, será la Comisión Local del mismo estado la que deberá impulsar las acciones de búsqueda.

Es importante recordar que hoy en día todos los estados de la República ya cuentan con una comisión de búsqueda. Para solicitar la intervención de alguna en la realización de acciones de búsqueda se debe presentar un “reporte de búsqueda” de manera telefónica o mediante el siguiente enlace <https://cnbreportadesaparecidos.segob.gob.mx/Pages/TerminosyCondiciones.aspx>. Posteriormente, es necesario dialogar con el personal de la comisión para definir puntos y diligencias de búsqueda.

De las herramientas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Búsqueda

Como mencionamos anteriormente, el Sistema Nacional de Búsqueda no solo se conforma por autoridades operadoras, sino también por herramientas creadas por la Ley GMPD indispensables para cumplir con los objetivos del sistema. El artículo 48 de la

⁵¹ Este enfoque fue desarrollado por el antropólogo Clyde Snow, quien a partir de su trabajo con el Equipo Argentino de Antropología Forense diseñó un sistema multidisciplinario. En éste, el proceso de identificación debe diseñarse de forma tal que el intercambio de información entre personas expertas de diferentes disciplinas sea flexible y eficiente. El Sistema multidisciplinario ha sido adoptado por diferentes equipos de Antropología Forense y su aplicación se considera una buena práctica en materia de identificación. Ver: <https://alafforense.org/es/documentos?task=download.send&id=3&catid=3&m=0>

Ley General enlista aquellas herramientas para el ejercicio de las Facultades del Sistema Nacional, mismas que son encomendadas a las diversas autoridades que lo conforman. A continuación se enumeran algunas de las principales herramientas antes mencionadas, así como consideraciones sobre su implementación:

- **Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas.** Este protocolo se creó en 2020 con la finalidad de contar con procesos específicos de actuación para la búsqueda de personas,⁵² también se buscaba estandarizar los procesos de búsqueda para localizar a personas desaparecidas y no localizadas. La responsabilidad de su creación recae en el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y el protocolo cuenta con seis apartados:

- 1) Ejes rectores operativos;
- 2) Conceptos básicos, actores, roles y responsabilidades;
- 3) Tipos de búsqueda;
- 4) Procesos de Localización;
- 5) Lineamientos de búsqueda diferenciada y RNPDNO,
- 6) Datos personales y versión pública.

- **Protocolo homologado para la investigación de los delitos materia de esta ley.** Este protocolo se creó como una herramienta para guiar las actuaciones que se deben realizar ante la presencia de hechos que pueden ser constitutivos de delitos según la Ley GMDP y señala las directrices de coordinación que deben seguir las autoridades que intervienen en el proceso de investigación.

La autoridad encargada de llevar a cabo este protocolo homologado es la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. La conferencia es un órgano colegiado integrante del Sistema Nacional de Seguridad Pública, encargado de generar y dar seguimiento a las estrategias, acciones y políticas necesarias para el combate a la delincuencia, la investigación del delito y la seguridad jurídica.⁵³

⁵² Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (2020). Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/551671/PPHB_Versi_n_para_fortalecimiento_5may2020__2_.pdf

⁵³ <http://www.cnpj.gob.mx/Paginas/default.aspx>

Este protocolo consta de 11 capítulos e incluye un Modelo de Proceso de Investigación que indica los pasos a seguir para investigar presuntos delitos de desaparición forzada. También se abordan los principios que deben regir en la investigación y las funciones de las autoridades durante el proceso.

Ambos protocolos prevén mecanismos que involucran a los tres órdenes de gobierno, es por eso que todos los estados de la República se deben adecuar a ellos.

• Protocolos en los estados

Recordemos que la Ley GMDP es de aplicación general en toda la República, aunque algunos estados tienen su propia ley en materia de desaparición forzada. Dichas leyes locales de desaparición regulan los mecanismos para combatir estos delitos y las actuaciones bajo las cuales se deben regir las autoridades locales de cada estado. La existencia de estas leyes no implica que los estados deban dejar de adecuarse a la Ley General, de hecho tampoco es obligatorio que exista una ley estatal.

Dieciséis estados tienen leyes de desaparición y 17 no la tienen. De los 16 estados que sí tienen leyes, nueve prevén la obligación de crear protocolos para combatir la desaparición y le otorgan la facultad de crearlos a la Comisión Estatal de Búsqueda.

Esto se muestra con más claridad en el siguiente mapa:

Entidades federativas según existencia de leyes estatales de desaparición 2023



Fuente: elaboración propia con base en las leyes estatales de desaparición

Únicamente Aguascalientes y Jalisco tienen protocolo, pero ellos forman parte del grupo de los siete estados que no están obligados a tener uno.

El Protocolo de Aguascalientes se titula “Protocolo de investigación con perspectiva de género en casos de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas y no localizadas para el estado de Aguascalientes”. El documento está creado exclusivamente para delitos cometidos contra mujeres, lo cual implica que no aborda de forma íntegra el fenómeno de la desaparición de personas. Además, está enfocado únicamente en los procesos de investigación.

Al contrario de Aguascalientes, el protocolo del estado de Jalisco está más enfocado en las acciones que se deben seguir para dar atención a las víctimas indirectas de un delito de desaparición forzada. El documento de nombre “Protocolo de atención en casos de desaparición forzada para el estado de Jalisco” no habla de actos de investigación, sino que se enfoca a enlistar actos tendientes a garantizar la atención y bienestar de los familiares de las víctimas.

Sobre el Registro Nacional de Personas Desaparecidas

El crecimiento en la incidencia de desapariciones en México ocurridas en el marco de la escalada de violencia que se ha vivido en las últimas décadas puso de manifiesto la necesidad de generar una fuente de información sobre las víctimas. El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) es la herramienta que actualmente busca cubrir dicha necesidad. Creado por la Ley General en Materia de Desaparición, este registro es una de las cuatro herramientas de búsqueda e identificación pensadas para apoyar a las autoridades en el desarrollo de sus funciones. La Ley GMPD ordena la creación de cuatro registros: el RNPDNO; el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas,⁵⁴ el Registro Nacional de Fosas y el Registro Administrativo de Detenciones.

⁵⁴ El artículo 111 de la Ley General en Materia de Desaparición de Personas menciona que el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas se encuentra a cargo de la Fiscalía General de la República. Por su parte, el 129 refiere que las autoridades correspondientes deben recabar, ingresar y actualizar las muestras necesarias para ingresar los datos al Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Identificadas con el propósito de la identificación de un cadáver o resto humano antes de inhumarlo, a partir de los procedimientos establecidos por el protocolo homologado aplicable. Una vez recabadas las muestras a que se refiere el párrafo anterior, el Agente del Ministerio Público de la Federación podrá autorizar la inhumación de un cadáver o resto humano no identificado. En el caso de inhumación, se tomarán las medidas necesarias para asegurar que ésta sea digna, en una fosa individualizada, con las medidas que garanticen toda la información requerida para el adecuado registro y en un lugar claramente identificado que permita su posterior localización.

El objetivo del RNPDO, al consolidar toda la información disponible, es apoyar las acciones de búsqueda, localización e identificación.⁵⁵ No obstante, en diferentes ocasiones, tanto la sociedad civil como los colectivos de familiares de víctimas han expresado que el registro no cumple con dicho objetivo.

Para comprender mejor la necesidad de la creación del registro y su funcionamiento es importante conocer sus antecedentes. La primera fuente de información oficial sobre el tema fue la Base Nacional de Personas No Localizadas y fue implementada por el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI). Dicha base alimentaba el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), que era publicado por el SESNSP. El RNPED fue un primer esfuerzo que si bien tenía ventajas, como el permitir buscar información relacionada con una persona en específico, también tenía diversas deficiencias. Una de las mayores deficiencias era que solo mostraba registros de personas desaparecidas, al ser localizadas, o al reclasificar la averiguación previa el registro se bajaba de la base; además la información no era validada con datos de otras fuentes oficiales.⁵⁶

En la actualidad la base de datos del RNPDO se actualiza con la información que reportan directamente las fiscalías, las comisiones de búsqueda locales, con los reportes realizados por familiares de víctimas de desaparición, y en un principio también incorporó información provista por la sociedad civil. La base contiene más de 400 variables con información sobre datos generales de la personas, datos complementarios, datos del reporte de desaparición, datos de la persona que realizó el reporte, descripción de los hechos y lugar de los hechos.⁵⁷ Sin embargo, la información del RNPDO que se ha hecho pública hasta ahora no ha sido suficientemente transparente para identificar con claridad el alcance de la crisis de desaparición. El proceso de consolidación y validación del registro no incluyó la publicación de una base anonimizada en formatos abiertos, por ende no se han podido identificar las causas de inconsistencias con la base del Cenapi.⁵⁸

⁵⁵ Véase antecedentes, construcción y funcionamiento del RNPDO. Disponible en <https://comisionacional-debusqueda.gob.mx/RNPDO/>

⁵⁶ Véase Data Cívica. "Evaluación para el diseño del Nuevo Registro Nacional de Personas Desaparecidas". Disponible en <https://registros-desaparecidos.datacivica.org/>

⁵⁷ Véase CNB. "Estrategia para el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas". Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/551515/Estrategia_del_Registro_Nacional_de_Personas_Desaparecidas.pdf

⁵⁸ Véase Data Cívica (2020). "¿Dónde nos deja el nuevo registro de desaparecidos? Por qué necesitamos microdatos". Disponible en <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/el-foco/donde-nos-deja-el-nuevo-registro-de-desaparecidos-por-que-necesitamos-microdatos>

De manera similar, esfuerzos de la sociedad civil han identificado un vacío en los reportes de información, relacionados con el delito registrado, e incluso inconsistencias entre la información que reportan los estados y la información del tablero público.⁵⁹ Aunque el proceso de creación de registro refiere haberse basado en estándares internacionales, a la fecha no hay claridad de cómo se aplicaron, y tampoco se cuenta con una documentación clara del proceso.⁶⁰

El RNPDO es una herramienta que seguramente atravesará diversos procesos de optimización, sin embargo es importante enfatizar que los cambios a su estructura, modificación a algoritmos de identificación de duplicidad, modificación de estatus de localización de las personas registradas, y bajas del registro deben ocurrir garantizando el derecho de toda persona a ser buscada.

Sobre el Banco Nacional de Datos Forenses

El Banco Nacional de Datos Forenses (en adelante Banco Nacional) es una herramienta del Sistema Nacional que busca concentrar en una sola base de datos los registros forenses de todos los estados del país y de la Federación, así como la información proveniente de otras bases de datos que tengan información relevante para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas. El Banco Nacional se pensó como una gran base de datos que concentra toda la información forense del país, actualizando en tiempo real, para mejorar o permitir los procesos de identificación de las personas desaparecidas. Con información forense nos referimos a todo tipo de datos que permitan encontrar coincidencias entre las personas que están desaparecidas y las personas que se encuentran buscándolas, como pueden ser la información genética de las familias que buscan, así como las muestras que se toman a los cuerpos hallados sin vida en fosas u otros lugares.

⁵⁹ Véase A dónde van los Desaparecidos. "Contar para no buscar, la paradoja del registro de las desapariciones". Disponible en <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2022/05/19/registro-contador-desapariciones-mexico/>

⁶⁰ Véase Observatorio Nacional Ciudadano (2020). "¿Sabemos cuántas personas desaparecidas hay en México? Nota técnica del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas". Disponible en https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/NotaTec-desaparecidos.pdf

El Banco Nacional permitiría que, por ejemplo, si un cuerpo sin vida es hallado por la fiscalía local del estado de Nayarit, la información que servicios periciales obtenga del cuerpo (como la descripción física, características particulares como tatuajes o cicatrices, edad aparente, ropa, fotografía, información genética, información dactilar) se vería reflejada en el Banco Nacional y no solo en los registros de Nayarit, permitiendo que su información sea cotejada con todos los perfiles genéticos que hayan sido aportados desde otros estados de la República. Así, las personas que se encuentren buscando a algún familiar y que hayan aportado sus muestras biológicas dentro de sus investigaciones, podrán tener la certeza de que sus perfiles genéticos han sido cotejados con todos y cada uno de los perfiles obtenidos de los cuerpos hallados sin vida en cualquier lugar del país. Si bien la Ley GMDP encargó la creación y puesta en operación del Banco Nacional de Datos Forenses a la FGR, para lo cual le otorgó el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley, esta institución ha sido omisa en cumplir con lo ordenado,⁶¹ pues al día de hoy dicha herramienta no existe.

.....
⁶¹ Artículo Décimo Tercero Transitorio del decreto por el cual se publicó la Ley GMDP.

06

Impunidad en delitos de desaparición

Ahora que conocemos un panorama más completo sobre la composición y funcionamiento de las autoridades, fiscalías, sistemas y comisiones encargadas de la búsqueda, investigación e identificación de personas desaparecidas, surge la siguiente pregunta: ¿cómo podemos evaluar el grado de impunidad en relación con este delito?

La baja capacidad de las instituciones para investigar y esclarecer los casos de desaparición en el país se refleja en altas tasas de impunidad para este delito. Para conocer estos niveles, enviamos solicitudes de información a los poderes judiciales estatales y el federal, respecto al número de sentencias condenatorias para los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares.⁶²

Además, como hemos documentado en trabajos anteriores, las investigaciones iniciadas en un año no necesariamente son resueltas en ese mismo periodo.⁶³ Por esta razón, desde Impunidad Cero desarrollamos el **indicador de impunidad acumulada**, que calcula el porcentaje de casos que no han tenido una sentencia condenatoria en un periodo acumulado de años. Para efectos de esta investigación, consideramos las sentencias registradas de 2019 a 2022. Analizamos este periodo debido a que, para los delitos de desaparición, algunas autoridades estatales derogaron sus leyes para usar los tipos penales contemplados en

⁶² Agradecemos a los alumnos de derecho que participaron en el programa de socio formador del Tec de Monterrey por el envío y vaciado de las solicitudes de información. Las solicitudes fueron enviadas del 31 de marzo al 19 de abril de 2023 y pueden encontrarse en el anexo 1.

⁶³ Impunidad Cero. "Impunidad en homicidio doloso y feminicidio 2022". Disponible en <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=175&t=impunidad-en-homicidio-doloso-y-feminicidio-2022>

la Ley General creada en 2019, es decir, los delitos de desaparición forzada y la cometida por particulares. De esta forma, la impunidad acumulada para el delito de desaparición fue calculada de la siguiente manera:

$$\text{Impunidad acumulada en desapariciones} = \left(1 - \frac{\sum_{t=2019}^{2022} \text{Sentencias condenatorias desaparición}_t}{\sum_{t=2019}^{2022} \text{Desapariciones registradas}_t} \right) \times 100$$

Donde:

- Sentencias condenatorias desaparición = suma de sentencias condenatorias por los delitos de desaparición de particulares y desaparición cometida por particulares.
- Desapariciones registradas = desapariciones registradas en el RNPDO.

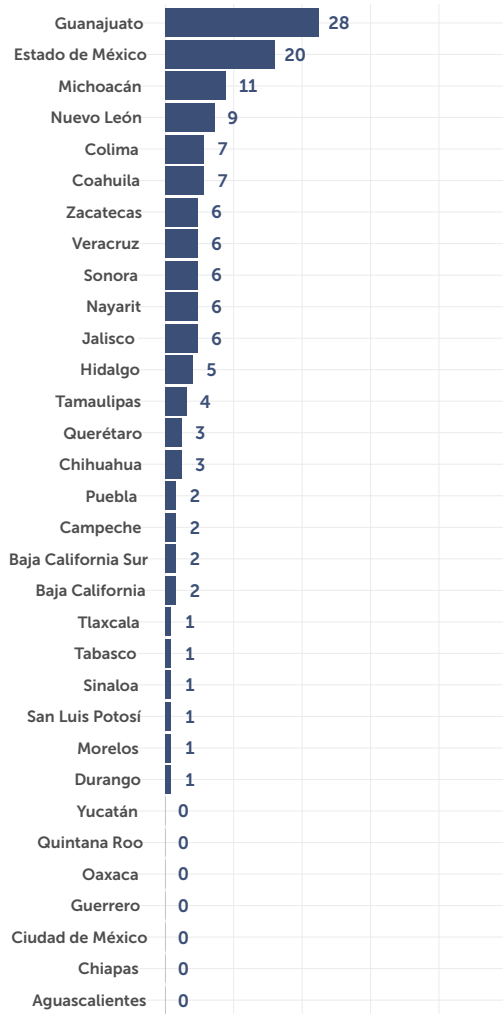
Impunidad acumulada estatal

Del análisis de las solicitudes de información encontramos que, **de 2019 a 2022, el número de sentencias condenatorias por los delitos de desaparición forzada y cometida por particulares es mínima**, principalmente en relación con los casos registrados en el RNPDO. En estos cuatro años se registraron 35 669 desapariciones,⁶⁴ mientras que los poderes judiciales locales solo reportaron 141 sentencias condenatorias por delitos de desaparición forzada y cometida por particulares.

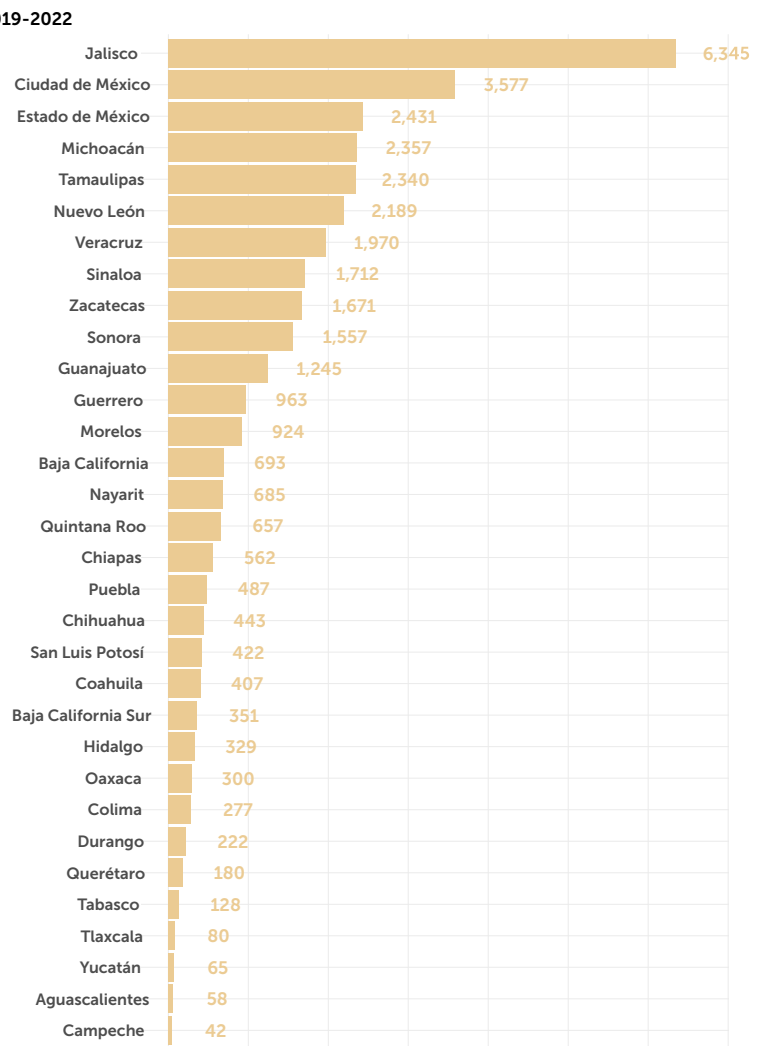
Los estados con más sentencias condenatorias registradas en el periodo de 2019 a 2022 por los delitos de desaparición fueron Guanajuato (28), el Estado de México (20), Michoacán (11) y Nuevo León (9), todos ellos con menos de 30 sentencias en estos cuatro años. Esto contrasta con los altos registros de casos de desaparición registrados en Jalisco, Ciudad de México, Estado de México, Michoacán y Tamaulipas.

⁶⁴ En el 0.2% de las desapariciones no se registró el estado en el que se cometieron.

Sentencias condenatorias por los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares 2019-2022



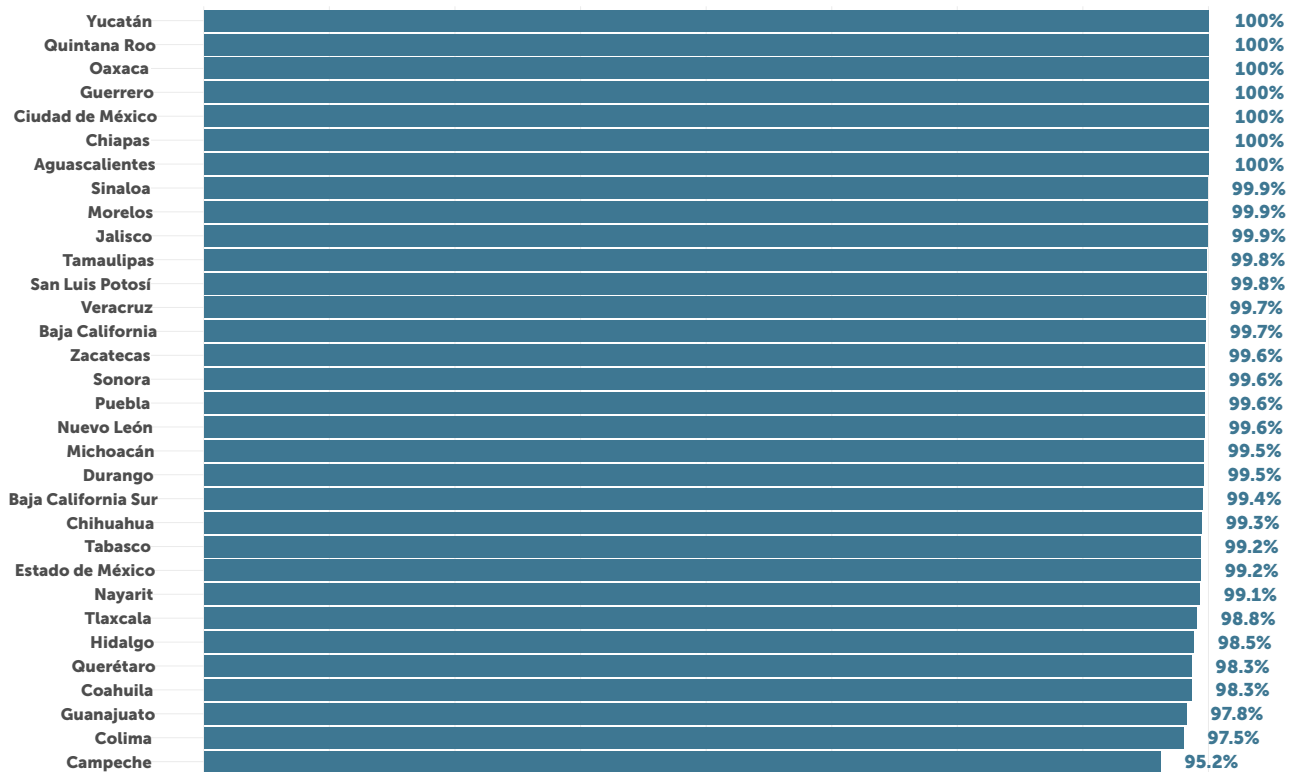
Número de desapariciones registradas 2019-2022



Fuente: Solicitudes de información para sentencias y RNPDO para desapariciones

La baja cantidad de sentencias condenatorias, en relación con el gran número de casos de desaparición registrados, llevan a niveles de impunidad casi absolutos. De 2019 a 2022 la impunidad acumulada para el delito de desaparición fue de 99.6% a nivel nacional. Por su parte, a nivel estatal, Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán presentan un 100% de impunidad acumulada en desapariciones porque no reportaron ninguna sentencia condenatoria por los delitos de desaparición y desaparición forzada en el periodo de tiempo considerado. Por otro lado, los estados con los menores porcentajes de impunidad acumulada para delitos de desaparición, que de igual forma son muy cercanos al 100%, fueron Campeche (95.2%), Colima (97.5%) y Guanajuato (97.8%). Los demás estados rondan en decimales alrededor de 98 y 99% de impunidad acumulada en estos delitos.

Impunidad acumulada en casos de desaparición 2019-2022



Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información y registros en el RNPDO.

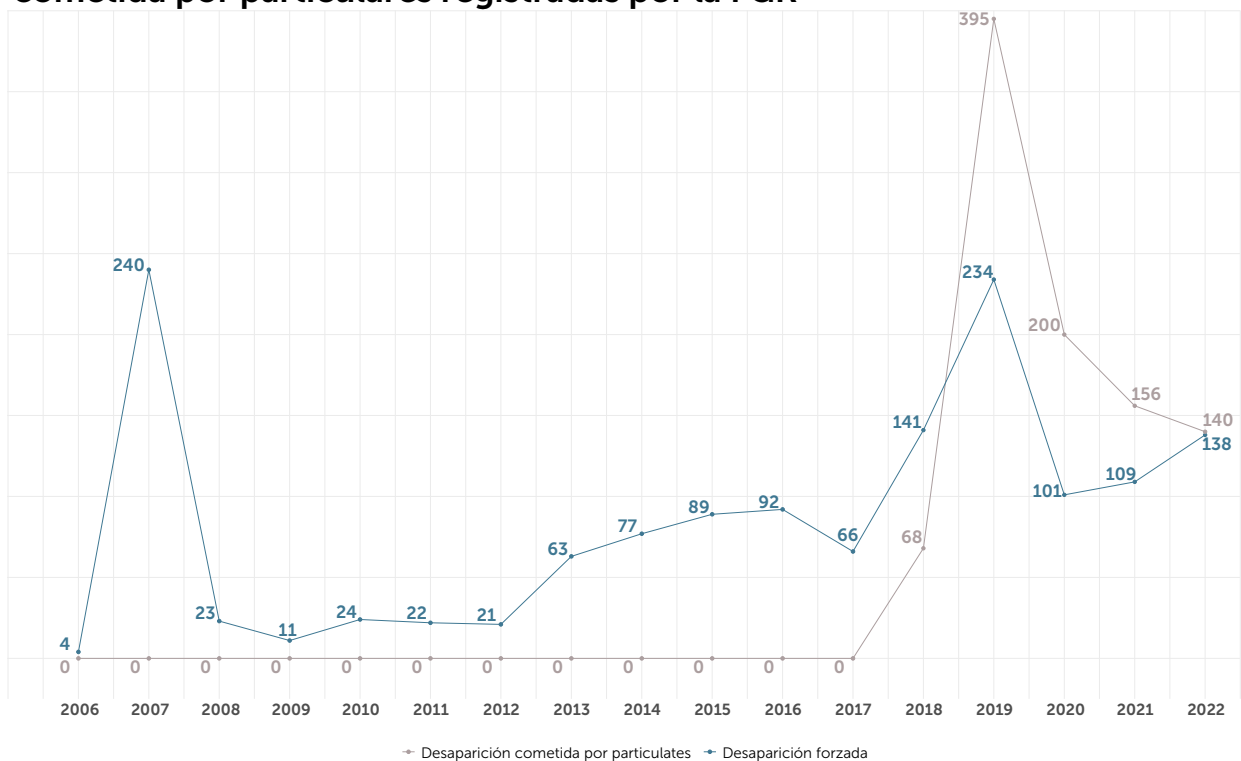
Impunidad acumulada federal

Como se comentó anteriormente, la federación es competente para investigar los delitos de desaparición cuando se involucra alguna persona servidora pública federal, cuando se actualizan ciertas reglas de competencia previstas en la ley, cuando hay una sentencia de algún organismo internacional de protección de derechos humanos, cuando el Ministerio Público ejerce facultad de atracción, o cuando se encuentran indicios de la participación de personas vinculadas a la delincuencia organizada. Por esta razón enviamos solicitudes de información a la Fiscalía General de la República y al Poder Judicial federal, para conocer los casos iniciados y resueltos por los delitos de desaparición de particulares y desaparición forzada de personas.⁶⁵

⁶⁵ La Fiscalía contestó a la solicitud de información realizada que las bases de datos con las que cuentan no permiten una trazabilidad para identificar el número de víctimas por expediente, por lo que no desagregaron la información por sexo de la víctima.

De acuerdo con la información proporcionada por la FGR, las investigaciones iniciadas por delitos de desaparición forzada y de particulares han aumentado en los últimos años. Esto puede responder a que, como la institución lo señala en su respuesta a la solicitud de información, el delito de desaparición cometida por particulares fue regulado por primera vez en noviembre de 2017 en el artículo 34 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Investigaciones por desaparición forzada de personas y cometida por particulares registradas por la FGR



Fuente: Elaboración propia con base en solicitud de información folio 330024623001628

Por su parte, el Poder Judicial federal informó que de 2006 a 2022 se tienen registradas en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) únicamente 22 sentencias condenatorias por el delito de desaparición forzada de personas, mientras que para el delito de desaparición de particulares no se cuenta con registro alguno, de ahí que la respuesta a la información sea igual a cero.⁶⁶ Es decir, con estos datos, **la impunidad acumulada de 2006 a 2022 para los delitos de desaparición forzada de per-**

⁶⁶ Si bien ante el CED la FGR reportó la existencia de 1834 expedientes en trámite (728 averiguaciones previas y 1106 carpetas de investigación), retomar dicha información tiene limitaciones metodológicas relacionadas con el periodo contemplado en la generación de las mismas. Por esta razón, las cifras retomadas para el cálculo de impunidad son aquellas registradas en la respuesta a las solicitudes de información con folios 330024623001628, 330030423003268 y 330030423003269.

sonas es de 98.5%; la impunidad acumulada para los delitos de desaparición cometida por particulares es de 100%; y **la impunidad acumulada global para ambos delitos es de 99 por ciento.**

TABLA 1. Investigaciones iniciadas, sentencias condenatorias registradas e impunidad acumulada para los delitos de desaparición forzada y cometida por particulares (2006-2022)

Institución	Desaparición forzada	Desaparición cometida por particulares	Desaparición total
Investigaciones iniciadas (FGR)	1 455	959	2 414
Sentencias condenatorias (PJF)	22	0	22
Impunidad acumulada	98.5%	100%	99.1%

Fuente: Solicitudes de información con folios 330024623001628, 330030423003268 y 330030423003269.

Consideraciones

De los resultados anteriores se observan niveles de impunidad casi absolutos, tanto para los delitos de desaparición forzada, como la cometida por particulares. Esto despierta una serie de preguntas sobre cómo se están judicializando los casos de desaparición, tanto a nivel federal como estatal, porque al parecer las figuras contempladas en la Ley General de 2019 no están siendo utilizadas en lo absoluto. Además, no podemos perder de vista que, por la complejidad de los tipos penales, estos delitos pueden estar siendo procesados y judicializados con otros tipos penales, como homicidios, feminicidios o secuestros. Si bien se requiere un análisis más granulado para conocer esta información, no podemos perder de vista que la impunidad en delitos de homicidio y feminicidio también está en niveles alarmantes.

Adicionalmente, se ha observado una confusión en la aplicación de los tipos penales de desaparición y secuestro. Es importante destacar que aunque ambos afectan la libertad personal, la distinción entre las conductas, trascendencia y carga político-social son enormemente diferentes. La aplicación de otros tipos penales tiene implicaciones directas, tanto en el cálculo de la impunidad como en el entendimiento de la crisis de desaparición. En

términos estadísticos la diversidad de prácticas en la clasificación y reclasificación de las carpetas dificulta conocer con claridad el tratamiento que reciben los casos de desaparición en las fiscalías locales, esto implica que el cálculo de impunidad no considere casos investigados bajo otro tipo penal o como una ausencia voluntaria. De manera similar, observamos una tendencia por abrir las carpetas de investigación bajo la clasificación de desaparición cometida por particulares, sin embargo, el registro de la información estadística no es claro en casos donde los estados no han homologado sus tipos penales con la Ley GMDP. Como resultado de dichas deficiencias en el proceso, metodológicamente decidimos considerar tanto los registros de personas desaparecidas como los registros de personas no localizadas.

La categoría de las personas “no localizadas” plantea una cuestión de profunda complejidad tanto en el ámbito legal como en el social. Según la Ley General, se define a una persona “no localizada” como aquella cuya ubicación es desconocida y cuya ausencia no guarda relación con la comisión de un delito.⁶⁷

Aunque esta definición parece sencilla a primera vista, encierra una serie de desafíos y contradicciones que repercuten directamente en los derechos humanos de las personas desaparecidas y sus seres queridos.

De acuerdo con el artículo 89 de la Ley GMDP, existen cinco criterios para tener la presunción de la existencia de un delito. Entre ellos destaca el que establece que cuando no hay elementos de sospecha de la comisión de un delito, si transcurren 72 horas sin tener información de la persona “no localizada”, entonces se considera que la desaparición se debe a un delito.

A pesar de que esta presunción puede ser válida en muchos casos, no toma en cuenta una serie de circunstancias en las que una persona puede desaparecer en un contexto donde la desaparición en sí no constituye un delito, pero las circunstancias que la rodean sí lo hacen. Por ejemplo, la violencia familiar, la extorsión, las amenazas o los entornos de violencia sistémica en la sociedad. Esta presunción restringe la perspectiva de búsqueda y puede llevar a una atención insuficiente en estos casos.

⁶⁷ Artículo 2. Fracción XVII. Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Además, la ausencia de claridad y precisión respecto al tiempo en el que deben actuar las autoridades a menudo se convierte en un pretexto para la falta de atención y la revictimización, especialmente en casos que involucran a mujeres, adolescentes, niñas y niños, pues alegan otro tipo de situaciones, como conflicto entre padres o ausencias voluntarias.

Aunque tanto la Comisión Nacional de Búsqueda como la Comisión Local de Búsqueda están encargadas de implementar acciones de búsqueda de inmediato, de acuerdo con el Protocolo Homologado de Búsqueda, que incluye, entre otros aspectos, la comparación de la información registrada en el Registro Nacional con las bases de datos disponibles, la importancia del lenguaje y la forma en que se nombran las cosas juega un papel muy importante en la manera en que las autoridades abordan la desaparición denunciada y demuestran su preocupación por las víctimas.

Asimismo, el registro de las personas no localizadas contempladas y contabilizadas en el RNPED no analiza los datos de manera suficiente para comprender el motivo del registro, lo que permite la existencia de prácticas que niegan los servicios necesarios para llevar a cabo acciones de búsqueda. En otras palabras, si las autoridades consideran que una persona “no localizada” no ha sido víctima de un delito, podrían no asignar los recursos adecuados para encontrarla. Esto entra en conflicto con el derecho humano fundamental de ser buscado, reconocido en tratados internacionales de derechos humanos, como la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

Además, esta definición también obstaculiza la labor de las comisiones de búsqueda, las fiscalías especializadas pertinentes y otras instancias del Sistema Nacional de Búsqueda. Al limitar su capacidad de acción basándose en criterios subjetivos, se dificulta la activación de todas las acciones de búsqueda necesarias desde el primer día de la desaparición. Esto excluye otras dinámicas y posibles delitos, como la trata de personas, la privación ilegal de la libertad o el desplazamiento interno forzado⁶⁸

⁶⁸ En México, el desplazamiento interno comenzó a documentarse en la década de 1970. No obstante, fue hasta abril de 2019 que el Gobierno federal reconoció oficialmente su existencia. De acuerdo con datos de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, la cifra acumulada comienza desde 2006 hasta 2020, en donde habría al menos 356 792 personas desplazadas internamente por la violencia, solo en eventos masivos. Conferencia Magistral de Guillermo Fernández-Maldonado, “El desplazamiento forzado en México”, LVI Congreso Nacional de la FMOPDH: “Pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes”, Oaxaca, 12 de enero de 2023. Disponible en https://hchr.org.mx/discursos_cartas/conferencia-magistral-de-guillermo-fernandez-maldonado-el-desplazamiento-forzado-en-mexico/

provocado por la violencia de la delincuencia organizada, entre otros, que podrían estar detrás de la desaparición de una persona “no localizada”.

Es importante tener en cuenta que las catástrofes climáticas pueden dar lugar a la desaparición de personas como parte de los daños causados,⁶⁹ ya que no se permite un análisis de los hechos ocurridos y deslinda a las autoridades de realizar sus labores y actividades con debida diligencia, no revictimización, efectividad y exhaustividad.

En resumen, la figura de las personas “no localizadas” es compleja y llena de matices. La definición legal actual, centrada en la presunción de delito, obstaculiza la búsqueda efectiva y no cumple con el derecho humano fundamental de ser buscado. Es esencial revisar y reformar estas leyes para garantizar la protección de todas las personas desaparecidas y sus familias, sin importar las circunstancias de su desaparición.

La desaparición forzada, además de ser un delito, constituye una grave transgresión a los derechos humanos, pues se realiza desde la aquiescencia, tolerancia y fuerza estatal, al ser cometido por servidores públicos o con la colaboración de ellos al impedir la libertad, desarrollándose o llevando a cabo el delito desde el ocultamiento y negación de la información sobre el paradero de las víctimas.

.....
⁶⁹ Lamentablemente, como resultado del huracán Otis, aproximadamente 872 personas se encuentran desaparecidas. Observamos que la respuesta de las autoridades ha sido limitada hasta el momento, ya que se han centrado en las autoridades locales y no han buscado apoyo del Sistema Nacional de Búsqueda (SNB), que cuenta con experiencia y especialización en la búsqueda de personas no localizadas. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/suman-872-personas-localizadas-en-guerrero-tras-impacto-de-huracan-otis/1618039>

07

Análisis de casos emblemáticos

En este apartado hacemos un breve repaso de tres casos sobre desaparición forzada ocurridos en México que reflejan, por una parte, la dolorosa realidad que viven las miles de familias que hoy buscan a sus seres queridos desaparecidos, y por otra, la generosa forma en que sus luchas han aportado avances significativos en nuestro sistema de justicia.

Se trata de casos en donde las familias han buscado durante años verdad y justicia y en su camino han logrado mostrar con claridad que las desapariciones no se presentan de forma aislada, sino que se enmarcan en un contexto más amplio de graves violaciones de los derechos humanos, en el que las autoridades continúan incumpliendo sus obligaciones con las personas desaparecidas.

Rosendo Radilla Pacheco

Rosendo Radilla es conocido por haber sido un gran líder social del municipio de Atoyac de Álvarez, Guerrero. A lo largo de su vida, además de dedicarse a la producción y comercialización de café cereza,⁷⁰ escribió corridos musicales en los que denunció las condiciones de abuso a las que su pueblo era sometido y llamó a la gente a organizarse para exigir sus derechos.

El 25 de agosto de 1974 el señor Rosendo Radilla Pacheco fue víctima de desaparición forzada a manos de militares, en el marco de la denominada "guerra sucia".⁷¹ Su familia, acompañada por organizaciones de la sociedad civil como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) y la Asociación de Familiares Detenidos-Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México, presentó en 2001 una denuncia contra el Estado mexicano ante la CIDH. No obstante, ante el incumplimiento del Estado mexicano respecto de las recomendaciones de dicho organismo, en 2008 el caso fue sometido ante la Corte IDH, que el 23 de noviembre de 2009 dictó sentencia condenatoria contra el Estado mexicano por las violaciones a la libertad, la integridad personal, a la vida y al reconocimiento de la personalidad jurídica del señor Rosendo Radilla Pacheco, así como a los derechos a la integridad física y mental, a las garantías judiciales y a la protección judicial de sus familiares.

En esta sentencia condenatoria la Corte IDH resolvió lo siguiente:

- La obligación del Estado mexicano de investigar, sancionar a los culpables, determinar el paradero de Rosendo Radilla, o en su defecto sus restos mortales, dar atención psicológica gratuita a sus familiares y pagar indemnizaciones por el daño material e inmaterial sufrido por las víctimas;
- Reparar el daño a la memoria del señor Radilla Pacheco, en dos sentidos: 1) a través del derecho al honor, y 2) a través del derecho a la verdad. La CIDH ha definido el derecho a la verdad como parte del acceso a la justicia, como el derecho de las víctimas de saber qué sucedió con su familiar, y en casos de desapa-

⁷⁰ CMDPDH. Rosendo Radilla. Disponible en <https://cmdpdh.org/rosendo-radilla-pacheco/>

⁷¹ El concepto de "guerra sucia" es utilizado para referirse a la violencia ejercida por el gobierno mexicano en el periodo de tiempo que va desde 1960 hasta mediados de 1980, contra grupos insurgentes, opositores políticos, integrantes de movimientos sociales e incluso personas ajenas a actividades políticas, caracterizado por el empleo de tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial.

rición saber su paradero. El derecho a la verdad no solo obliga al Estado a investigar, sino también a hacer públicos los hallazgos del caso. Respecto al derecho al honor se encuentra vinculado a la dignidad humana, lo que significa que “todo ser humano tiene derecho a ser tratado de manera compatible con su dignidad, la cual tiene una manifestación directa y clara en la estimación que él siente por sí mismo y que espera de los demás”.⁷²

- La Corte IDH también se pronunció contra el artículo 57 del Código de Justicia Militar que considera que los delitos cometidos por el ejército durante el ejercicio de su encargo se juzgarán a través de tribunales castrenses y se modificó el código para que las víctimas tengan derecho a seguir el proceso ante una autoridad imparcial.

En atención a la sentencia de la Corte IDH, el entonces ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) formuló una consulta al Pleno de la Corte,⁷³ que se convirtió en el expediente: “Varios: 912/2010”.⁷⁴ En esta consulta la SCJN se propuso responder cuál debería ser el papel del Poder Judicial federal en el cumplimiento de la sentencia en el caso Rosendo Radilla.

Lo que resolvió la SCJN en este asunto es de la mayor relevancia, pues estableció una serie de interpretaciones sobre el alcance de los derechos de las víctimas de desaparición forzada de personas, reconocidos en tratados y normas internacionales, las cuales sentaron las bases para muchos cambios en nuestro sistema de justicia, particularmente cuando se trata de casos de violaciones a derechos humanos. De manera resumida, la SCJN concluyó que:

- 1.** El Poder Judicial federal debe generar cursos permanentes sobre: a) el conocimiento general de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, y b) sobre desaparición forzada.
- 2.** Todos los jueces del Estado mexicano están obligados a inaplicar las normas contrarias a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

⁷² María Cristina Fix Fierro (2006). “El derecho al honor como límite a la libertad de expresión”. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28665.pdf>

⁷³ Se dice que un asunto lo conoce el pleno de la SCJN cuando las y los 11 ministros se reúnen en el salón de sesiones a debatir los asuntos que deben resolver, distinto a cuando conoce “una sala”, siendo que en estas sesiones solamente participan los y las cinco ministros que conforman cada una de las dos salas de la Corte.

⁷⁴ Pleno SCJN. Expediente vario 912/2010. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf

3. El Poder Judicial federal debe adecuar sus interpretaciones constitucionales y legales sobre la jurisdicción militar, para que en casos de violaciones graves a derechos humanos siempre se investigue en el fuero civil.

El caso Radilla ha tenido un importante impacto en materia de derechos humanos. Por una parte, por visibilizar el contexto de graves violaciones a derechos humanos acontecidas en el periodo denominado “guerra sucia”, y la impunidad que hoy en día continúa sobre los hechos ocurridos en el mismo. Por otra, por la repercusión que tuvo tanto la sentencia emitida por la Corte IDH como por el expediente varios 912/2010 de la SCJN, siendo que propiciaron la reforma al Código de Justicia Militar del año 2014 para que los casos de violaciones a derechos humanos en los que estén involucrados civiles sean resueltos en jurisdicción civil, y no en militar; promovieron la fijación de criterios de interpretación en materia de derechos humanos, que culminaron con la aprobación de una reforma constitucional en 2011; y que impulsaron la tipificación del delito de desaparición forzada de personas, entre otros.

Alvarado Espinoza y otros vs. México

En 2008, bajo el contexto de la llamada “guerra contra el narco”, se implementó en Chihuahua el “Operativo Conjunto Chihuahua”, ordenado desde el Gobierno federal, y con la anuencia del Gobierno estatal se colocó a más de 2 000 integrantes del Ejército⁷⁵ en las calles para desarticular redes y operaciones de grupos criminales.

Sin embargo, dicho operativo provocó el aumento en las violaciones a los derechos humanos perpetradas por miembros del Ejército, como ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas, siendo uno de esos casos la detención y posterior desaparición de Nitza Paola Alvarado Espinoza, Rocío Irene Alvarado Reyes y José Ángel Alvarado Herrera.⁷⁶

⁷⁵ PBI México. “Caso Alvarado: la militarización sigue amenazando los derechos humanos”. Disponible en <https://pbi-mexico.org/es/news/2019-02/caso-alvarado-la-militarizaci%C3%B3n-sigue-amenazando-los-derechos-humanos>

⁷⁶ CEJIL. Alvarado Espinoza y otros. Disponible en <https://summa.cejil.org/es/entity/i5jmt3a3qwd3b5brfi529>

La noche del 29 de diciembre de 2009 los primos José Ángel Alvarado Herrera y Nitza Paola Alvarado Espinoza fueron detenidos por aproximadamente 10 personas que portaban armas largas, cascos y gorras y uniformes de tipo militar, mientras se encontraban a bordo de una camioneta estacionada en las afueras de la casa de la madre de Obdulia Espinoza Beltrán, esposa de José Ángel, en el ejido Benito Juárez, municipio de Buenaventura, del estado de Chihuahua.⁷⁷

Una hora después de la detención de José Ángel y Nitza Paola, un grupo aproximado de ocho o nueve personas que vestían uniformes con características militares acudieron al domicilio donde se encontraba Rocío Irene Alvarado Reyes, sobrina de José Ángel y Nitza Paola, en compañía de su madre y su hija, quienes golpearon la puerta de la entrada de la vivienda, entrando a la fuerza para arrestar a Rocío y obligarla a subir un vehículo que se retiró del lugar. A la fecha, el paradero de Rocío Irene Alvarado se desconoce.⁷⁸

Posterior a la detención y desaparición de José Ángel Alvarado Herrera, Nitza Paola Alvarado Espinoza y Rocío Irene Alvarado Reyes, sus familiares comenzaron a realizar la búsqueda de los tres integrantes en diversas instituciones del municipio, como la Comandancia de Seguridad y Vialidad Pública del ejido Benito Juárez, el 35 Batallón de Infantería del Ejército y la Agencia Estatal de Investigaciones de la Procuraduría General del Estado, ubicada en esta localidad.

Al entrevistarse con las autoridades se encontraron con el desconocimiento o la negación de la detención de José Ángel, Nitza Paola y Rocío Irene. A consecuencia de las acciones de búsqueda de la familia como de sus abogados, recibieron amenazas constantes por parte de integrantes de corporaciones de policía y elementos del Ejército,⁷⁹ lo que causó que varios de ellos tuvieran que desplazarse.

Debido a la impunidad dentro del Estado mexicano, el caso fue llevado ante el Sistema Interamericano. Después de varios años la Corte IDH emitió sentencia el 28 de noviembre de 2018. El estado reconoció parcialmente la responsabilidad, ya que al mo-

⁷⁷ Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, Fondo, Reparaciones y Costa, Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C, No. 370, párrs. 80 y 81. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf

⁷⁸ Ibid., párr. 85.

⁷⁹ Ibid., párr. 117.

mento de los hechos nuestro país no contaba con normatividad relativa a desaparición forzada, así como el sometimiento de la investigación a jurisdicción militar, lo cual contravino lo dispuesto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁸⁰

La sentencia de este caso es sumamente relevante porque en ella la Corte IDH toma en consideración el contexto de los hechos y reafirma que la presencia del Ejército en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.⁸¹

Ayotzinapa. La desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos

Cada año los estudiantes de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa, del municipio de Tixtla, Guerrero, se preparan para asistir a la marcha que se realiza en la Ciudad de México el 2 de octubre para conmemorar la masacre estudiantil en Tlatelolco de 1968.

El 26 de septiembre de 2014 un grupo de estudiantes de la Normal de Ayotzinapa se organizó para realizar actividades de boleo y para tomar camiones de pasajeros en distintos puntos del estado de Guerrero, con el objetivo de utilizarlos como medio de transporte para desplazarse hasta la capital del país y acudir a la marcha del 2 de octubre. La toma de colectivos ha sido una práctica habitual o frecuente en determinadas fechas y actividades, no solo en Ayotzinapa sino también en otras normales.⁸²

Según las investigaciones realizadas en el caso,⁸³ aquella noche la policía de Iguala desplegó un operativo para interceptar los cinco autobuses en los que viajaban los estudiantes, los cua-

⁸⁰ Ibid., párrs. 21-23.

⁸¹ Ibid., párr. 180.

⁸² Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. Informe Ayotzinapa, Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa, GIEI, p. 20. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/giei-informeayotzinapa1.pdf>

⁸³ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. Informe Ayotzinapa, Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas, GIEI. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/giei-informeayotzinapa2.pdf>

les fueron alcanzados por patrullas y atacados con disparos. Los estudiantes fueron forzados a descender y quienes intentaron escapar fueron perseguidos. Durante el transcurso de la noche seis personas fueron asesinadas, al menos 40 fueron heridas, algunas de gravedad, y 43 estudiantes fueron desaparecidos, sin que hasta el día de hoy se tenga conocimiento de su paradero.⁸⁴ Además de la intervención de la policía de Iguala, se continúa investigando a elementos de las policías municipales de Cocula y de Huitzucó, la policía estatal de Guerrero y la entonces Policía Federal. Asimismo, se investiga la participación de agentes del Ejército mexicano por su presunta intervención en diversos escenarios donde se llevaron a cabo las desapariciones y por sus presuntos nexos con el crimen organizado.

Durante la noche del 26 y madrugada del 27 de septiembre, familiares se presentaron en la entonces Procuraduría de Justicia de Guerrero a exigir comunicación con los estudiantes, que para ese momento se creía que estaban detenidos. No consiguieron ninguna información. Desde un principio, las autoridades del sistema de justicia intentaron cerrar la investigación con rapidez, sin haber encontrado a los estudiantes ni haber explicado las razones del operativo en que desaparecieron, además de implementar una narrativa basada en violaciones al debido proceso y en tortura.

Debido a la gran cantidad de víctimas y a la alta visibilidad pública que tuvieron los hechos, la entonces Procuraduría General de la República (PGR) atrajo la investigación. En el curso de esta se cometieron diversas violaciones a derechos humanos con tal de crear a marchas forzadas la llamada “verdad histórica”⁸⁵, con la intención de anunciar que el caso estaba resuelto, en detrimento del derecho a la verdad y acceso a la justicia de las familias.⁸⁶

El acompañamiento legal de diversas organizaciones, como el Centro de Derechos Humanos de la Montaña (Tlachinollan), el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), el Centro de Análisis e Investigación A.C. (Fundar), y

⁸⁴ OACNUDH. Doble injusticia, Informe sobre violaciones de derechos humanos en la investigación del caso Ayotzinapa, p. 6. Disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/MX/OHCHR-MexicoReportMarch2018_SP.pdf

⁸⁵ En la teoría del caso aplicada en la Unidad del Caso Ayotzinapa, se utilizaba este enfoque para abordar a los responsables de la verdad histórica. De hecho, los procedimientos de investigación llevados a cabo se respaldaban mediante la jurisprudencia 2017988, disponible en el siguiente enlace; <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2017988>

⁸⁶ Idem. De acuerdo con esta versión, los estudiantes desaparecidos habían sido entregados por las policías municipales de Iguala y Cocula a miembros del grupo criminal Guerreros Unidos, quienes posteriormente los mataron, incineraron sus cuerpos en un basurero cerca del pueblo de Cocula y tiraron sus cenizas y otros restos en el río San Juan. Como soporte de esta versión, la PGR presentó resultados forenses indicando que un fragmento de hueso que había sido encontrado en dicho río correspondía al ADN de uno de los estudiantes.

Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz), ha sido crucial para que las familias de los 43 normalistas desaparecidos puedan exigir que su búsqueda de justicia se realice adecuadamente y con supervisión internacional. Estas organizaciones intervinieron pocos días después de los hechos, impulsando una estrategia que pudiera abordar la dimensión y complejidad del caso.

Por un lado, hicieron una solicitud de cooperación técnica al Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), para que miembros de dicha organización fueran las personas peritas independientes de las víctimas para cooperar con la PGR en la identificación de otros restos encontrados en el estado de Guerrero. Por otra parte, las organizaciones apoyaron con la solicitud de medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), las cuales fueron otorgadas el 3 de octubre de 2014, ordenando al Estado mexicano que se realizaran acciones para continuar investigando los hechos, determinar el paradero de los 43 estudiantes y proteger a sus familiares y a los estudiantes sobrevivientes.

Lo anterior, sumado al contexto de movilización social que exigía justicia en el caso, derivó en la firma de un acuerdo entre los familiares, sus representantes, el Estado mexicano y la CIDH, mediante el cual se creó el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI).⁸⁷ Según el acuerdo, el GIEI se encargaría de la elaboración de planes de búsqueda de las personas desaparecidas, del análisis técnico de las líneas de investigación para determinar responsabilidades penales y el análisis técnico del Plan de Atención Integral a las Víctimas de los hechos del 26 y 27 de septiembre.

Derivado de la investigación del caso Ayotzinapa, diversas instancias nacionales e internacionales han documentado y difundido una serie de dificultades y obstáculos en el sistema de investigación mexicano que no son excepcionales al caso, sino que representan problemáticas de lo más comunes y presentes en la realidad de quienes buscan justicia en México.

⁸⁷ Acuerdo para la incorporación de asistencia técnica internacional desde la perspectiva de los derechos humanos en la investigación de la desaparición forzada de 43 estudiantes de la normal rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero, 18 de noviembre de 2014. Disponible en http://centroprodh.org.mx/GIEI/?page_id=19.

Algunos de estos hallazgos,⁸⁸ que pueden servir para contextualizar los hechos de otras investigaciones sobre desaparición de personas, son:

- El uso de la tortura en las investigaciones criminales
- Excesiva formalidad y burocracia en las investigaciones
- Uso preponderante de las pruebas testimoniales y confesiones sobre pruebas periciales y de otra naturaleza
- Insuficiente calidad del método de toma de declaraciones
- Ausencia de independencia en los servicios periciales
- Falta de capacidad analítica de las pruebas
- Ausencia de análisis de contexto que permitan investigar patrones y responsabilidades de superiores y no solo de autores materiales
- Fragmentación de los procesos e investigaciones; ausencia de un sistema de información periódica a las víctimas
- Filtraciones de las investigaciones por parte las procuradurías
- Bajo uso de medios tecnológicos en las búsquedas de los desaparecidos
- Prácticas deficientes en diligencias de exhumación, inhumación y conservación y entrega de restos óseos
- Falta de atención adecuada y manejo público de las víctimas

Bajo esta perspectiva, el caso Ayotzinapa y la valiente y digna lucha de las 43 familias, que desde 2014 no han dejado de buscar a sus hijos, ha mostrado cómo las grandes problemáticas del sistema de justicia y de seguridad pública en México han impedido encontrar el paradero de los estudiantes y sancionar a las autoridades responsables. Problemáticas que han persistido en diversas administraciones presidenciales, mostrando el carácter estructural de las mismas y la necesidad imperante de que nuestras autoridades las atiendan con la prioridad que la crisis de personas desaparecidas en nuestro país representa.

⁸⁸ OACNUDH. Doble injusticia, Informe sobre violaciones de derechos humanos en la investigación del caso Ayotzinapa. Disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/MX/OHCHRMexicoReportMarch2018_SP.pdf, y GIEI, Informe Ayotzinapa, Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas, p. 579. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/giei-informeayotzinapa2.pdf>

08

Recomendaciones

La desaparición forzada en nuestro país representa una crisis de derechos humanos que ha dejado una huella imborrable en cientos de miles de personas, que no solo se reduce a la descripción de un tipo penal. Es por ello que la investigación del delito de desaparición de personas debe comprender los desafíos, complejidades y gravedad de los casos, así como el derecho humano de las personas a ser buscadas. En este apartado se enlista una serie de recomendaciones hacia las autoridades del Estado mexicano en materia de prevención e investigación para mejorar las acciones en casos de desaparición y reducir la impunidad.

Colaboración institucional

La Ley GMDP y el PHB establecen una coordinación concurrente entre diversas autoridades, en el ámbito de diferentes atribuciones. Si bien estas facultades les permiten a las fiscalías hacer diligencias fundamentales para investigar las desapariciones es indispensable que colaboren de forma coordinada con las comisiones de búsqueda para aprovechar en mayor medida la información que se obtenga en las primeras horas y días después de la desaparición, e impulsar acciones de búsqueda.

Creación de fiscalías especializadas con profesionales altamente capacitados

La investigación de los delitos de desaparición es una tarea compleja y especializada, que se encuentra obstaculizada por diversos factores tanto sociales como científicos. Por ello, resulta indispensable además de la creación de fiscalías o unidades especializadas que estas cuenten con personal ministerial, pericial y policial altamente capacitado. Además, es importante que dicho personal se encuentre enfocado únicamente en casos de delitos de desaparición. El personal debe poder analizar los contextos en los que ocurren las desapariciones, recabar indicios, analizar datos y dar seguimiento a las líneas de investigación, así como tener acceso a recursos suficientes para llevar a cabo las investigaciones efectivas.

Estandarización de los protocolos de investigación

Como toda investigación penal, el caso del delito de desaparición requiere del uso de método y técnica, pues implica la participación de diversos operadores y disciplinas, por lo que contar con protocolos de investigación estandarizados se torna relevante para guiar la recolección de indicios, en los mecanismos de búsqueda e identificación de víctimas y de las personas que probablemente cometieron el delito, así como la atención integral a la familia de las víctimas.

Es necesario que las autoridades competentes adviertan la complejidad técnica, científica y social de este delito y que lo reflejen en sus protocolos de investigación, así como que se incorpore una mirada interseccional de derechos humanos y género, y los distintos elementos a considerar para lograr la reparación integral del daño.

Capacitación y sensibilización de las personas servidoras públicas

Sensibilizar y capacitar a las personas servidoras públicas desde una perspectiva de derechos humanos más allá de lo legal reduce los espacios de revictimización y violencia enmarcada de las instituciones. Esta sensibilización debe realizarse a todas las personas servidoras públicas involucradas en la atención de casos de desaparición, incluyendo jueces y personal jurisdiccional.

Implementación adecuada de tecnología médico legal y forense

En mayo de 2023 la Fiscalía General de la República anunció la creación del Banco Nacional de Datos Forenses. No obstante, al momento de la redacción de este estudio, de acuerdo con organizaciones y colectivos de búsqueda no se encuentra en correcto funcionamiento. Este incumplimiento es grave, toda vez que en nuestro país existen miles de personas que han sido encontradas sin vida y que no han sido identificadas, al mismo tiempo que miles de familias buscan por años a sus seres queridos, reflejo de la profunda crisis forense en materia de identificación humana en la que una herramienta como el Banco Nacional es indispensable. Este incumplimiento afecta el derecho a la verdad, a ser buscado, y al acceso a la justicia de miles de personas, pues es una omisión que impide y obstaculiza el proceso para cotejar la información de quienes buscan y de quienes han sido encontrados.

Es urgente que el Estado mexicano comprenda la necesidad de invertir en tecnologías forenses que incluyan la participación de diversas ciencias como genética, antropología, arqueología, patología forense, entre otras. En este sentido, la adopción y capacitación respecto del sistema multidisciplinario es urgente. La resolución de los casos de desaparición no solo debe estar enfocada en identificar a la persona, sino también en reconstruir los hechos y acceder a la verdad de lo ocurrido para así garantizar un acceso a la justicia.

Acceso a información oficial

La rendición de cuentas y transparencia son esenciales para garantizar la integridad de las investigaciones y búsquedas. El Estado mexicano debe permitir que las familias y organizaciones tengan acceso e información del avance de las diligencias realizadas, así como la accesibilidad para la consulta de los registros públicos del Sistema Nacional de Búsqueda.

Acompañamiento y protección a las familias buscadoras

El incremento de casos de desaparición y la omisión del Estado mexicano ha obligado a que madres y familiares salgan a realizar las acciones de búsqueda e investigación con sus propios recursos. A pesar de la revictimización sistémica por parte del Estado, también deben enfrentarse a la violencia y hostilidad del crimen organizado, que ha culminado, lamentablemente, en algunos casos de asesinatos y más desapariciones.

Se requiere de un sistema integral de acompañamiento y cuidado hacia las madres y los colectivos de familiares, que se encuentre articulado con la protección y medidas de seguridad, apoyo emocional y social, así como otorgamiento de apoyo financiero para garantizar el acceso a la justicia.

Fortalecimiento de la cooperación internacional

México es un país de origen, tránsito y destino de personas migrantes cuyas políticas migratorias construidas con un enfoque de seguridad agravan el contexto de vulnerabilidad. Como resultado las personas migrantes, y en particular aquellas en situación irregular, pueden enfrentar una serie de violencias tales como

discriminación, extorsión, trata de personas, secuestro, violencia sexual, homicidio, feminicidio y por supuesto desaparición tanto forzada como cometida por particulares.

Aunque México ha avanzado en la publicación de los lineamientos del Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación, sigue siendo necesario fortalecer la cooperación con los estados de la región. Los familiares de personas migrantes desaparecidas enfrentan dificultades distintas al momento de realizar acciones de búsqueda, solicitar la investigación y conseguir acceso a la justicia. Es fundamental que la política de prevención y erradicación de desapariciones en México sea responsiva ante estas diferencias.

Homologación de los tipos penales

Tras la promulgación de la Ley General en Materia de Desaparición de Personas se creó un paquete de tipos penales para denunciar, investigar y castigar hechos de desaparición. Sin embargo, esta tipificación no se homologó con los ordenamientos de todos los estados, lo que ha generado una tipificación distinta a la que establece la Ley General o, en su caso, una tipificación acorde a la Ley General pero que se registra de acuerdo con lo establecido en los ordenamientos estatales. Como consecuencia, los estados registran la incidencia delictiva en temas de desaparición conforme a sus propios ordenamientos.

Esto dificulta el análisis del fenómeno de desaparición a nivel local, pues no todos los estados hacen la misma distinción que hace la Ley General al momento de registrar las carpetas de investigación.

09

Conclusiones

Desde Impunidad Cero hemos evidenciado las consecuencias de las estrategias de seguridad basadas en la militarización. La crisis humanitaria de desaparición, aunada a las dificultades para la investigación de los delitos, las bajas capacidades para promover acciones de búsqueda en vida y la falta de recursos para un enfoque masivo de identificación generan niveles de impunidad casi absolutos.

Si bien en años recientes han existido acciones para el fortalecimiento de las capacidades del Sistema Nacional de Búsqueda, como la creación de las Comisiones Locales en las 32 entidades federativas y el desarrollo de laboratorios o centros de resguardo forenses en diversas partes del país, estas no han sido suficientes. Sigue siendo necesario dotar a dichas instituciones de los recursos necesarios para el correcto desarrollo de sus funciones a la par de generar capacidades para el ejercicio de dichos recursos.

Asimismo, consideramos que es urgente implementar una política nacional de erradicación de las desapariciones, en donde la investigación y sanción de estos delitos sean una prioridad en el plan de persecución penal. Para reducir la impunidad en los delitos de desaparición, es necesario reconocer la heterogeneidad de estos casos y comprender que responden a las dinámicas de fenómenos de macrocriminalidad. La naturaleza de la desaparición demanda que las instituciones de procuración e impartición de justicia aborden estos delitos como de realización oculta.

La justicia va más allá de una sentencia condenatoria de los actos delictivos, es un fenómeno mucho más complejo que debe incluir siempre la reparación del daño, la garantía de no repetición y la garantía del derecho a la verdad. Por esta razón debemos buscar adoptar una visión de justicia integral donde se asuma la responsabilidad estatal en la crisis de desaparición y que ponga a las víctimas en el centro.

Agradecemos a las personas de la sociedad civil que accedieron a participar en nuestra serie de entrevistas, cuyas diferentes perspectivas nos dieron una visión integral del fenómeno y de las acciones necesarias para atenderlo. En Impunidad Cero esperamos que esta investigación se una al conjunto de esfuerzos desarrollados desde sociedad civil y colectivos de familiares, que han servido para visibilizar las diferentes dimensiones de las desapariciones en México, así como para evaluar los resultados de las decisiones estatales que han guiado la política pública. Deseamos que todas las víctimas de desaparición en el país vean garantizado su derecho a ser buscadas, que haya reparación del daño, que se acceda a la justicia y que la sociedad mexicana conozca la verdad.

10

Referencias

Acuerdo para la incorporación de la asistencia técnica internacional desde las perspectiva de los derechos humanos en la investigación de la desaparición de los 43 estudiantes de la Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero. Dentro de las medidas cautelares MC/409/14 y en el marco de las facultades de monitoreo que la CIDH ejerce sobre la situación de los derechos humanos en la región. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/docs/Acuerdo-Addendum-Mexico-CIDH.pdf>

ARTICLE 19, CMDPDH, Universidad Iberoamericana, y Data Cívica (2021). Plataforma Ciudadana de Fosas. Disponible en: <https://plataformaciudadanadefosas.org/>

ONU (20 de diciembre de 1978). Asamblea General 33/173.

ONU (9 de diciembre de 1988). Asamblea General 43/173.

CED (2023). "Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por México con arreglo al artículo 29, párrafo 4 de la Convención. Versión avanzada no editada", CED. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CE-D%2FC%2FMEX%2FOAI%2F2&Lang=en

CEJIL (s. f.). Alvarado Espinoza y otros, CEJIL. Disponible en <https://summa.cejil.org/es/entity/i5jmtp3a3qwd3b5brfi529>

CMDPDH (2022). "¿Quién es Rosendo Radilla?", CMDPDH. Disponible en <https://cmdpdh.org/rosendo-radilla-pacheco/>

CNB (2020). Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/551671/PPHB_Versi_n_para_fortalecimiento_5may2020__2_.pdf

CNB (s. f.). "Antecedentes, construcción y funcionamiento del RNPdNO", CNB, Gobierno de México. Disponible en <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/rnpdno/>

CNB (s. f.). "Estrategia para el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas", CNB, Gobierno de México. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/551515/Estrategia_del_Registro_Nacional_de_Personas_Desaparecidas.pdf

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (2010). “La sentencia de la Corte IDH Caso Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos”, CMDPDH. Disponible en <https://cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-la-sentencia-de-la-corte-idh-caso-radilla-pacheco-vs.-estados-unidos-mexicanos.pdf>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (s. f.). “Desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco”. Disponible en <https://www.CNDH.org.mx/noticia/desaparicion-forzada-de-rosendo-radilla-pacheco>

Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados.

Corte IDH (s. f.). Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, Fondo, Reparaciones y Costa, Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párrs. 80 y 81. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf

Data Cívica (2020). “¿Dónde nos deja el nuevo registro de desaparecidos? Por qué necesitamos microdatos”, Animal Político. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/el-foco/donde-nos-deja-el-nuevo-registro-de-desaparecidos-por-que-necesitamos-microdatos>

Data Cívica (s. f.). “Evaluación para el diseño del Nuevo Registro Nacional de Personas Desaparecidas”, Data Cívica. Disponible en <https://registros-desaparecidos.datacivica.org/>

Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 47/133, de 18 de diciembre de 1992. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2022.pdf>

Diario Oficial de la Federación (6 de noviembre de 2021). Decreto por el que se crea la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990, DOF. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5631865&fecha=06/10/2021#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (2011). Reforma 194: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

Fix Fierro, María Cristina (2006). “El derecho al honor como límite a la libertad de expresión”, Corte IDH. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28665.pdf>

Franco Alicia, Monserrat Pérez y otros (20 de abril de 2023). “¿Cuántas fosas se han encontrado? Depende de quién pregunte”, Animal Político. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/el-foco/cuantas-fosas-se-han-encontrado-depende-de-quien-pregunte>

Fundar (2022). “Presupuesto y crisis forense en México. Opacidad e insuficiencia del presupuesto en materia de identificación forense”, Fundar. Disponible en https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2022/12/CrisisForense_PEF2023.pdf

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (s. f.). Informes Ayotzinapa, GIEI. Disponible en <https://prensagieiyotzi.wixsite.com/giei-ayotzinapa/informe->

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (s. f.). Acuerdo para la incorporación de asistencia técnica internacional desde la perspectiva de los derechos humanos en la investigación de la desaparición forzada de 43 estudiantes de la normal rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero, 18 de noviembre de 2014, GIEI. Disponible en [http://centroprodh.org.mx/GIEI/?page_id=19%20\(consultado%20el%2030%20de%20octubre%20del%202020](http://centroprodh.org.mx/GIEI/?page_id=19%20(consultado%20el%2030%20de%20octubre%20del%202020)

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (s. f.). Informe Ayotzinapa, Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas, GIEI, p. 579. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/giei-informeayotzinapa2.pdf>

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (s. f.). Informe Ayotzinapa, Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas, GIEI. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/giei-informeayotzinapa2.pdf>

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (s. f.). Informe Ayotzinapa, Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa, GIEI, p. 20. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/giei-informeayotzinapa1.pdf>

Impunidad Cero (2022). “Impunidad en homicidio doloso y feminicidio 2022”, Impunidad Cero. Disponible en <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=175&t=impunidad-en-homicidio-doloso-y-feminicidio-2022>

Ley General de Desaparición Forzada.

Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (2021). “La Crisis Forense en México: más de 52,000 personas fallecidas sin identificar”, Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México. Disponible en <https://movndmx.org/wp-content/uploads/2021/08/Informe-La-Crisis-Forense-en-Me%CC%81xico.pdf>

OACNUDH (s. f.). Doble injusticia, Informe sobre violaciones de derechos humanos en la investigación del caso Ayotzinapa, OACNUDH. Disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/MX/OHCHRMexicoReportMarch2018_SP.pdf

OACNUDH (s. f.). Doble injusticia. Informe sobre violaciones de derechos humanos en la investigación del caso Ayotzinapa, OACNUDH, p. 6. Disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/MX/OHCHRMexicoReportMarch2018_SP.pdf

Observatorio Nacional Ciudadano (2020). “¿Sabemos cuántas personas desaparecidas hay en México? Nota técnica del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas”, ONC. Disponible en https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/Nota-Tec-desaparecidos.pdf

OHCHR (s. f.). Comité sobre Desaparición Forzada, OHCHR. Disponible en <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ced/introduction>

OHCHR (s. f.). Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones forzadas, OHCHR, p. 12. Disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/disappearance-convention_SP.pdf

ONU (16 de enero de 2018). “Expertos de la ONU saludan entrada en vigor de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada en México”, Grupo de Trabajo contra las Desapariciones Forzadas. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22588&LangID=S>

ONU (2022). Informe Comité CED, párr. 68. Disponible en <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contrala-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>

PBI México (s. f.). “Caso Alvarado: la militarización sigue amenazando los derechos humanos”, PBI México. Disponible en <https://pbi-mexico.org/es/news/2019-02/caso-alvarado-la-militarización-sigue-amenazando-los-derechos-humanos>

Pleno SCJN. Expediente vario 912/2010. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf

Recomendación 26/2015 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Senado de la República / CCC México (agosto de 2018). “El movimiento por nuestros desaparecidos en México y su camino hacia la incidencia legislativa”, prólogo de Jan Jarab, pp. 8 y 9. Disponible en https://colaboracioncivica.org/uploads/LibroCCC_SisMNDM.pdf

Tzuc, Efraín (2022). “Contar para no buscar, la paradoja del registro de las desapariciones”, A dónde van los desaparecidos. Disponible en <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2022/05/19/registro-contador-desapariciones-mexico/>

Quinto Elemento Lab. (2023). La instrucción: Como el gobierno dinamitó la investigación del caso Ayotzinapa. Disponible en: <https://quintoelab.org/project/ayotzinapa-gobierno-instruccion-investigacion-iguala-normalistas>

IMPUNIDAD | CERO