

México

Aportación dirigida al Grupo de Trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias en vista del estudio temático sobre normas y políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas

Aportación presentada por:

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.

TRIAL International



Febrero de 2019

Índice

Contenido	Párrafos
I. Antecedentes	1-2
II. Consideraciones generales sobre la obligación de investigar y la adopción de políticas públicas	3-19
III. Legislación y políticas públicas actuales en México en materia de investigación de las desapariciones forzadas	20-40
IV. Obstáculos y dificultades en las investigaciones	41-116
A. Organización y distribución de competencias y funcionamiento de las instancias especializadas de procuración de justicia	42-58
B. Las prácticas de investigación	59-73
C. La relación entre la búsqueda y la investigación	74-89
D. El papel de las ciencias forenses en las investigaciones	90-98
E. El derecho de las víctimas de acceso a la justicia y su participación en las investigaciones, y la atención que reciben	99-110
F. El derecho de las víctimas, testigos y otros sujetos procesales a la protección contra amenazas y represalias	111-113
G. El derecho de las víctimas a realizar investigaciones independientes	114-116
V. Obstáculos y dificultades en las investigaciones específicas de casos de migrantes	117-131
VI. La investigación de la desaparición forzada en el marco del cambio de gobierno y del impulso de mecanismos y agendas de justicia transicional	132-138
VII. Conclusiones y recomendaciones	139-140

Acerca de las organizaciones que suscriben la aportación

I. Antecedentes

1. En su último informe anual el Grupo de Trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias (en adelante, “el Grupo de Trabajo”) publicó un informe provisional sobre normas y políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas (en adelante, “el informe provisional de 2018”) y anunció la intención de realizar un estudio sobre estos temas que incluirá en el informe que presentará al Consejo de Derechos Humanos en el mes de septiembre de 2019.¹ Asimismo, el 10 de septiembre de 2018, celebró una consulta de expertos y, finalmente emitió una convocatoria alentando a todas las partes interesadas a presentar aportaciones antes del 1° de febrero de 2019. En dicha convocatoria se señaló que las aportaciones pueden ser tanto de naturaleza general como sobre normas y políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas en un Estado específico.
2. En respuesta a la convocatoria, la presente aportación pretende compartir con el Grupo de Trabajo algunas consideraciones sobre los temas en estudio, con especial atención a la situación de México, subrayando además las peculiaridades relativas a la investigación de casos que involucran a personas migrantes y los retos que surgen en etapas de cambio de gobierno y de impulso de agendas de justicia transicional. Asimismo, se llevan a la atención del Grupo de Trabajo algunas recomendaciones que se considera oportuno incluya en su estudio temático, en aras de orientar los Estados en la adopción de normas y políticas públicas eficaces para la investigación de las desapariciones forzadas. Sin embargo, antes de centrarse en el análisis de la situación específica de México, en el apartado sucesivo se formulan algunas consideraciones generales sobre el alcance y la naturaleza de la obligación de los Estados de investigar las desapariciones forzadas y adoptar políticas públicas.

II. Consideraciones generales sobre la obligación de investigar y la adopción de políticas públicas

3. En su informe provisional de 2018, el Grupo de Trabajo observó que el reconocimiento de la obligación de los Estados de investigar las desapariciones de manera eficaz, exhaustiva e imparcial es un primer avance esencial para garantizar la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.² Asimismo, el Grupo de Trabajo recordó que esta obligación “se ha desarrollado mediante la jurisprudencia de los órganos internacionales y los tribunales nacionales, así como las prácticas de diferentes Estados. En la actualidad la obligación de investigar también cuenta con una sólida base normativa en la Declaración sobre la protección

¹ Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI), *Informe anual para 2018*, UN Doc. A/HRC/39/46 del 30 de julio de 2018, párr. 49-79. En adelante: “Informe provisional del GTDFI del 2018”.

² Informe provisional del GTDFI del 2018, párr. 50.

de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas” (en adelante, respectivamente, “la Declaración” y “la Convención”).³

4. Además, en su informe provisional de 2018, el Grupo de Trabajo señaló que los derechos y las obligaciones de los Estados que dimanan de la obligación de investigar se encuentran consagrados, por un lado, “en los tres instrumentos internacionales de derechos humanos sobre la desaparición forzada, mientras que otros se derivan de las disposiciones contenidas en otros tratados de derechos humanos, el derecho consuetudinario, el derecho indicativo o las decisiones de los tribunales nacionales o internacionales”.⁴ Asimismo, el Grupo de Trabajo ha recordado que la obligación de investigar con la debida diligencia figuró en la primera sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte Interamericana”) en el caso *Velásquez Rodríguez* y posteriormente fue desarrollada en múltiples sentencias judiciales.⁵
5. Sin embargo, cabe destacar que la jurisprudencia relativa a la obligación de investigar las desapariciones forzadas ha evolucionado a lo largo de los años y se considera preciso que en su estudio temático el Grupo de Trabajo se refiera a algunos de los avances principales al respecto y analice en detalle el alcance y la naturaleza de dicha obligación.
6. En particular, en su sentencia sobre el caso *Goiburú y otros*, la Corte Interamericana afirmó que “la prohibición de la desaparición forzada de personas y *el correlativo deber de investigarlas* y sancionar a sus responsables han alcanzado el carácter de *jus cogens*”.⁶ Tal reconocimiento posiciona esta norma en el rango más alto de la jerarquía internacional, por encima del derecho de los tratados e incluso de las reglas consuetudinarias “ordinarias”.⁷ De ello surgen importantes consecuencias jurídicas que requieren la activación de medios, instrumentos y mecanismos nacionales e internacionales. Se trata de obligaciones *erga omnes*,⁸ que incluyen el deslegitimar a nivel interestatal cualquier acto legislativo, administrativo o judicial que autorice la desaparición forzada, ya sea explícita o implícitamente. Las medidas nacionales que autoricen o condonen la desaparición forzada o que favorezcan a sus perpetradores

³ *Ibid.*, párr. 51.

⁴ *Ibid.*, párr. 55.

⁵ *Ibid.*, párr. 56.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Caso *Goiburú y otros v. Paraguay*, sentencia del 22 de septiembre de 2006, Ser. C No. 153, párr. 84 (el resaltado es agregado). Véanse también A. A. Cançado Trindade, “Enforced Disappearances of Persons as a Violation of *Jus Cogens*: The Contribution of the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights”, 81 *Nordic Journal of International Law*, 2012, pp. 507-536; y J. Sarkin, “Why the Prohibition of Enforced Disappearance Has Attained the Status of *Jus Cogens* in International Law?”, 81 *Nordic Journal of International Law*, 2012, pp. 537-584.

⁷ En este sentido, véase, *mutatis mutandis*, Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, sentencia del 10 de diciembre de 1998, Caso No. IT-95-17/1, *Fiscal v. Furundžija*, párr. 153-157.

⁸ Corte IDH, Caso *Goiburú y otros*, *supra* nota 6, párr. 131.

a través de una ley de amnistía serían internacionalmente ilegítimas. Esto permitiría a las víctimas presentar quejas ante los organismos judiciales internacionales o nacionales competentes para que las medidas mencionadas se declaren nulas e inválidas, o para presentar demandas civiles por daños ante un tribunal extranjero. Por otro lado, los perpetradores de desapariciones forzadas que actúen ejecutando las medidas nacionales mencionadas o se beneficien de ellas, pueden ser responsabilizados penalmente por la desaparición forzada, ya sea en un Estado extranjero o en su propio Estado. Además, otra consecuencia del reconocimiento del carácter de *jus cogens* es la no aplicabilidad de plazos de prescripción de la acción penal en casos de desaparición forzada.

7. Finalmente, el reconocimiento como norma imperativa del derecho internacional de la prohibición de desaparición forzada y del correlativo deber de investigar acarrea como consecuencia que no sólo el Estado donde se comete el delito, sino cualquier otro Estado, tiene derecho a investigar, procesar y sancionar – en el caso de que no las extradite – a las personas acusadas de desaparición forzada que se hallen bajo su jurisdicción (en casos de extraterritorialidad de la ley penal o de aplicación de la jurisdicción universal).
8. A la luz de lo anterior, se estima especialmente importante que en su estudio temático el Grupo de Trabajo incluya unas **consideraciones sobre el carácter de *jus cogens* de la prohibición de desaparición forzada y del correlativo deber de investigar y sancionar a los responsables y las consecuencias jurídicas que de ello se desprenden.**
9. Un segundo aspecto que beneficiaría de ulterior análisis y reflexión concierne a la naturaleza misma de la obligación de investigar las desapariciones forzadas. Tradicionalmente, en la jurisprudencia internacional se ha afirmado que dicha obligación es de medios y no de resultados. Sin embargo, en el voto particular parcialmente disidente formulado por el entonces miembro del Comité de Derechos Humanos Fabián Salvioli en el caso *Prutina y otros*, se reflexiona acerca de las peculiaridades de una desaparición forzada y las consecuencias de aquéllas sobre la obligación de investigar, llegando a las siguientes conclusiones: “cuando una persona es sometida a desaparición forzada, su familia experimenta una angustia particular debido a la incertidumbre de lo sucedido con aquélla; *sólo se pone fin a esa específica situación (sin que ello comprenda a otros aspectos) una vez que se ha conocido la suerte y el paradero de la persona desaparecida.* De allí que, si bien el deber de investigar las violaciones a los derechos humanos y de juzgar a sus responsables es una obligación de medios, *en el caso de desapariciones forzadas, el Estado —respecto del familiar de la víctima desaparecida— tiene el deber de esclarecer completamente dónde se encuentra (o se encuentran sus restos para el*

caso de que haya fallecido). Dicho en términos más claros, para estos asuntos la *obligación es de resultado*, porque en caso contrario, el trato cruel e inhumano se sigue perpetrando contra la familia de la persona desaparecida, familia que por ese motivo igualmente reviste la condición de víctima de violación al artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.⁹

10. Las consideraciones expresadas en el párrafo precedente reflejan adecuadamente las peculiaridades de la desaparición forzada y llegan a una interpretación de la obligación de investigar más conducente a la protección de todas las personas contra este delito. Así, **el establecimiento de la suerte y el paradero de la persona desaparecida es una obligación de resultado que está directamente relacionada con la cesación de la desaparición forzada, siendo el ocultamiento de la suerte y el paradero de la víctima uno de los elementos constitutivos de la misma.** Por lo que concierne a **la investigación encaminada a la identificación de los autores de la desaparición forzada y a su posterior enjuiciamiento y sanción, se configura más como obligación de medios que, de todas maneras, no cesa con el esclarecimiento de la suerte y el paradero de la persona desaparecida.**
11. Se estima que sería útil que, en su futuro estudio temático, el Grupo de Trabajo se pronunciara sobre la naturaleza de la obligación de investigar en casos de desapariciones forzadas, tomando en cuenta la interpretación sugerida en los párrafos precedentes y precisando su alcance y consecuencias.
12. Un tercer aspecto que merece ser objeto de análisis por parte del Grupo de Trabajo en el futuro estudio temático es **la “duración” de la obligación de investigar y las consecuencias que puede producir sobre ella el hecho de que se encuentre a la persona desaparecida o se hallen sus restos mortales.** En su informe provisional de 2018, el Grupo de Trabajo indicó que “las investigaciones relacionadas con la desaparición forzada deben llevarse a cabo hasta que la suerte de los desaparecidos se haya aclarado y que esto debe hacerse dentro de un plazo razonable”.¹⁰
13. Sin embargo, la experiencia demuestra que pueden surgir problemas interpretativos a la hora de determinar qué se entiende por “aclarar la suerte de la persona desaparecida”, sobre todo en el caso de que se hayan encontrado los restos mortales de aquélla o, por ejemplo, se sepa que, en efecto, ha sido asesinada, aunque no se hallen las espolias ni se conozcan con precisión las circunstancias del delito.

⁹ Comité de Derechos Humanos (CDH), *Caso Prutina y otros vs. Bosnia y Herzegovina*, dictamen del 28 de marzo de 2013, párr. 3 del voto particular (el resaltado es agregado).

¹⁰ Informe provisional del GTDFI del 2018, párr. 61.

14. Cabe observar que la expresión “**aclarar la suerte de la persona desaparecida**” **debe interpretarse de una forma amplia, que incluya, como mínimo, algunos datos, entre los cuales, las circunstancias de la desaparición y, en caso de fallecimiento, las causas de la muerte y el destino de los restos que, en principio, deben ser exhumados, identificados de forma fehaciente y restituidos a los familiares.** En este último supuesto, la cesación de la desaparición forzada se produciría en la fecha en la que se notifica a los familiares de la víctima la identificación fehaciente del cuerpo. Asimismo, **la cesación del delito permanente de desaparición forzada no extingue las obligaciones internacionales de los Estados con respecto a las múltiples violaciones concernidas, incluso con respecto a la investigación dirigida a la identificación, castigo y sanción de los responsables.**
15. La Corte Interamericana ha sido confrontada varias veces con los problemas interpretativos que pueden surgir a raíz de la localización de los restos mortales de una persona desaparecida. En este sentido, ha afirmado que “una de las características de la desaparición forzada, a diferencia de la ejecución extrajudicial, *es que conlleva la negativa del Estado de reconocer que la víctima está bajo su control y de proporcionar información al respecto, con el propósito de generar incertidumbre acerca de su paradero, vida o muerte, de provocar intimidación y supresión de derechos.* Al respecto, este Tribunal ha reconocido que la desaparición forzada ha incluido con frecuencia la ejecución de los detenidos, en secreto y sin fórmula de juicio, seguida del ocultamiento del cadáver con el objeto de borrar toda huella material del crimen y procurar la impunidad de quienes lo cometieron. En este sentido, la Corte *ha conocido de casos en los cuales la existencia de mayores o menores indicios sobre la muerte de las víctimas no modificó la calificación como desaparición forzada*”.¹¹
16. La Corte Interamericana ha agregado que “los actos constitutivos de desaparición forzada tienen carácter permanente *mientras no se conozca el paradero de la víctima o se hallen sus restos.* Sin embargo, particularmente en relación con este último aspecto, [...] no se trata meramente del acto de encontrar los restos de una determinada persona, sino que ello, lógicamente, debe ir acompañado de la realización de las pruebas o análisis que permitan comprobar que, efectivamente, esos restos corresponden a esa persona. Por lo tanto, *en casos de presunta desaparición forzada en que existan indicios de que la alegada víctima ha fallecido, la determinación de si se ha configurado dicho fenómeno y la cesación del mismo, en caso de que los restos hayan sido localizados, requiere necesariamente,*

¹¹ Corte IDH, Caso *Comunidad Campesina de Santa Bárbara v. Perú*, sentencia del 1° de septiembre de 2015, Ser. C No. 299, párr. 163.

*establecer de la manera más fehaciente la identidad del individuo a quien pertenecen dichos restos. En tal sentido, la autoridad correspondiente debe proceder a la pronta exhumación de estos para que sean examinados por un profesional competente. Dicha exhumación debe llevarse a cabo de forma que proteja la integridad de los restos a fin de establecer, en la medida de lo posible, la identidad de la persona fallecida, la fecha en que murió, la forma y causa de muerte, así como la existencia de posibles lesiones o indicios de tortura. Mientras los restos no sean debidamente localizados e identificados, la desaparición forzada sigue ejecutándose”.*¹²

17. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha oportunamente señalado que “en lo que respecta a las desapariciones en circunstancias potencialmente amenazantes para la vida, *la obligación procesal de investigar difícilmente puede llegar a su fin al descubrirse el cadáver o al aplicar una presunción de muerte; esto simplemente arroja luz sobre un aspecto de la suerte de la persona desaparecida. La obligación de establecer la responsabilidad para la desaparición y la muerte y de identificar y enjuiciar a los autores de actos ilícitos, generalmente permanecerá. [...] La ausencia de una investigación se considerará una violación continuada. Esto es así, incluso cuando se pueda presumir que la víctima finalmente ha fallecido*”.¹³
18. A la luz de la jurisprudencia mencionada se considera importante que el Grupo de Trabajo se pronuncie sobre la duración de la obligación de los Estados de investigar las desapariciones forzadas, elucidando los aspectos interpretativos ambiguos. En particular, sería oportuno que aclare que **la permanencia de las obligaciones internacionales del Estado, y en particular de la obligación de investigar, y de los correspondientes derechos de las víctimas de desaparición forzada no depende per se ni de la cesación o extinción del delito, ni de que se haya establecido la muerte, real o presunta, de la persona desaparecida.** Así, la localización de la víctima (en libertad o fallecida) puede poner fin a la obligación de investigar entendida como búsqueda, pero no a la investigación sobre las circunstancias y los autores del delito.¹⁴
19. Finalmente, se estima oportuno que en su futuro estudio temático el Grupo de

¹² *Ibid.*, párr. 165.

¹³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), Caso *Varnava y otros v. Turquía*, sentencia del 19 de septiembre de 2009, párr. 145 y 148 (la traducción no es oficial y el resaltado es agregado).

¹⁴ La distinción entre la cesación de una desaparición forzada y la permanencia de las obligaciones internacionales del Estado aparece de manera muy clara en la nota informativa difundida el 24 de enero de 2018 (<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22606&LangID=>) por el CDF con respecto a la acción urgente en virtud del Art. 30 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas respecto del caso del Sr. Santiago Maldonado. En dicha nota, el CDF explicó que la fecha de cesación del delito es la de identificación con certeza del cuerpo y no el momento en el que se halló el cadáver. Asimismo, el CDF aclaró que la cesación del delito no releva al Estado de sus otras obligaciones internacionales, incluso la de investigar, identificar a los responsables, enjuiciarlos y, en su caso, sancionarlos.

Trabajo brinde algunas **indicaciones sobre cómo interpretar la expresión “políticas públicas para la investigación” y las obligaciones correspondientes de los Estados**. En este sentido, se señala que la especial complejidad de la desaparición forzada de personas requiere la adopción de políticas igualmente articuladas y complejas, que no pueden limitarse a la adopción de medidas legislativas, sino que deben abarcar también medidas administrativas, judiciales y de otra naturaleza que permitan llevar a cabo investigaciones eficaces. La interpretación de la expresión “políticas públicas” que se adopte no puede ser restrictiva y, más bien, debe verse como fuente de una amplia responsabilidad de los Estados para definir políticas adecuadas para conseguir el objetivo propuesto. Las políticas que se adopten no deberán interpretarse como una mera formalidad, sino a la luz del principio del *effet utile*.¹⁵

III. Legislación y políticas públicas actuales en México en materia de investigación de las desapariciones forzadas

20. Como se ha señalado con anterioridad, la presente aportación se centrará en la experiencia de México con respecto a las normas y políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas, considerando que esto pueda servir al Grupo de Trabajo para formular observaciones de alcance más general en vista de su futuro estudio temático.
21. Sin embargo, se estima procedente aclarar que todo lo que se relatará en esta aportación con respecto a México concierne tanto a víctimas de desaparición forzada como a víctimas de desaparición perpetrada por particulares. Lo anterior refleja la situación específica existente en el país, ya que, en muchos casos la ausencia de investigaciones eficaces por parte del Estado no permite confirmar o descartar la participación de agentes estatales o la existencia de formas de apoyo, tolerancia o aquiescencia por parte del Estado.
22. Así, cuando el Estado no cumple con su obligación positiva de prevenir e investigar de manera eficaz los casos y esto impide determinar con certeza la participación – directa o indirecta – de agentes del Estado en la conducta delictiva, no se puede descartar una potencial desaparición forzada, máxime si existe un contexto donde se han identificado patrones criminales que señalan a funcionarios involucrados con el crimen organizado.¹⁶ Por esta razón, en los apartados que se refieren a la situación en México se utilizará la expresión “víctimas de desaparición”, en aras de abarcar todas las situaciones relevantes y sin perjuicio de la obligación del Estado de

¹⁵ Sobre la necesidad de adoptar un enfoque que incluya a medidas de diferente naturaleza, *mutatis mutandis*, véase GTDFI, *Observación general acerca del Art. 3*, UN Doc. E/CN.4/1996/38 del 15 de enero de 1996, párr. 48-53.

¹⁶ En este sentido, véase, GTDFI, *Informe sobre la visita a México*, UN Doc. A/HRC/19/58/Add.2 del 20 de diciembre de 2011, párr. 17. En el párr. 21, el GTDFI aclara “sólo mediante una investigación independiente, imparcial y completa se puede descartar una potencial desaparición forzada”.

investigar y establecer las responsabilidades penales correspondientes.

23. El 17 de noviembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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”). Dicha Ley fue impulsada, principalmente, por el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México y múltiples organizaciones de la sociedad civil, en respuesta a la elevada cifra de desaparición de personas en México que actualmente asciende a más de 40.000 personas.¹⁷
24. En virtud de la Ley General se distinguen dos tipos penales diferentes, a saber, el de desaparición forzada y el de desaparición cometida por particulares. Anteriormente, a nivel federal sólo existía el tipo penal de desaparición forzada y no todos los estados de la República tipificaban dicha figura. De tal modo, los casos que no configuraban de principio el delito de desaparición forzada eran investigados como delitos diversos, incluyendo secuestro y privación ilegal de la libertad. La Ley General ofrece entonces una visión más clara del concepto de desaparición desde el punto de vista penal. Sin embargo, los casos iniciados antes de su entrada en vigor siguen investigados bajo figuras jurídicas distintas. Respecto a las formas y modos de investigación de los casos, el elemento más tangible existente previo a la entrada en vigor de la Ley General, era el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada,¹⁸ el cual sólo abarcaba el delito de desaparición forzada, dejando de lado los otros supuestos de desaparición.
25. Así, a partir de la adopción de la Ley General, la política en materia de investigación de la desaparición evoluciona, al establecer la creación de tipos penales diferenciados entre desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, así como la creación de fiscalías especializadas tanto en el ámbito federal como estatal a cargo de la investigación y ejercicio de la acción penal.
26. La Ley General contempla: (i) el Sistema Nacional de Búsqueda como un mecanismo de coordinación entre las autoridades que en el marco de sus competencias se encuentran implicadas en la resolución del problema; (ii) también, la creación de una Comisión Nacional de Búsqueda que tuviera por objeto ejecutar las acciones necesarias para la localización de las personas desde un punto de vista humanitario y no de seguridad pública o investigación criminal formal (en ese sentido, se separaron los procesos de búsqueda e investigación, aunque se establece como imperativo el intercambio de información y de impulso mutuo de los procesos); (iii) el

¹⁷ Véase <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/01/17/cifra-de-desaparecidos-asciende-a-40-mil-180-5911.html>.
¹⁸ Véase <https://www.gob.mx/pgr/documentos/protocolo-homologado-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-y-la-investigacion-del-delito-de-desaparicion-forzada>.

principio de participación conjunta como un eje transversal de la Ley General, es decir, que se debe garantizar la participación de las familias en los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas, normatividad y acciones concretas de búsqueda, en reconocimiento a los derechos de las víctimas, pero también a la experiencia de las familias en la búsqueda desde sus diversas aristas y formas; (iv) la constitución de un Consejo Nacional Ciudadano, compuesto por familiares de personas desaparecidas, expertos en diversas materias relacionadas con la desaparición de personas y representantes de organizaciones de la sociedad civil, con facultades para emitir recomendaciones a las autoridades del Sistema Nacional de Búsqueda, primordialmente; (v) la creación del Banco Nacional de Datos Forenses, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el Registro Nacional de Fosas y el Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Identificadas, integradas en un Sistema Único de Información Tecnológica e Informática; y (vi) la emisión de protocolos, programas, planes, lineamientos y otros instrumentos para la búsqueda, investigación e identificación de personas.

27. En relación a la investigación de los hechos, la Ley General impulsó la modificación del protocolo homologado antes señalado, a favor del Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares, publicado el 16 de julio de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.¹⁹ Si bien dicho protocolo contempla estándares internacionales en la materia, su utilización por parte de las autoridades no ha influido sustancialmente en los resultados de las investigaciones. En este sentido, cabe destacar que colectivos y representantes de víctimas han señalado deficiencias en el mismo.
28. La Ley General constituye un instrumento perfectible pero útil que dota de herramientas para la localización de personas desaparecidas en México. En gran parte la legitimidad y los aspectos positivos de la medida legislativa se deben a la participación de los familiares en la elaboración de la Ley General. Sin embargo, a más de un año de la adopción de la Ley General, muchos de los instrumentos, instituciones y disposiciones de la propia ley quedan sin implementarse, como resultado de la falta de voluntad política reflejada en la ausencia de un liderazgo nacional en la ejecución, de la falta de coordinación entre las autoridades involucradas, de la insuficiencia de presupuesto y la desestimación de la participación de las familias y organizaciones de la sociedad civil en la implementación de la ley.
29. De acuerdo con el titular de la Comisión Nacional de Búsqueda, el número de personas desaparecidas en México asciende a 40.180, aunque existen variables no

¹⁹ Véanse <https://www.proceso.com.mx/543078/la-pgr-publica-protocolo-de-investigacion-sobre-desaparicion-forzada> y <https://www.jornada.com.mx/2018/07/17/politica/013n1pol>.

aclaradas, así como posibles casos de extravío de cadáveres o entregas equivocadas a familiares.²⁰ Sin embargo, respecto a los datos oficiales en materia de desaparición, cabe señalar que en el contexto actual de cambio de gobierno federal y de titularidad de la Comisión Nacional de Búsqueda, así como de transformación de la Procuraduría General de la República (en adelante, “PGR”) en Fiscalía General de la República (en adelante, “FGR”), la información histórica recolectada por la PGR en materia de desaparición se acaba de hacer pública a través de un sitio web.²¹ Dicha información da cuenta de las características temporales y espaciales, entre otros, del fenómeno de la desaparición en México durante los últimos años.

30. En relación a las políticas públicas frente al fenómeno de la desaparición de personas migrantes en México, los últimos años han sido marcados por la emisión del Acuerdo A/117/15 de la PGR, por el que se creó el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación (en adelante, “MAE”) y la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (en adelante, “Unidad de investigación para migrantes”).
31. El MAE constituye un elemento de política pública, que tiene por objeto facilitar el acceso a la justicia para personas migrantes y sus familias que han sido víctimas del delito y, anteriormente se encontraban imposibilitadas para denunciar, aportar información y pruebas y recibir información con respecto al avance de las investigaciones desde sus países de origen. Dicho acuerdo fue impulsado por comités de familiares de personas desaparecidas de Centroamérica y organizaciones de la sociedad civil. Inicialmente limitado a la Unidad de investigación para migrantes de la PGR, el MAE ha sido visibilizado como una política transversal para todas las áreas de la PGR a través de la Ley Orgánica de la FGR publicada el 20 de diciembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, así como a través de la Ley General en materia de desaparición.²²
32. El MAE funciona a través de las representaciones de México en el extranjero – consulados, embajadas y agregadurías de la PGR (hoy FGR)-. A más de tres años de su creación, sin embargo, persiste **el desconocimiento del funcionamiento del mecanismo por parte de las autoridades; lo cual, aunado a la falta de difusión de información sobre este mecanismo entre la población, así como a la falta de presupuesto y personal permanente tienen consecuencias negativas sobre su adecuado funcionamiento**. Por otro lado, permanece una **ausencia de lineamientos claros de coordinación y distribución de competencias entre las**

²⁰ Véase <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/01/17/cifra-de-desaparecidos-asciende-a-40-mil-180-5911.html>.

²¹ Véase https://suii.segob.gob.mx/datos_historicos/index.html.

²² Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR_201218.pdf.

diversas autoridades involucradas en el funcionamiento del MAE (en particular, la FGR, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Comisión Nacional de Búsqueda).

33. Otro elemento de política pública en materia de desaparición de personas es la Comisión Forense, órgano mixto, gubernamental y no gubernamental, que se creó en 2013 para la identificación de los restos mortales hallados a raíz de tres masacres en el noreste del país relacionadas con población migrante: la masacre de 72 personas en San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2010; la masacre de 47 fosas clandestinas en las que se hallaron 195 cuerpos en abril de 2011; y la masacre de Cadereyta, Nuevo León, en la que se localizaron 49 cuerpos desmembrados y decapitados en mayo de 2012.²³ La Comisión Forense se constituyó a través de un convenio de colaboración entre la PGR, el Equipo Argentino de Antropología Forense (en adelante, “el EAAF”) y 10 comités de familiares de personas migrantes desaparecidas y víctimas de ejecución de Centroamérica y organizaciones de la sociedad civil.
34. La Comisión Forense es una política pública única en el mundo por el trabajo simultáneo que realizan peritos del Estado y peritos independientes en la toma de muestras, análisis de los restos, elaboración de dictámenes, notificación a familias y entregas de cuerpos conforme a estándares internacionales. Ello brinda certeza a las familias y a las investigaciones tras las irregularidades identificadas antes de la creación de la Comisión Forense. Asimismo, en aquellos casos en los que hubiera irregularidades o incertidumbre por parte de las familias sobre los resultados notificados antes de la creación de la Comisión Forense, pueden solicitar a la misma que realice un proceso de revisión y, así, realizar nuevamente el proceso de identificación (lo cual en varios casos requiere de exhumaciones). Esta importante labor ha sido reconocida como una buena práctica, por lo que se ha buscado constantemente incidir ante las autoridades para que se amplíe el mandato de la Comisión Forense.
35. Sin embargo, la Comisión Forense ha sido un **instrumento vulnerable a amenazas de cierre y rescisión del convenio de colaboración que le da vida jurídica**. Por otro lado, su correcto funcionamiento implica una labor de vigilancia constante por parte de las organizaciones participantes, frente a las dificultades y retrasos

²³ Por lo que concierne al caso de los 72 migrantes ejecutados en San Fernando, Tamaulipas, sus cuerpos fueron hallados el 24 de agosto de 2010 (véase, entre otros, <http://www.masde72.periodistasdeapie.org.mx/capitulo1.html>). En abril de 2011 se produjo el hallazgo de 193 restos en 47 fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas. Véase, entre otros, <http://fundacionjusticia.org/47-fosas-con-193-restos-en-san-fernando-tamaulipas/>. Finalmente, el 13 de mayo de 2012, fueron hallados 49 cuerpos mutilados en Cadereyta, Nuevo León (véase, entre otros, <http://fundacionjusticia.org/masacre-de-migrantes-en-cadereyta-6-anos-de-impunidad/>): hasta la fecha se han identificado 10 víctimas hondureñas, 2 nicaragüenses, 1 guatemalteco y 1 mexicano.

generados por las autoridades ministeriales. No obstante, la falta de acceso a información de contexto que permita ubicar otros casos para la posible identificación de víctimas, ha retrasado la labor de la Comisión Forense. A pesar de lo anterior, la Comisión Forense ha podido identificar aproximadamente 70 de los 316 que componen el universo de restos de las tres masacres objeto de su mandato, aunado a las identificaciones previas a la creación de la Comisión Forense. Gracias a la insistencia y a la acción de las organizaciones civiles, se ha mantenido el proyecto y se espera la ampliación de su mandato, para beneficio de mayores casos.

36. Tomando en cuenta todo lo anterior, es de considerar, en relación a la construcción e implementación de políticas en materia de investigación de la desaparición, que los últimos años han sido marcados por la emisión de la Ley General, la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda y ciertas comisiones locales, la creación de fiscalías especializadas (a nivel federal y estatal), la creación del MAE y la Comisión Forense, así como el Protocolo Homologado para la Investigación del Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares.
37. No obstante, ni en relación a la búsqueda ni en relación a la investigación y sanción de los responsables de desaparición, los resultados han sido positivos ni sustantivos. **Las políticas públicas han sido meramente de corte “jurídico”, dejando de lado otros abordajes necesarios, como el social, económico o educativo.** Considerando que las políticas públicas consisten en el conjunto de acciones y programas que un gobierno diseña e implementa para atender una situación, se puede notar que las políticas públicas en materia de prevención, investigación y sanción de la desaparición en México se han mantenido en el campo de la procuración y administración de justicia, de forma ambiciosa, pero sin manifestaciones explícitas de voluntad para su óptimo funcionamiento, tanto por parte de los actores y sistemas políticos, que por parte de los operadores, y sin las capacidades financieras, humanas y técnicas suficientes para que fueran eficientes, por lo que no han respondido a las expectativas de las víctimas y llevan a considerarlas como una simulación meramente dirigida a cumplir con exigencias políticas e internacionales. Por cuanto hace al derecho de las víctimas a ser reparadas, de acuerdo con la Ley General de Víctimas y los códigos sustantivos en materia penal, es de observar que **la falta de resultados en las investigaciones, así como en las acciones de búsqueda, limita las posibilidades de las víctimas de acceder a medidas de reparación integral**, aunado a las múltiples complicaciones administrativas a las que se enfrentan ante las comisiones de atención a víctimas.
38. Ante la dispersión y complejidades normativas existentes en torno a la calificación jurídica de hecho de desaparición, hasta la recién Ley General, no se cuenta con

datos oficiales en cuanto a consignaciones y sentencias de casos no calificados como desaparición forzada. En cuanto a los casos seguidos por el delito de desaparición forzada, se han reportado 21 sentencias (18 condenatorias y 3 absolutorias) en 17 años, con medidas de sanción sumamente desproporcionadas frente a la gravedad de los hechos.²⁴

39. La experiencia de México lleva a considerar que **las políticas públicas en materia de investigación y atención al problema de la desaparición no se deben de limitar a la adecuación del marco normativo a estándares ideales y a la creación de estructuras especializadas dentro del sistema de procuración y administración de justicia, sino que requieren de un abordaje integral y estratégico de la problemática y una articulación adecuada dentro del sector gubernamental y entre el sector gubernamental y la sociedad.** Lo anterior, a fin de generar una incidencia real en la prevención, investigación, sanción y reparación de tales hechos. La valoración del cumplimiento del Estado frente a sus compromisos internacionales en el combate a la desaparición debe realizarse a la luz de los resultados específicos en el ámbito nacional para lo cual sería relevante que los Estados reporten sus acciones y resultados en base a criterios específicos de evaluación de políticas públicas en la materia.
40. Asimismo, resulta indispensable que los Estados garanticen la aplicación de los **recursos económicos, humanos y técnicos necesarios a la implementación de los mecanismos establecidos por ley** para atender adecuadamente a la problemática e impulsar la aplicación de protocolos especializados a la luz de las realidades locales. Por otro lado, resulta importante que **los Estados apoyen y promuevan las buenas prácticas construidas por y con las víctimas, organizaciones de la sociedad civil y expertos**, como lo son la Comisión Forense y el MAE en México.

IV. Obstáculos y dificultades en las investigaciones

41. En este apartado de la contribución se ilustrarán los principales obstáculos y dificultades encontrados en las investigaciones de casos de desaparición en México.²⁵ Sin embargo, corresponde reiterar que, con independencia de la adecuación del marco normativo y de las políticas públicas adoptadas en México en materia de desapariciones e investigación de las mismas, un primer obstáculo concreto para su eficacia es la **ausencia de adecuados recursos humanos,**

²⁴ Véase <https://vanguardia.com.mx/articulo/solo-21-sentencias-por-desaparicion-en-17-anos>.

²⁵ Para un análisis de los principales problemas existentes con respecto a las investigaciones de desaparición forzada en México, véanse, entre otros, Comité contra la Desaparición Forzada (CDF), *Observaciones de seguimiento sobre México*, UN Doc. CED/C/MEX/FU/1 del 16 de noviembre de 2018, párr. 24-25; y Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros v. México*, sentencia del 28 de noviembre de 2018, Ser. C No. 370, párr. 212-259.

financieros y técnicos para garantizar su implementación en el largo plazo.²⁶ En general, se estima que para que las investigaciones en casos de desaparición sean eficaces, se debe garantizar que las instituciones competentes dispongan de los recursos financieros y técnicos necesarios, así como de la capacidad personal y del apoyo logístico y técnico-científico requerido.

A. Organización y distribución de competencias y funcionamiento de las instancias especializadas de procuración de justicia

42. En el informe provisional de 2018, el Grupo de Trabajo destacó que “*la independencia de la fiscalía y la imparcialidad de las sentencias también son garantías que sustentan todo el sistema de los derechos y las obligaciones de los Estados de desarrollar el deber de investigar*. En este sentido, la Declaración establece que los acusados de haber cometido un acto de desaparición forzada solo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes, con exclusión de toda otra jurisdicción especial, en particular la militar”.²⁷ Además, el Grupo de Trabajo agregó que “la coordinación entre los organismos estatales es otro elemento esencial para la realización de investigaciones eficaces, una mejor administración de recursos limitados, una clara rendición de cuentas y el necesario intercambio de información entre las personas que participan en la investigación”.²⁸ Se considera que la experiencia de México pueda brindar elementos de especial interés sobre estos aspectos para el futuro estudio temático del Grupo de Trabajo.
43. En general, cabe recordar que para que los Estados cumplan de manera eficaz con sus obligaciones al respecto, es indispensable que las autoridades a cargo de las investigaciones y de la procuración de justicia sean plenamente independientes e imparciales. Esto es de especial importancia en un contexto, como el de México, caracterizado por una situación de impunidad estructural y generalizada,²⁹ donde además hay escasos resultados cuando se trata de investigar a servidores públicos que puedan estar involucrados en hechos de desaparición forzada. Es prácticamente

²⁶ Véase Hope A., *¿Cuánto para la justicia?*, en *El Universal*, 7 de enero de 2019, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/columna/alejandro-hope/nacion/cuanto-para-la-justicia>. Asimismo, véase la plataforma del proyecto <https://www.cuantoparaencontrarlos.org/>.

²⁷ Informe provisional del GTDFI del 2018, párr. 64 (el resaltado es agregado).

²⁸ *Ibíd.*, párr. 73.

²⁹ Entre otros, véanse, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, *Informe sobre la visita a México*, UN Doc. A/HRC/37/51/Add.2 de 12 de febrero de 2018, párr. 48-51 y 111-112; y Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura, *Informe sobre la visita a México*, UN Doc. A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 31; Relator Especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones, *Informe sobre la visita a México*, UN Doc. A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 9 y 11; e *Informe de seguimiento sobre la visita a México*, UN Doc. A/HRC/32/39/Add.2 de 6 de mayo de 2016, párr. 7, 25 y 50; Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los magistrados y abogados, *Informe sobre la visita a México*, UN Doc. A/HRC/17/30/Add.3 del 18 de abril de 2011, párr. 54; GTDFI *Informe sobre la misión a México*, *supra* nota 16, párr. 18 y 66; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Situación de los derechos humanos en México*, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, *supra* nota 10, párr. 8, 12, 30, 63-68, 101-102, 410, y 485; CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/SER.L.V/II. Doc. 40/15, 11 de noviembre de 2015, párr. 400-401; Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, *Informe Ayotzinapa - I*, 2015, pp. 347-359; e *Informe Ayotzinapa II*, 2016, pp. 555-605.

imposible ver que el Estado investigue a sus agentes y servidores y eso habla de la ausencia de garantías de autonomía y objetividad.

44. Para garantizar la eficacia de las investigaciones en casos de desapariciones forzadas se requiere un **fortalecimiento del poder judicial, dirigido a garantizar su independencia y autonomía** (tanto institucional como de infiltraciones externas), así como una **adecuada rendición de cuentas y el establecimiento de unas garantías apropiadas en materia de protección, prevención y sanción de toda instancia de corrupción**. Por ello, entre otros, en el caso de México, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos destacó la importancia de garantizar el profesionalismo e independencia de los órganos públicos locales y federales, incluyendo aquellos de la administración de justicia, y de las personas que los encabezan, así como de investigar a fondo cualquier acto de presión política y corrupción y separar los servidores públicos de sus funciones en caso de ser encontrados culpables.³⁰
45. Asimismo, es imprescindible que se **garanticen la independencia y rendición de cuentas de las autoridades a cargo de la procuración de justicia**.³¹ En este sentido, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los magistrados y abogados ha dejado en claro la importancia de que la autoridad a cargo de la procuración de justicia (ministerios públicos, fiscales o procuradores) cumpla con algunos requisitos básicos y también sea caracterizada por su independencia. Así, “el Ministerio público es un componente esencial del sistema de justicia, pues está concebido como un pilar fundamental para la adecuada investigación y persecución de los delitos”.³²
46. De ahí que una política pública para resultar eficaz requiera que la institución a cargo de la procuración de justicia sea independiente, más aún en contextos caracterizados por una alta tasa de impunidad. La inexistencia de una autoridad independiente a cargo de la procuración de justicia y de un sistema sólido de rendición de cuentas son un obstáculo que mina la eficacia de cualquier investigación de las desapariciones.
47. Como se ha señalado con anterioridad, las políticas públicas en materia de

³⁰ *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015*, Recomendación No. 8, 5 de diciembre de 2017, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22492&LangID=S>; OHCHR. De último, sobre el tema de la independencia y autonomía de las fiscalías en México, véase CDF, *Observaciones de seguimiento*, *supra* nota 25, párr. 8, 24-25.

³¹ Véanse Asamblea General de las Naciones Unidas, *Directrices sobre la función de los Fiscales*, UN Doc. A/CONF.144/28/Rev.1, 1990; y Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, *Informe sobre la independencia e imparcialidad de los fiscales y las fiscalías*, UN Doc. A/HRC/20/19 del 7 de junio de 2012.

³² Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, *Informe sobre la visita a México*, *supra* nota 29, párr. 15 (resaltado agregado).

investigación de la desaparición en México, han sido caracterizadas por la Ley General en la materia, y la consecuente creación de **fiscalías especializadas**, tanto a nivel federal como estatal. Hasta la fecha, se ha creado la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada³³ en el ámbito federal y algunas fiscalías especializadas estatales (actualmente se han creado fiscalías especializadas en únicamente 10 de las 32 entidades federativas). En años anteriores, la PGR había creado una Fiscalía Especial para Movimientos sociales y Políticos del Pasado (en adelante, “FEMOSPP”), para investigar sobre los delitos cometidos durante las matanzas del 2 de octubre de 1968 y del 10 de junio de 1971 y, en general, durante la llamada *guerra sucia*. Sin embargo, la FEMOSPP tuvo una duración de 4 años solamente y contribuyó a la adopción de una sola sentencia en materia de desaparición forzada, que fue adoptada en el año 2009.³⁴

48. En México, el sistema de procuración de justicia, pilar para la investigación de los casos de desaparición, está caracterizado por la **división de competencia** entre las procuradurías y fiscalías de los estados, y la recién creada FGR, de acuerdo a criterios de territorialidad, materia, características de sujetos pasivos. Del mismo modo, las competencias para la búsqueda de personas desaparecidas recaen en las autoridades federales o estatales, de acuerdo a cada caso. La nueva Ley General formalizó la creación de fiscalías especializadas en el ámbito federal y local, al igual que las comisiones de búsqueda. Sin embargo, hasta el momento dicho proceso no ha finalizado ni ha reflejado avances en cuanto a resultados.
49. En la experiencia mexicana, **la división de competencia no excluye la duplicidad frecuente de expedientes de investigación**, dado la conjunción de delitos de carácter federal y local en múltiples casos, incluyendo el de desaparición. En ese sentido, es de señalar que el delito de desaparición forzada es de carácter local (competencia de los estados), sin embargo, el delito de delincuencia organizada es de carácter federal y dado que los casos de desaparición frecuentemente incluyen la participación de grupos de delincuencia organizada, se configura tanto la competencia local como federal. Para evitar la duplicidad de actuaciones y concentrar el trabajo de investigación, existe la figura de atracción, que permite acumular en uno solo los expedientes. Sin embargo, y muchas veces por cuestiones

³³ Véase http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5513521&fecha=16/02/2018.

³⁴ La sentencia fue relativa a la desaparición forzada perpetrada por efectivos del ejército, en 1977, de un joven acusado de “propaganda comunista”, en Mazatlán, Sinaloa. Sin perjuicio de las extensas indagaciones realizadas, se obtuvo únicamente una sentencia condenatoria de 5 años de prisión que fue sustituida por arresto domiciliario y la suspensión del inculpado por un año. El 13 de marzo de 2006 *La Jornada* publicó en exclusiva que la FEMOSPP estaba por llegar a su fin. De acuerdo con la información recabada en esa ocasión, la Presidencia y la PGR habían determinado que la era de la FEMOSPP agonizaba debido al “gran desgaste” de su titular y a los pocos resultados obtenidos a lo largo de sus 4 años de existencia. El logro más importante de Carrillo Prieto durante su desempeño como fiscal especial fue conseguir orden de aprehensión y auto de sujeción a proceso contra el ex presidente Luis Echeverría Álvarez, a quien sin embargo no consiguió ver tras las rejas, pues obtuvo el beneficio de la prisión preventiva domiciliar establecida en el Art. 55 del Código Penal Federal.

más subjetivas que técnicas (falta de iniciativa, conflictos de intereses, competitividad), las **investigaciones locales y federales se mantienen en paralelo, inclusive investigando los mismos delitos.**

50. La falta de integralidad de las investigaciones genera su **fragmentación y división, la duplicidad de actuaciones, a la vez que implica un desgaste doble para las víctimas**, a través por ejemplo de la reiteración de declaraciones, debido a que las obliga a acudir ante diversas instancias. Dicha situación es particularmente frecuente en casos de desaparición, en los cuales las víctimas tienen expedientes abiertos, por los mismos hechos, tanto ante la FGR, como ante las fiscalías/procuradurías locales.
51. Por ejemplo, se puede citar el caso de la investigación del caso arriba mencionado y conocido como la masacre de Cadereyta. En un primer momento, se llegaron a iniciar 10 expedientes, entre averiguaciones previas del fuero local, del fuero federal, y actas circunstanciadas. Muchas de ellas fueron acumuladas y a la fecha, subsisten dos expedientes de investigación. Por un lado, hay una averiguación previa ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, por el delito de homicidio, y por otro lado una averiguación previa por el mismo delito, en la hoy FGR.³⁵ Cabe señalar que, de acuerdo a las últimas reuniones entre representantes de las víctimas y autoridades de la entonces PGR, las autoridades federales desconocen las diligencias practicadas y el estado en sí de la investigación llevada por las autoridades del estado de Nuevo León.
52. Del mismo modo, se puede citar el caso documentado por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho referente a la desaparición de 7 personas originarias del estado de Michoacán, en el año 2010, que cuenta con un expediente de averiguación previa por el delito de desaparición en la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, y en paralelo, un expediente de averiguación previa por el delito de secuestro ante la FGR.³⁶
53. No todos los expedientes iniciados por las distintas instancias se registran como carpetas de investigación (anteriormente averiguaciones previas). Comúnmente, y bajo criterios subjetivos, se inician expedientes conocidos como *actas circunstanciadas*³⁷ y más recientemente *números de atención*, que no implican investigaciones formales de los hechos desde el punto de vista penal, pero a través

³⁵ Averiguación Previa AP/PGR/SDHPDSC/UIDPM/M2/003/2016 (Procuraduría General de la República); Averiguación Previa 121/2012-I-1 (Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León).

³⁶ Averiguación Previa PGR/SIEDO/UEIS/785/2011 (Fiscalía General de la República); Averiguación Previa 31/2010 (Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza).

³⁷ Al respecto, podemos citar el caso de los hermanos Natanael Arturo y Josué Axel Román García, desaparecidos en agosto del año 2010 en la localidad de San Fernando, Tamaulipas, cuya denuncia ante la PGR resultó en la incorporación de una Acta Circunstanciada pre-existente. al darse cuenta los familiares que la autoridad no estaba investigando los hechos, promovieron un juicio de amparo que permitió, aunque hasta el mes de diciembre de 2017, que se iniciara formalmente una carpeta de investigación.

de las cuales se llega a recoger información y datos importantes para la investigación, sin que se realice un oportuno cruce de datos.

54. Dentro de las propias procuradurías/fiscalías, también existe falta de claridad en cuanto a la **radicación de los expedientes de investigación**, debido a la existencia de áreas especializadas, en función de los delitos y de las personas (víctimas/probables responsables) relacionados. Cuando los hechos investigados, como lo es la desaparición, se caracterizan por una multiplicidad de conductas, dicha circunstancia produce incertidumbre en cuanto a la radicación del expediente de investigación. Cuando las víctimas son revestidas de características específicas de vulnerabilidad, como lo es la población migrante, el carácter aleatorio de la radicación del expediente es todavía mayor. A modo de ejemplo, se puede señalar que de los casos de migrantes desaparecidos representados por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, la mayoría de ellos cuentan con investigaciones tanto en el ámbito local como federal. A nivel de la Federación, parte de ellos son tramitados en la Unidad de investigación para migrantes,³⁸ mientras otros se encuentran radicados ante la Unidad Especializada en Investigación de Delitos en Materia de Secuestro (en adelante, “UEIDMS”),³⁹ y otros ante la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos (en adelante, “UEITMPO”).
55. Aunado a lo anterior, cabe señalar la falta de certeza y seguridad para las víctimas, en cuanto a la **calificación de los hechos**. Es común que las autoridades se limiten a calificar los hechos en función del resultado final (como la privación de la vida), sin incluir otros delitos conexos, como la privación de la libertad o secuestro, la tortura (cuando exista presunción de involucramiento de agentes estatales), o inclusive delitos contra las normas de inhumación de cuerpos (en casos de fosas). De esta manera se pierde de vista la complejidad típica del delito de desaparición forzada.
56. La Ley General no resuelve propiamente dicha problemática, aun cuando aclara la definición legal de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometidas por particulares. La iniciativa reciente que mayormente aborda y ofrece romper con la fragmentación de las investigaciones penales, es la ya mencionada Ley Orgánica de la FGR. En efecto, la Ley Orgánica contempla la creación de equipos mixtos de investigación entre áreas internas de la Fiscalías, así como entre la FGR y las fiscalías/procuradurías estatales, a efecto de promover investigaciones integrales. Al respecto, cabe señalar que dicha previsión fue parte del proyecto de ley impulsado por la sociedad civil a través del colectivo #FiscalíaQueSirva, y ha sido retomada en

³⁸ Es el caso de los expedientes de los casos referentes a la masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas, en el 2010 y a la masacre de 49 migrantes en Cadereyta, Nuevo León, en el 2013.

³⁹ Es el caso de los expedientes relativos a la localización de 193 cuerpos en 47 fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas, en el 2011, y a la desaparición de 7 personas originarias de Michoacán, en el 2010.

buena medida por el Senado de la República. Sin embargo, cabe aclarar que la Ley Orgánica de la FGR no resuelve el problema de competencias entre instancias federales y locales, persistiendo una **dispersión normativa en torno a la división de competencias entre el marco constitucional, los códigos sustantivos y las leyes generales y especiales**. Dicha dispersión normativa tiene implicaciones en la cotidianidad de las investigaciones penales, y merece la revisión y reorientación de la misma, para generar mayor claridad tanto para los operadores de justicia como para las víctimas, garantizar la no duplicidad de actuaciones y la fragmentación de las mismas para optimizar los recursos humanos y técnicos, con la finalidad de atender y resolver los casos para garantizar el acceso a la justicia. Desde hace un tiempo, existen propuestas para la creación de un código penal único que pueda reorganizar el sistema de competencias para la investigación y ejercicio de la acción entre el ámbito federal y local. Sin embargo, hasta la fecha no se ha concretado.

57. Por otro lado, la Ley Orgánica de la nueva FGR contempla la concentración de casos de graves violaciones a derechos humanos en la denominada Fiscalía Especializada en materia de Derechos Humanos, a la cual pertenecerá la Fiscalía Especializada en materia de desaparición. Se espera que la estructura de la FGR favorezca la integralidad de las investigaciones de desaparición en el ámbito federal.
58. La experiencia mexicana pone de relieve la **necesidad de un marco normativo que genere claridad en cuanto a la calificación jurídica de hechos probablemente constitutivos de desaparición, así como en cuanto a las instancias competentes para conocer de los mismos**. Lo anterior, a efecto de ofrecer certeza a los operadores de justicia, a las víctimas y a la sociedad en general, evitar la fragmentación de las investigaciones y el desgaste para las víctimas, así como optimizar los recursos técnicos, humanos y económicos implicados.

B. Las prácticas de investigación

59. En el informe provisional de 2018, el Grupo de Trabajo observó que “es de suma importancia que las autoridades a cargo de la investigación tengan acceso a todos los archivos en los que se pueda encontrar la información pertinente. Esto debería ir acompañado de políticas adecuadas para la preservación y la divulgación de los archivos”.⁴⁰
60. Si bien en México el marco normativo y estructural se ha fortalecido y sigue adecuándose a los estándares internacionales, no se puede decir que la calidad y los resultados de las investigaciones hayan avanzado de la misma manera. Muy pocos casos de desaparición llegan a la identificación de los presuntos responsables

⁴⁰ Informe provisional del GTDFI del 2018, párr. 71.

y a su posterior enjuiciamiento y sanción.

61. En ese sentido, las capacidades de las instancias de procuración de justicia no han evolucionado significativamente, mientras el número de casos ha aumentado de manera constante. La atención y abordaje de los casos siguen siendo lentos y burocráticos, dilatándose excesivamente las investigaciones. De forma coloquial, se podría decir que se aborda de la misma manera un caso de desaparición que un caso de robo de celular.
62. Frecuentemente, la información respecto a la localización de las víctimas y sobre cómo ocurrieron los hechos no es producida por la investigación del Ministerio Público, sino por fuentes extraoficiales, lo cual genera problemas en relación a la formalización de los expedientes de investigación. En ese sentido, y dada la fuerte relación entre la desaparición de personas y las redes de delincuencia organizada, es común que la información sobre los hechos surja de las relaciones extraoficiales entre las autoridades (sobre todo policías) e integrantes o ex integrantes de redes de delincuencia organizada y crimen organizado. Eso genera **problemas de legalidad en la producción de evidencias y desconfianza de las víctimas hacia las autoridades**, debido a concepciones que privilegian el sistema de prueba legal o tasada por el de libertad probatoria que se encuentra regulado en la Constitución Política de la República.
63. Asimismo, los procedimientos de investigación siguen siendo **carentes de enfoque integral**, de diseño de planes y líneas de investigación, basados en un análisis integral y efectivo de los hechos. Así, la naturaleza misma del delito de desaparición (forzada o cometida por particulares) implica un abordaje especializado y basado en un análisis minucioso de información. Sin embargo, muy pocos casos llegan a tener tal consideración, haciendo recaer en las víctimas indirectas una fuerte carga para la producción de pruebas e indicios.
64. Además, los procedimientos son muy poco flexibles, con una **aplicación “rígida” de las normas de procedimiento penal, que no priorizan los objetivos de búsqueda de la verdad**, sino una aplicación y orden “matemático” de diligencias, sin enfoque de investigación y búsqueda de la verdad, sino de cumplimiento de reglas normativas. En este contexto, los investigadores no conciben el derecho como un medio sino como un fin y no toman iniciativas en términos de diseño de estrategias y utilización óptima de recursos informativos (incluyendo información de fuente abierta, de instituciones del sector público y privado, etc.).
65. Aun cuando la ley faculta a las autoridades investigadoras para requerir la información que necesiten a las demás instituciones públicas, existe poca voluntad e iniciativa al respecto, aunado a que la formalización de requerimientos de

información es excesivamente burocrática y por lo tanto tardada. Además, las autoridades requeridas no se sienten ni son presionadas por el Ministerio Público para contestar en tiempo y forma las peticiones recibidas. Es común que, entre las mismas procuradurías, las peticiones de información tarden meses o hasta años en ser atendidas, a la vez que son contestadas de la forma más limitada posible, llegando al grado de constituir respuestas que cumplan con formalidades legales, sin aportar la información deseada. Lo anterior demuestra no sólo la falta de capacidad de las autoridades investigadoras para obligar a las demás instituciones a colaborar, sino la misma falta de interés y voluntad del aparato gubernamental para colaborar en temas tan delicados como lo puede ser la desaparición de personas. En ocasiones, ni las llamadas telefónicas son suficientes para apresurar respuestas. Dicha problemática se da principalmente entre procuradurías/fiscalías y entre procuradurías y autoridades militares.

66. En general, hay una **ausencia de análisis de contexto y cruce de información de casos conexos**, para identificar las circunstancias en las que se produjeron los casos, desarrollar líneas de investigación y optimizar la información para resolverlos. Asimismo, cuando se trata de casos en los cuales está involucrado el crimen organizado, la investigación debería implicar una colaboración entre autoridades militares y civiles, dado la importancia de la información y conocimientos con los que cuentan las autoridades militares, respecto a los movimientos, estructuras y modus operandi de las redes del crimen organizado. No obstante, en la cotidianidad de las investigaciones, no sólo no se refleja tal colaboración, sino todo lo contrario.
67. A modo de ejemplo, se puede nuevamente citar el caso de la masacre de Cadereyta, en el cual existen contradicciones entre los informes rendidos entre las autoridades militares y la policía, respecto a las circunstancias del hallazgo de los cuerpos de las víctimas, siendo que a 6 años de los hechos, no existe claridad sobre si los cuerpos fueron hallados por unos u otros, aunado a que pese al involucramiento del ejército tanto en el hallazgo como en la detención de múltiples integrantes del crimen organizado en la localidad y región donde ocurrió el hallazgo, el expediente de investigación no integra ningún tipo de información o datos proveniente de dichas autoridades militares, que permitiera avanzar en la investigación y establecimiento de la verdad.
68. La ausencia de análisis de contexto favorece que prevalezca el abordaje caso por caso, en lugar de establecer líneas que permitan atender diversos asuntos al mismo tiempo que presenten características y tiempos similares. En ese mismo sentido, prevalece la asignación de casos al personal ministerial de acuerdo a criterios numéricos (asignación consecutiva o de acuerdo a cargas de trabajo), más que bajo estrategias globales para una optimización de información y casos pre-existentes.

69. Asimismo, se registra una **ausencia de técnicas adecuadas para recabar testimonios y declaraciones**, con poca optimización en el uso de información para identificar y construir hipótesis de investigación. Así, una de las grandes limitaciones en torno a las investigaciones de casos de desaparición se relaciona con la deficiencia en las técnicas para recabar testimonios y declaraciones de víctimas indirectas, testigos y probables responsables. Se trata de limitaciones en cuanto a exhaustividad, cronología, claridad, reconstrucción de las historias: sea por falta de interés, de tiempo o de capacidad, los agentes del Ministerio Público desaprovechan enormemente las fuentes de información para establecer sus estrategias de investigación.
70. Además, cabe señalar el **problema constante en cuanto a la temporalidad del resguardo de la información y material** video (compañías telefónicas y bancarias, sobre todo). Una constante en las investigaciones de casos de desaparición es la falta de aprovechamiento de los datos bancarios de las víctimas, debido a la limitación temporal del resguardo de la información correspondiente por parte de las instituciones bancarias. Del mismo modo, la información telefónica, regularmente muy valiosa tanto para la búsqueda como para la investigación de casos de desaparición, suele ser desaprovechada debido a la limitación temporal del resguardo de información y a la tardanza en la gestión correspondiente por parte de las autoridades investigadoras. Asimismo, las cámaras de video que operan tanto en el sector público como en el privado, suelen tener una temporalidad muy baja de resguardo de videos.
71. Finalmente, la ausencia de interés o voluntad de los investigadores para resolver los casos también constituye un obstáculo importante, generado no sólo por la existencia de situaciones de corrupción entre autoridades y redes de delincuencia, sino también por **condiciones de trabajo poco favorables**, tales como las cargas de trabajo, la falta de respaldo institucional frente a riesgos y amenazas, o bien la ausencia de sistemas de carrera que brinden certeza frente a las presiones internas y externas. Al respecto, cabe señalar que de conformidad con el Art. 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴¹ los agentes del Ministerio Público, peritos y agentes de la policía están sujetos a la posible de pérdida de confianza y separación de cargo (bajo criterios poco claros y

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 123, apartado B, fracción XIII: “Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes. Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido”.

objetivos). El sistema de confianza que opera favorece que el compromiso de los operadores de justicia sea hacia las instrucciones de superiores, más que hacia la resolución e intereses propios de los casos.

72. La autonomía constitucional de la FGR, declarada el 20 de diciembre del 2018, pretende romper con la **subordinación de la institución a los poderes políticos**. Sin embargo, en tanto el titular de la FGR sea nombrado por el Presidente de la República, queda cuestionable la real independencia e imparcialidad del sistema de procuración de justicia, y estará a prueba durante los próximos años. La modificación y democratización del proceso de nombramiento del Fiscal General, desde la Constitución, sería importante para garantizar su real autonomía. La recién publicada Ley Orgánica de la FGR, contempla la implementación de un sistema de carrera profesional basado en el mérito, lo cual debiera constituir un factor importante de fortalecimiento de capacidades, compromiso e independencia para los empleados en la atención cotidiana a los asuntos.
73. Observando las prácticas y situaciones que inciden la ausencia de resultados tempestivos y efectivos en las investigaciones de casos de desaparición, se considera imprescindible no solamente **garantizar la independencia de las instituciones de procuración de justicia y fortalecer la capacidad técnica de los servidores públicos en relación a la recabación de pruebas**, sino también **fortalecer el trabajo en torno a la definición de estrategias basadas en análisis de contexto y cruce de información entre casos**. En materia de desaparición, resulta trascendental que las **instituciones públicas y privadas colaboren efectivamente con las instancias de investigación y se resguarde la información telefónica, bancaria y video para facilitar la investigación de casos tanto recientes como antiguos**. Asimismo, es necesario brindar a los operadores de justicia condiciones laborales adecuadas, que garanticen su compromiso, imparcialidad e independencia frente a presiones internas y externas.

C. La relación entre la búsqueda y la investigación

74. En su informe provisional de 2018, el Grupo de Trabajo aclaró que en el futuro estudio temático *“no se ocupará de la búsqueda de los desaparecidos, es decir, los mecanismos y políticas creados a nivel institucional para buscar a los desaparecidos*, ya que se trata de una cuestión que tiene sus propias normas y experiencias, que merecen un estudio específico por separado. Sin embargo, hay una *interacción evidente entre la investigación penal de las desapariciones forzadas y la búsqueda de los desaparecidos y, por lo tanto, el Grupo de Trabajo inevitablemente analizará algunos elementos de esa relación*. En este sentido, cabe señalar también que el Comité contra la Desaparición Forzada ha iniciado el proceso de elaboración de

directrices sobre la búsqueda de los desaparecidos”.⁴²

75. Con respecto a la relación entre búsqueda e investigación destinada a la identificación de los perpetradores del delito y a la determinación de las circunstancias de la desaparición forzada, le Corte Interamericana ha observado que: “[...] en casos de desaparición forzada, la investigación tendrá ciertas connotaciones específicas que surgen de la propia naturaleza y complejidad del fenómeno investigado, esto es que, adicionalmente, la investigación debe incluir la realización de todas las acciones necesarias con el objeto de determinar la suerte o destino de la víctima y la localización de su paradero”.⁴³
76. En el mismo sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha observado que las investigaciones sobre desapariciones forzadas se distinguen por no tener el único propósito de establecer las circunstancias del delito y encontrar y castigar a los responsables, sino que se debe también tratar de localizar a la persona desaparecida o averiguar su suerte y paradero.⁴⁴
77. Además, en el Proyecto de Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas adoptado por el Comité contra la Desaparición Forzada en el mes de noviembre de 2018 y sobre el cual, en la actualidad, se están recogiendo contribuciones escritas de las partes interesadas, se menciona que el estudio temático del Grupo de Trabajo y los Principios se complementan; y allí se desglosan los criterios principales que deben regir la relación entre búsqueda e investigación penal. Así, el Principio 5.1 establece que “la búsqueda de la persona desaparecida y la investigación penal de los responsables de la desaparición deben reforzarse mutuamente. La investigación penal no debe obviar la urgencia de la investigación de la suerte y el paradero de la persona desaparecida con el personal y los equipos adecuados”.⁴⁵
78. Sobre la complementariedad entre medidas de búsqueda e investigación con fines penales, en el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el derecho a la verdad y sobre la genética forense y los derechos humanos del 24 de agosto de 2010 se agrega que “las investigaciones deben ser de carácter integrado, en el sentido de que no solo deben centrarse en la identificación fehaciente de los cadáveres, sino también en las circunstancias que

⁴² Informe provisional del GTDFI del 2018, párr. 79 (el resaltado es agregado).

⁴³ Corte IDH, Caso *Osorio Rivera y familiares v. Perú*, sentencia del 26 de noviembre de 2013, Ser. C No. 274, párr. 179.

⁴⁴ TEDH, *Aslakhanova y otros vs. Federación Rusa*, sentencia del 18 de diciembre de 2012, párr. 214.

⁴⁵ CDF, *Proyecto de Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas*, UN Doc. CED/C/15/2 del 21 de noviembre de 2018, Principio 5.1. Los demás párrafos del mismo Principio contienen varias indicaciones relevantes por lo que concierne a la relación entre búsqueda e investigación penal.

rodearon la muerte de las víctimas”.⁴⁶

79. A la luz de lo anterior, se considera importante que en su futuro estudio temático el Grupo de Trabajo **reafirme que la búsqueda de la persona desaparecida y la investigación penal de la desaparición deben complementarse y reforzarse mutuamente**. En este sentido, se considera que la experiencia de México pueda ofrecer ejemplos concretos de la importancia de esta relación y de los obstáculos que pueden surgir al respecto.
80. La división entre búsqueda e investigación se ha hecho más palpable en México a partir de la adopción de la Ley General, al establecer un sistema propio e independiente para la búsqueda, diferenciando el trabajo de búsqueda del trabajo de investigación. En principio, dicha separación podría permitir avanzar de forma paralela y por lo tanto más rápida en ambos aspectos del problema de la desaparición. Sin embargo, deben mantener una coordinación real y adecuada para precisamente reforzarse y no afectarse mutuamente.
81. Las principales razones por las cuales en México se impulsó distinguir el proceso de búsqueda de la investigación del delito de desaparición es debido a: (i) la **desconfianza hacia las autoridades encargadas de procuración de justicia**, principalmente por la ineficiencia, falta de capacidad, opacidad, corrupción e incluso complicidad con los perpetradores en muchos de los casos, así como porque dichas instituciones mencionaban constantemente que su función era exclusivamente investigar los delitos y no localizar a las personas, negándose a realizar la búsqueda, especialmente, de campo –aunque, desde luego, era una interpretación incorrecta de sus obligaciones–; (ii) el **excesivo formalismo imperante** en las diligencias realizadas por las procuradurías, generalmente burocráticas y tardadas; y (iii) la necesidad de distinguir las tareas de seguridad pública y procuración de justicia de las acciones humanitarias tendientes a localizar a las personas y retornarlas con sus familias.
82. A raíz de todo lo anterior, la Ley General establece dos órganos especializados principales: (i) las comisiones de búsqueda, encargadas principalmente del proceso de búsqueda; y (ii) las fiscalías especializadas, encargadas principalmente del proceso de investigación. Sin perjuicio de la existencia de estos órganos específicamente destinados a cada una de las dos aristas concernidas, estas no deben entenderse separadas ya que ambas instituciones deben actuar de manera coordinada e impulsando conjuntamente tanto la búsqueda como la investigación. Así, el Art. 68 de la Ley General establece “la Procuraduría y las Procuradurías

⁴⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe sobre el derecho a la verdad y sobre la genética forense y los derechos humanos*, UN doc. A/HRC/15/26 del 24 de agosto de 2010, párr. 17 (b), el resaltado es agregado.

Locales deben contar con Fiscalías Especializadas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, las que deberán coordinarse y *dar impulso permanente a la búsqueda de Personas Desaparecidas*". Por su parte, el Art. 53, fracciones XX y XXIII, entre otras, sobre las atribuciones de la Comisión Nacional de Búsqueda indica que este organismo debe "XX. Dar aviso de manera inmediata a la Fiscalía Especializada que corresponda sobre la existencia de información relevante y elementos que sean útiles para la investigación de los delitos materia de ésta y otras leyes, de conformidad con el Protocolo Homologado de Búsqueda; [...] XXIII. Mantener comunicación continua con las Fiscalías Especializadas para la coordinación de acciones de búsqueda y localización, a partir de la información obtenida en la investigación de los delitos materia de esta Ley [...]".

83. Sin embargo, es evidente la complejidad que reviste el mantenimiento de búsqueda e investigación como procesos independientes, pero interconectados. A continuación, se exponen algunos de los principales retos implícitos en este modelo de interacción entre búsqueda e investigación:

- a) **Diligencias que requieren de órdenes judiciales.** La Ley General dispone que la Comisión Nacional de Búsqueda podrá realizar las acciones necesarias para la localización de las personas, salvo aquéllas que requieran control judicial. En dicho caso, deberá requerir a la Fiscalía Especializada que solicite la autorización a la autoridad judicial. En otras palabras, las comisiones de búsqueda no cuentan con facultades autónomas para solicitar la autorización judicial para la realización de ciertas diligencias. La triangulación que esto implica constituye un potencial obstáculo para poder actuar con la celeridad necesaria, si no se cuenta con mecanismos ágiles de comunicación y reacción ante estas solicitudes.
- b) **Multiplicidad de registros.** Mientras el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas se encuentra a cargo de la Comisión Nacional de Búsqueda; el Banco de Datos Forense, el Registro Nacional de Fosas y el Registro de Personas Fallecidas No Identificadas se encuentran a cargo de la Fiscalía. Uno de los propósitos de la Ley General era combatir la fragmentación de la información que se encontraba dispersa en múltiples bases de datos federales y locales, a veces duplicada, no actualizada o incorrectamente registrada. Es evidente la dificultad que surge de la existencia de cuatro registros en dos instituciones diferentes sobre información que, en principio, debe encontrarse concentrada. Así las cosas, el Art. 49, fracción II, de la Ley General, dispone que el Sistema Nacional de Búsqueda deberá crear un Sistema Único de Información Tecnológica e Informática. Dicho sistema no se ha creado y deberá responder al reto inmediato que supone la fragmentación de la información en registros diversos no interconectados ni y que se garantice

el acceso a la información por parte de las diferentes instituciones involucradas en la búsqueda.

c) La búsqueda entre restos y la competencia en materia forense. Desde luego, la búsqueda entre restos mortales forma parte de la competencia de la Comisión Nacional de Búsqueda, debido a que es la encargada de ejecutar las acciones tendientes a la localización de las personas desaparecidas, ya sea que se encuentren con vida o se identifiquen sus restos. Sin embargo, la cadena de custodia de los cuerpos, como parte de la evidencia forense de una investigación penal en curso, claramente recae entre las obligaciones del Ministerio Público. Asimismo, los servicios periciales que realizan la labor de identificación de cuerpos se encuentran al interior de las fiscalías y las comisiones de búsqueda no cuentan con estos servicios periciales. Por ello, la necesidad de coordinación, colaboración e intercambio de información entre las fiscalías y las comisiones de búsqueda es imperante.

d) Unidades de análisis de contexto. La Ley General determina que deben crearse unidades de análisis de contexto dentro de la estructura orgánica tanto de las fiscalías especializadas como de las comisiones de búsqueda. A pesar de lo anterior, a más de un año de la adopción de la Ley General, dichas unidades no han sido creadas, pero tampoco hay un planteamiento de cómo estas áreas van a estar colaborando de manera conjunta.

84. A todo lo anterior se suma el hecho de que la nueva FGR es un órgano constitucional autónomo y, por lo tanto, la colaboración entre el poder ejecutivo y este extra-poder representa un ulterior reto institucional de coordinación.
85. Del mismo modo, la existencia de comisiones locales de búsqueda y fiscalías especializadas en cada una de las entidades federativas del país, además de la Comisión Nacional de Búsqueda y la Fiscalía Especializada de la FGR, sugiere el mismo reto de coordinación entre niveles de gobierno, es decir, entre el fuero común y el fuero federal.
86. Al respecto, cabe señalar un reto adicional debido a que, de acuerdo con el Art. 79 de la Ley General: “la búsqueda a que se refiere la presente Ley se realizará de forma conjunta, coordinada y simultánea por la Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Locales de Búsqueda”. Ello significa un rompimiento con los esquemas habituales de distribución de competencias que permite mayor flexibilidad en las operaciones de la búsqueda, pero también un riesgo en términos de que queda diluida la certeza relativa a sobre qué institución recae la responsabilidad de liderar el proceso de búsqueda y en qué casos. Esto se deberá regular puntualmente en el Reglamento de la Ley General.
87. A un año de la entrada en vigor de la Ley General todavía no se puede establecer un diagnóstico sobre si la separación entre los sistemas de búsqueda e investigación

será favorable o no al avance en la solución de los casos, siendo que ya se ha visualizado obstaculización y/o falta de cooperación de las instancias de investigación hacia las comisiones de búsqueda. También se ha denunciado la insuficiencia de personal y presupuesto destinado a las comisiones de búsqueda, así como que muchas de ellas no se han instalado en las entidades federativas, por ejemplo.⁴⁷ Lo cierto es que el hecho de que la búsqueda y la investigación recayeran no sólo en una misma institución sino muchas veces en un mismo funcionario, era factor de lentitud, ineficacia, frustración. Cabe observar que la división de acciones no sólo concierne la investigación y la búsqueda, sino también otro aspecto común a ambos, a saber, la identificación, ante el hallazgo de víctimas fallecidas.

88. Al respecto, se puede señalar que, en el caso de la masacre de Cadereyta, al margen de la Ley General, la representación legal de las víctimas, preocupada por el poco avance en la investigación debido a la amplitud del trabajo en torno a la identificación de las víctimas, impulsó la asignación al caso de más personal ministerial, a efecto de que los trabajos de búsqueda y de investigación pudieran avanzar en forma paralela. Lo anterior, derivado de la observación de que, durante un año completo, no se había realizado diligencia de investigación, sino exclusivamente acciones relativas a la identificación de restos mortales. En el caso concreto, se pudo concertar con la autoridad el impulso del trabajo de investigación. Sin embargo, el episodio descrito permanece aislado y no se inscribe en el marco de una política pública más amplia.
89. Basado en lo anterior, se puede reafirmar la **necesidad de interconexión y colaboración entre las instancias de búsqueda y las de investigación**, en cualquier caso de desaparición. En específico, la colaboración debe incluir un **intercambio permanente y seguro de la información que ambas instancias produzcan, para efecto de un abordaje integral** de los casos que favorezca su esclarecimiento, tanto en relación a la búsqueda de las víctimas como al establecimiento de la verdad sobre lo ocurrido. Los procesos de búsqueda e investigación deben ser paralelos, complementarios e interconectados.

D. El papel de las ciencias forenses en las investigaciones

90. En el informe provisional de 2018, el Grupo de Trabajo observó que “la falta de instituciones forenses profesionales e independientes también ha sido un obstáculo en muchos casos. Por ello, es preciso garantizar el desarrollo de equipos forenses locales que puedan ocuparse de los problemas que entraña este complejo delito”.⁴⁸ La experiencia de México puede ofrecer al Grupo de Trabajo ejemplos concretos de cómo la ausencia de instituciones forenses profesionales e independientes puede

⁴⁷ Véase <https://www.animalpolitico.com/2018/10/mexico-desaparecidos-sistema-incompleto-recursos-suficientes/>.
⁴⁸ Informe provisional del GTDFI del 2018, párr. 72.

afectar las investigaciones en casos de desaparición forzada.

91. La ciencia forense juega un papel determinante en la búsqueda de víctimas, y de forma conexas, en la investigación de los hechos. En México, **los servicios periciales han dependido históricamente, de las instituciones de procuración y administración de justicia, con los problemas que surgen de dicha dependencia estructural y técnica:** falta de imparcialidad en la atención a casos, sobrecarga de trabajo y lentitud en la entrega de resultados, baja calidad técnica, entre otros. Ahora bien, en relación a la intervención forense en materia de desaparición, uno de los obstáculos principales para la obtención de resultados tempestivos y certeros es la **ausencia de centralización de la información forense**, y una falta generalizada de control sobre el manejo de los cuerpos y restos localizados. Así, tratándose de un país federado, tanto la PGR (hoy FGR) como las procuradurías/fiscalías estatales, cuentan con registros propios diferentes, dispersándose de esta manera la información genética existente.
92. Como se ha señalado anteriormente, la Ley General en materia de desaparición prevé la creación de un **Banco Nacional de Datos Forenses**,⁴⁹ que concentre la información de todo el país necesaria para la identificación de personas, incluida por supuesto la información genética relativa a los restos sin identificar y a los familiares de personas desaparecidas. Aunado a lo anterior, la Ley General contempla la elaboración del Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense,⁵⁰ que tiene como objetivos principales: (i) recopilar y organizar la información para la identificación de personas; (ii) el proceso, metodología y criterios logísticos para el proceso de identificación a nivel nacional; (iii) las estrategias nacionales o locales para la exhumación de restos. El Programa se encuentra a cargo de la FGR, pero aún no se ha implementado.
93. Por otro lado, la Ley General también establece la **participación de peritos independientes en la identificación forense**; en forma complementaria a lo dispuesto en la Ley General de Víctimas⁵¹ que permite la designación de expertos independientes en las investigaciones. La participación de expertos independientes brinda certeza y garantiza a las familias una adecuada identificación, además de la implementación de buenas prácticas en la identificación, notificación, entrega y destino digno de los restos mortales de sus seres queridos.
94. En ese sentido, la arriba mencionada Comisión Forense es una política pública que ha permitido no solamente la implementación de estas buenas prácticas, sino también ha contribuido a elevar el número de identificaciones llevadas a cabo. Ello

⁴⁹ Art. 119-127 de la Ley General de Desaparición.

⁵⁰ Art. 135 de la Ley General de Desaparición.

⁵¹ Art. 12, fracción XIII, de la Ley General de Víctimas.

se debe principalmente a tres razones: (i) el cruce de información genética con bancos genéticos de otros países; (ii) el acceso a información de contexto de las investigaciones, útil para poder ahondar en casos de potenciales identificaciones y a resguardar también la documentación de los casos, imponiendo un candado contra la alteración de los expedientes (una práctica común en México); y (iii) el uso diligente de metodologías de identificación gracias a la posibilidad de “supervisión” del trabajo de los periciales.

95. La designación de personal oficial específico interactuando con los peritos independientes del EAAF permite establecer estándares de trabajo que son cada vez más regulares y consensuados entre las partes, así como criterios de actuación frente a situaciones contingentes. El intercambio de dictámenes previo a la notificación a los familiares de víctimas permite también la retroalimentación, corrección y, por ende, la uniformidad de los datos.
 96. De igual forma, la existencia del *Protocolo para la Notificación de Identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León* ha contribuido, al ser un documento que considera no sólo el proceso de identificación, sino también de notificación y entrega de restos de manera digna, con el énfasis en el acompañamiento psicosocial.
 97. Ante un registro oficial de más de 40.000 desaparecidos, y de miles de cuerpos y restos no identificados, la situación nacional se ha tornado crisis humanitaria, llevando los colectivos de víctimas a exigir la colaboración internacional a través de un mecanismo de carácter internacional (Plan de Emergencia Nacional Forense) y ad hoc, que permita avanzar de forma urgente en la identificación de los miles de cuerpos y restos sin identificar, sin depender de los tiempos propios de implementación de la Ley General.
 98. A modo de conclusión, se puede señalar que la búsqueda y la investigación tienen una relación intrínseca y que para ambas vertientes es **fundamental el manejo adecuado de la información forense. Para una optimización en la utilización de dicha información, es relevante la homologación y centralización de la información sobre víctimas desaparecidas, sus familiares, y cuerpos y restos localizados, a través de bancos forenses.** Asimismo, es de particular importancia que **las instituciones públicas trabajen en colaboración con peritos independientes, en la construcción de prácticas eficientes** que generan seguridad y certeza para las víctimas.
- E. El derecho de las víctimas de acceso a la justicia y su participación en las investigaciones, y la atención que reciben**
99. En el informe provisional de 2018, el Grupo de Trabajo subrayó que “los familiares

de los desaparecidos han demostrado ser esenciales en el contexto de las investigaciones y deberían tener el derecho a conocer la verdad, el pleno acceso a la investigación y la posibilidad de participar en las actuaciones”.⁵²

100. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desarrolla en el apartado C) del Art. 20 los derechos de las víctimas, los cuales, se encuentran también reflejados en el Código Nacional de Procedimientos Penales⁵³ y en la Ley General de Víctimas.⁵⁴ En dichos instrumentos jurídicos se desarrollan exhaustivamente los derechos de las víctimas conforme a los estándares internacionales, refiriéndose, entre otros, al derecho a conocer la verdad, al pleno acceso a la investigación y a la posibilidad de participar como coadyuvantes del Ministerio Público.
101. En materia de desaparición, la Ley General establece derechos especiales para las víctimas directas y para los familiares en el título cuarto. Conforme a la Ley General, las víctimas directas de desaparición, además de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, tienen el derecho a: I. la protección de sus derechos, personalidad e intereses jurídicos; II. que las autoridades inicien las acciones de búsqueda y localización, bajo los principios de esta Ley, desde el momento en que se tenga noticia de su desaparición; III. ser restablecidos en sus bienes y derechos en caso de ser encontrados con vida; IV. proceder en contra de quienes, de mala fe, hagan uso de los mecanismos previstos en la Ley para despojarlos de sus bienes o derechos; V. recibir tratamiento especializado desde el momento de su localización para la superación del daño sufrido; y VI. que su nombre y honra sean restablecidos en casos donde su defensa haya sido imposible debido a su condición de personas desaparecidas.
102. Respecto de los derechos de familiares de las víctimas de desaparición forzada, en el Art. 138 de la Ley General se establece un catálogo de derechos específicos, que complementa los dispuestos en otros instrumentos jurídicos. Particularmente, entre otros, se consagran los derechos a participar dando acompañamiento a las acciones de búsqueda que realicen las autoridades competentes; el derecho a ser informados de manera oportuna de las acciones de búsqueda; proponer diligencias que deben realizar las autoridades competentes; brindar opinión sobre las diligencias que sugieran o planeen las autoridades; acceder a programas de asistencia y atención; obtener beneficios de programas o acciones de protección para salvaguardar su integridad física y emocional; solicitar la intervención de expertos o peritos

⁵² Informe provisional del GTDFI del 2018, párr. 65.

⁵³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014. La última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2016. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_250618.pdf.

⁵⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. La última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2017. <https://docs.google.com/document/d/14vPCKeHzPMfaA5LYhSzaWvftfNpnfoHR4ONbv4YAq5U/edit?ts=5c4ce354#>.

independientes, nacionales o internacionales, en las acciones de búsqueda; recibir información sobre los resultados de identificación o localización de restos, así como, respecto de los mecanismos y procedimientos previstos en la ley; y acceder a programas y servicios especializados para la atención y reparación del daño producto del delito de desaparición.

103. No obstante el catálogo de derechos establecidos en diferentes instrumentos jurídicos, la brecha entre la formulación normativa y realización de los derechos de las víctimas es amplia. Las víctimas directas y familiares enfrentan diversos desafíos para tornar operativos los derechos que les otorga el ordenamiento jurídico.
104. El primer desafío al que se enfrentan las víctimas y sus familiares se encuentra relacionado con la **recepción de las denuncias por parte de las autoridades responsables y la reacción de éstas** para practicar las diligencias de localización, búsqueda e investigación, para localizar a las víctimas directas, y, en su caso, determinar la existencia de los hechos delictivos y establecer los niveles de responsabilidad.
105. Las personas que presentan denuncias por desaparición, más allá del tiempo de espera y del trato que reciben por parte de las autoridades responsables, deben reunir los requisitos formales que se les exige para la recepción de la denuncia, como por ejemplo, la presentación de documento de identidad, e, incluso, la acreditación del parentesco con la víctima directa.
106. Por otra parte, administrativamente, la denuncia presentada por la desaparición de una persona, en un primer momento es considerada por las fiscalías y procuradurías como un hecho que no tiene relevancia para el derecho penal, calificando a la víctima como ausente o no localizada, pero no como persona desaparecida. Solamente el impulso de actuaciones por parte de los familiares de la víctima y el transcurso del tiempo podrían generar condiciones para que el caso pueda ser considerado como carpeta de investigación.
107. Está distinción entre números de atención y carpetas de investigación, no solamente impacta en las estadísticas sobre incidencia de la desaparición forzada, sino también en la investigación para el esclarecimiento de los hechos y determinación de los niveles de responsabilidad penal, pues hay criterios que sostienen que las diligencias practicadas bajo número de investigación no tienen valor en las carpetas de investigación.
108. Por otra parte, los familiares de las víctimas que presentan la denuncia ante las fiscalías son frecuentemente citados nuevamente para comparecer a ratificar las denuncias, considerándose a este acto como un presupuesto procesal para el desarrollo de la investigación. Lo anterior, en violación del deber de las autoridades

de practicar la investigación de oficio y sin formalidad alguna como lo establece, entre otros, el Código Nacional de Procedimientos Penales.

109. Por lo general, **la carga de impulsar la investigación recae en los familiares de las víctimas**, quienes frecuentemente se ven forzados a identificar potenciales testigos, e, incluso, a gestionar en un primer momento las solicitudes de información telefónica de la persona desaparecida ante las empresas.
110. De todo lo anterior se desprende que, más allá de reconocer los derechos de las víctimas en la legislación nacional, es **indispensable que se adopten medidas eficaces para que puedan gozar efectivamente de dichos derechos, sin formalismos innecesarios y sin tener que impulsar toda acción de investigación por parte de las instituciones competentes.**

F. El derecho de las víctimas, testigos y otros sujetos procesales a la protección contra amenazas y represalias

111. En el informe provisional de 2018, el Grupo de Trabajo indicó que “otro elemento que se abordará en el estudio guarda relación con uno de los principales obstáculos a una investigación eficaz de los casos de desaparición forzada, a saber, *las amenazas recurrentes contra los denunciantes, los familiares, los testigos, los abogados, los defensores de los derechos humanos, los periodistas y, a menudo, también las autoridades encargadas de la investigación.* Una política eficaz para investigar las desapariciones forzadas solo es posible si se dispone de recursos estatales adecuados para proteger a todas las personas que participan en la investigación. La seguridad de las personas involucradas en las investigaciones también es esencial para crear un entorno en el que los familiares y la sociedad civil pueden documentar los casos, lo que a menudo produce resultados eficaces; sin embargo, ello no debe sustituir las obligaciones del Estado”.⁵⁵
112. El ordenamiento jurídico mexicano garantiza en general el deber de protección de las personas involucradas en el proceso judicial, y en particular el deber de protección a las víctimas directas y sus familiares, así como de otras personas vinculadas en el proceso penal (testigos, peritos, jueces, fiscales, policías). Este deber jurídico se encuentra reconocido en el Código Nacional de Procedimientos Penales otorgándoles a quienes ejercen la función fiscal la posición de garantes y el deber de adoptar medidas de protección a las víctimas u ofendidos. Además de la obligación impuesta en dicho texto normativo, también se regulan mecanismos de protección en la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de

⁵⁵ Informe provisional del GTDFI del 2018, párr. 69-70 (el resaltado es agregado).

Derechos Humanos y Periodistas y la Ley General de Víctimas.

113. Con independencia del desarrollo normativo en torno al deber de protección de las víctimas y otros sujetos que intervienen en el proceso penal, la brecha entre la formulación normativa y la configuración de un mecanismo eficiente de protección es amplia. El desafío central en este aspecto pasa por **definir con claridad el desarrollo de un mecanismo de protección que trascienda a la seguridad policial.**

G. El derecho de las víctimas a realizar investigaciones independientes

114. En México, el sistema de investigación se sustenta en el monopolio de la investigación y acción penal a cargo de las fiscalías o procuradurías de las entidades federativas y de la federación. Lo anterior no implica que en la práctica las víctimas realicen actos de investigación y coadyuven a los fiscales para que formalicen dichos actos bien sea entrevistando personas o requiriendo información a entidades públicas o privadas, entre otras.
115. Conforme a lo previsto en la fracción VII del Art. 138 de la Ley General, los familiares de víctimas directas tienen el derecho de “solicitar la intervención de expertos o peritos independientes, nacionales o internacionales en las acciones de búsqueda, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable”. En la práctica, esta experiencia ha coadyuvado a potenciar las capacidades institucionales en materia de investigación. En particular, ha sido el impulso de familiares de víctimas de desaparición que ha llevado a localizar la mayoría de fosas en las que se han encontrado personas reportadas como desaparecidas, así como el aporte de información clave para la investigación.
116. A raíz de la experiencia relatada, se puede afirmar que es **esencial garantizar a los familiares de las personas desaparecidas una participación activa en las actividades de investigación, incluso a través de aportes independientes y del apoyo de expertos y peritos imparciales.**

V. Obstáculos y dificultades en las investigaciones específicas de casos de migrantes

117. En el informe provisional de 2018, el Grupo de Trabajo aclaró que en su estudio temático considerará “la forma en que deberían realizarse las investigaciones cuando las víctimas están expuestas a situaciones de vulnerabilidad, como ocurre con frecuencia en el caso de [...] los migrantes”.⁵⁶ Asimismo, señaló que “analizará también la obligación de los Estados en relación con la cooperación mutua en materia de actuaciones penales, teniendo en cuenta que, en la experiencia del Grupo

⁵⁶ Informe provisional del GTDFI del 2018, párr. 75.

de Trabajo, la desaparición forzada se manifiesta a menudo como un delito transnacional, como se describe en el último informe temático sobre las desapariciones forzadas en el contexto de la migración”.⁵⁷ Al respecto, se considera que la desaparición de migrantes – en su mayoría centroamericanos – en México, y las dificultades excepcionales encontradas en la investigación de estos casos, puedan brindar elementos importantes de análisis sobre este argumento para el estudio temático del Grupo de Trabajo.

118. En primer lugar, cabe recordar que la Corte Interamericana ha afirmado que, a raíz **del reconocimiento del carácter de *jus cogens* de la prohibición de desaparición forzada y del correlativo deber de investigarlas y sancionar a los responsables, surgen obligaciones *erga omnes***.⁵⁸
119. En palabras de la Corte Interamericana: “el acceso a la justicia constituye una norma imperativa de Derecho Internacional y, como tal, genera obligaciones *erga omnes* para los Estados de adoptar las medidas que sean necesarias para no dejar en la impunidad esas violaciones, ya sea ejerciendo su jurisdicción para aplicar su derecho interno y el derecho internacional para juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables, o colaborando con otros Estados que lo hagan o procuren hacerlo”.⁵⁹ En particular, los Estados tienen el deber de colaborar entre sí para erradicar la impunidad de estas violaciones y ningún Estado puede “otorgar protección directa o indirecta a los procesados por crímenes contra los derechos humanos mediante la aplicación indebida de figuras legales que atenten contra las obligaciones internacionales pertinentes”.⁶⁰
120. Asimismo, es importante que en su análisis el Grupo de Trabajo se refiera a los Art. 14 y 15 de la Convención Internacional, que consagran respectivamente el deber de cooperación judicial y la obligación de cooperación en la asistencia a las víctimas de las desapariciones forzadas. Así, el Art. 14 requiere que “1. Los Estados Partes se prestarán todo el auxilio judicial posible en lo que respecta a cualquier procedimiento penal relativo a un delito de desaparición forzada, inclusive el suministro de todas las pruebas necesarias para el proceso que obren en su poder. 2. El auxilio judicial estará subordinado a las condiciones previstas en el derecho interno del Estado Parte requerido o en los tratados de cooperación judicial aplicables, incluidos, en particular, los motivos por los que el Estado Parte requerido puede denegar dicho auxilio o someterlo a determinadas condiciones”. El Art. 15 establece que “los Estados Partes cooperarán entre sí y se prestarán todo el auxilio posible para asistir a las víctimas de las desapariciones forzadas, así como en la búsqueda, localización

⁵⁷ *Ibíd.*, párr. 63.

⁵⁸ *Supra* párr. 6-8.

⁵⁹ Corte IDH, Caso *Goiburú y otros*, *supra* nota 6, párr. 131.

⁶⁰ *Ibíd.*, párr. 132.

y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, en la exhumación, la identificación de las personas desaparecidas y la restitución de sus restos”.

121. Aplicando las obligaciones que dimanar de las dos disposiciones mencionadas, en sus recientes observaciones de seguimiento sobre México, el Comité contra la Desaparición Forzada expresó preocupación debido a que las acciones tomadas hasta ahora por parte del Estado resultan insuficientes para garantizar la prevención y la búsqueda, y el acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación de las personas migrantes.⁶¹
122. Por ello, el Comité contra la Desaparición Forzada recomendó a México, en cooperación con los países de origen y destino y con la participación de las víctimas y la sociedad civil, “a) Redoblar los esfuerzos para lograr el ágil intercambio de toda la información relevante entre el Estado parte y los demás países involucrados, principalmente los de América Central, incluidos los datos para el registro de personas migrantes desaparecidas en el Estado parte y la interconexión de las bases de datos Ante Mortem – Post Mortem; b) Garantizar la continuidad del trabajo de la Comisión Forense, ampliar su mandato y reproducir sus buenas prácticas a efecto de fortalecer las acciones de identificación y restitución de restos mortales; c) Asegurar que la implementación de la Ley General, incluidos los instrumentos que deriven de ella, cuenten con un enfoque especial y diferenciado para los casos de personas migrantes desaparecidas; d) Garantizar el efectivo funcionamiento, con la adopción de lineamientos y dotación de personal idóneo y recursos materiales suficientes, de la Unidad de investigación de delitos para personas migrantes y al Mecanismo de apoyo exterior mexicano de búsqueda e investigación, incluyendo la asignación específica y permanente de personal especializado en las representaciones del Estado parte en los países relevantes; e) Garantizar la participación y coordinación en el Mecanismo de apoyo exterior mexicano de búsqueda e investigación de todas las instituciones necesarias para su buen funcionamiento, incluidas también la Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Migración; f) Garantizar la adecuada participación de las víctimas y sus representantes en la búsqueda e investigación, incluyendo para tal fin, la ágil expedición de visas humanitarias con una duración que sea óptima para garantizar su finalidad”.⁶²
123. Sin embargo, teniendo en cuenta las obligaciones pre-citadas, así como las recomendaciones del Comité contra la Desaparición Forzada, en vista del estudio temático del Grupo de Trabajo, se considera especialmente útil ilustrar las

⁶¹ CDF, *Observaciones de seguimiento sobre México*, supra nota 25, párr. 22.

⁶² *Ibid.*, párr. 23.

dificultades específicas que surgen en casos que involucran a personas migrantes.

124. Las problemáticas subrayadas con anterioridad en relación a la investigación de casos de desaparición, se agudizan tratándose de casos de víctimas migrantes, cuyos familiares difícilmente pueden ejercer los derechos que la ley mexicana les otorga, si no es mediante el apoyo de representantes en México. En ese sentido, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, que acompaña y representa a víctimas migrantes, ha podido corroborar que, si no fuera por las acciones y exigencias que, en su calidad de representantes legales en México, han impulsado ante las autoridades, la mayoría de los familiares de víctimas centroamericanas tan sólo sabrían qué institución se encuentra investigando sus casos.
125. La arriba mencionada creación del **MAE** ha favorecido indudablemente una rendición de cuentas más directa por parte de las autoridades, y el conocimiento de las víctimas sobre el estado de las investigaciones. Sin embargo, en términos de eficacia y exhaustividad de las investigaciones, así como de comunicación y ejercicio de la coadyuvancia, falta camino por recorrer.
126. En buena medida, la falta de avances y resultados en las investigaciones de casos de víctimas migrantes, deriva de **la ausencia de investigaciones de alcance transnacional**, a través de las cuales se identifiquen el contexto migratorio, social, económico, por ejemplo, de las víctimas, así como los actores locales y personas vinculadas a los hechos, que podrían aportar datos importantes para su esclarecimiento, para la ubicación de testigos, e inclusive de responsables. La falta de aplicación extraterritorial de la ley penal ha sido el pretexto permanente para evitar investigar el contexto de migración de las víctimas y entender los hechos en su conjunto. A su vez, los países de origen de las víctimas han demostrado poco o nulo interés para favorecer las investigaciones adelantadas en México, ni han tomado iniciativas propias de investigación.
127. Para el desarrollo de acciones en los países de origen de víctimas migrantes, los agentes del Ministerio Público de la Federación se ven obligados a solicitar la asistencia jurídica internacional, proceso sumamente burocrático y tardado que implica la intervención y autorización, primero de la instancia interna a la dependencia (Dirección de Asistencia Jurídica Internacional), luego de la Secretaría de Relaciones Exteriores y en definitiva de las autoridades del país correspondiente. Tales trámites pueden durar de semanas a meses, con las sabidas consecuencias en los tiempos para la resolución de los casos. Ese tipo de asistencia es utilizada primordialmente para efecto de diligencias de tomas de muestra, exhumaciones, notificaciones y entrega de cuerpos y restos, más no para efecto de diligencias de investigación destinadas a esclarecer los hechos.

128. De las visitas que ha realizado personal de la PGR a los países de Guatemala, Honduras y el Salvador, en el marco del MAE, se ha observado que las actuaciones de investigación han sido pocas, y centradas en la búsqueda, mediante oficios, principalmente en las instituciones carcelarias y hospitalarias.
129. Por otra parte, se ha observado que en los casos en los cuales las autoridades no consideran que existan elementos suficientes para suponer la existencia de un delito, no inician carpetas de investigación propiamente, sino “números de atención”, cuya naturaleza es más de carácter administrativo.
130. La nueva Ley Orgánica de la FGR ofrece perspectivas ampliadas para los casos de desaparición de personas migrantes, al contemplar el MAE de forma transversal, formalizando a nivel nacional el mecanismo que hasta ahora estaba contemplado únicamente a través de lineamientos aplicables a la Unidad de investigación para migrantes, siendo que dicha unidad conoce sólo una parte del conjunto de casos vinculados con personas migrantes. Por otra parte, ofrece una perspectiva de investigación transnacional, al contemplar la posibilidad para el personal de la FGR de realizar diligencias dentro y fuera del territorio nacional. Será fundamental la implementación de tales medidas para impulsar las investigaciones relativas a personas migrantes desaparecidas.
131. A partir de lo observado en México, se puede considerar que **la investigación adecuada sobre casos de desaparición de personas migrantes requiere un abordaje transnacional y análisis de contexto, mecanismos eficientes de comunicación con las víctimas, y la realización de actos de investigación también en los países de origen de las víctimas, para la recabación de indicios y evidencias**. Para ello, los **mecanismos de intervención y colaboración con las autoridades locales deben ser lo suficientemente flexibles y sencillos** para permitir acciones ágiles y eficaces.

VI. La investigación de la desaparición forzada en el marco del cambio de gobierno y del impulso de mecanismos y agendas de justicia transicional

132. En el informe provisional de 2018, el Grupo de Trabajo anunció que en su estudio temático “también abordará la forma en que se ha investigado la desaparición forzada en el contexto de la justicia de transición”.⁶³ En este sentido, se considera que la situación actual de México, a raíz del cambio de gobierno que se ha dado a partir del 1° de diciembre de 2018, presenta elementos de interés para el futuro estudio del Grupo de Trabajo.
133. El recién cambio de gobierno en México ha generado expectativas para muchos,

⁶³ Informe provisional del GTDFI del 2018, párr. 74.

dadas las promesas expresadas por el nuevo Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, y su equipo, en torno a temas fundamentales como la corrupción, la impunidad, la inseguridad y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos. No obstante, determinadas medidas tomadas por el nuevo gobierno desde su entrada en función el 10 de diciembre de 2018, como la creación de una Guardia Nacional integrada por elementos castrenses, y el nombramiento como Fiscal General de la República de un funcionario que muchos identifican como contrario a la defensa de los derechos humanos, genera dudas en cuanto a la voluntad real del gobierno de respetar los compromisos asumidos durante su campaña electoral.

134. En relación a las políticas públicas existentes en materia de desaparición forzada, una de las primeras expresiones del gobierno entrante ha sido reformar, a apenas un año de su establecimiento, el Sistema Nacional de Búsqueda, sin que se tenga claridad sobre los cambios previstos. Respecto a la Comisión Nacional de Búsqueda, el gobierno emitió convocatoria para el nombramiento de un nuevo Comisionado Nacional. De tal manera, para las víctimas y organizaciones acompañantes, inicia un nuevo periodo de incertidumbre sobre el seguimiento a la implementación de la Ley General en materia de desaparición.
135. Como se ha mencionado con anterioridad, las políticas públicas en materia de derechos humanos se han caracterizado primordialmente por una armonización del derecho interno y la creación de instancias especializadas. Sin embargo, la ausencia de resultados en las investigaciones y la alta tasa de impunidad (a un año de su creación, la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada no ha consignado un solo caso),⁶⁴ aunado al crecimiento constante de la violencia y a la corrupción imperante en el país, han llevado a organizaciones de la sociedad civil, expertos y víctimas, a contemplar y exigir **la creación de políticas y mecanismos extraordinarios, con la colaboración de instancias y expertos internacionales**. Después de meses de trabajo conjunto de preparación y consulta a colectivos de víctimas, diversas organizaciones de la sociedad civil presentaron al actual gobierno una propuesta de política de verdad, justicia y reparación, basada en mecanismos extraordinarios destinados, entre otros, a atender los grandes rezagos en materia de búsqueda e investigación de la desaparición, a garantizar el acceso a la verdad y reparación para las víctimas, así como a dotar a las instituciones nacionales de herramientas técnicas y experiencias que ayuden a fortalecer el sistema de justicia.⁶⁵

⁶⁴ Véase <https://www.sinembargo.mx/27-01-2019/3527629>.

⁶⁵ Véase <https://www.animalpolitico.com/2019/01/derechos-humanos-victimas-gobierno-organizaciones/>. La propuesta completa puede ser consultada en el sitio <http://www.idheas.org.mx/files/JusticiaTranscional.pdf>.

136. En específico, la propuesta establece la creación de una Comisión Nacional de la Verdad, un Mecanismo Internacional contra la Impunidad, un modelo de reparaciones y una unidad de protección a víctimas y testigos. En respuesta a estas solicitudes, los representantes de la Secretaría de Gobernación aseguraron que, debido al cambio de gobierno se dificultó obtener avances en el tema, pero se comprometieron a seguir trabajando en el sentido acordado. Por otro lado, el Movimiento Nacional para Nuestros Desaparecidos en México, ante la emergencia nacional existente en relación a la identificación de los miles de cuerpos y restos sin identificar, impulsa la creación de un Plan de Emergencia Nacional Forense.
137. Como se desprende de lo anterior, los últimos tiempos han sido marcados por la exigencia de parte de las víctimas, organizaciones de la sociedad civil y expertos, de implementación de políticas y mecanismos extraordinarios asimilables a la denominada justicia transicional, que permitan romper con la inercia y falta de eficiencia de las instituciones públicas, para combatir fenómenos violatorios de derechos humanos, incluyendo la desaparición, y promover el derecho a la verdad, justicia y reparación. La pronta creación de tales mecanismos dependerá en gran medida de la voluntad real del gobierno en función de dotarlos de los recursos necesarios y permitir la colaboración internacional. El apoyo de los organismos internacionales de derechos humanos en la promoción de tales medidas también resulta trascendental. El gobierno mexicano ha expresado públicamente su acuerdo con las exigencias de mecanismos extraordinarios y con la colaboración internacional para enfrentar la crisis existente. Sin embargo, todavía está pendiente su concreción.⁶⁶
138. De la experiencia de México se puede destacar la importancia de **adoptar medidas extraordinarias en contextos de violaciones sistemáticas de los derechos humanos y de transición para garantizar la eficacia de las investigaciones**. Entre otras, el **establecimiento de mecanismos extraordinarios que cuentan con el apoyo y la participación de expertos internacionales** puede jugar un rol fundamental para luchar contra la impunidad y alcanzar resultados tangibles en la investigación de los crímenes perpetrados, incluyendo a las desapariciones forzadas.

VII. Conclusiones y recomendaciones

139. A la luz de todo lo anterior, las asociaciones que suscriben la presente aportación solicitan al Grupo de Trabajo a que incluya las siguientes recomendaciones en su

⁶⁶ Véase <https://actualidad.rt.com/actualidad/303535-lopez-obrador-encrucijada-justicia-transicional>.

informe temático sobre las normas y políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas:

- Se reconozca plenamente el **carácter de *jus cogens*** de la prohibición de desaparición forzada y del correspondiente deber de investigar y sancionar a los responsables, destacando que de ello surgen obligaciones *erga omnes*.
- Se aclare que el establecimiento de la suerte y el paradero de la persona desaparecida es **una obligación de resultado que está directamente relacionada con la cesación de la desaparición forzada**, siendo el ocultamiento de la suerte y el paradero de la víctima uno de los elementos constitutivos de la misma. Asimismo, se indique que la investigación encaminada a la identificación de los autores de la desaparición forzada y a su posterior enjuiciamiento y sanción, se configura más como obligación de medios que, de todas maneras, no cesa con el esclarecimiento de la suerte y el paradero de la persona desaparecida.
- Se aclare que **la permanencia de las obligaciones internacionales del Estado, y en particular de la obligación de investigar, y de los correspondientes derechos de las víctimas de desaparición forzada no depende per se ni de la cesación o extinción del delito, ni de que se haya establecido la muerte, real o presunta, de la persona desaparecida**. Así, la localización de la víctima (en libertad o fallecida) puede poner fin a la obligación de investigar entendida como búsqueda, pero no a la investigación sobre las circunstancias y los autores del delito.
- Se indique que, a la luz de la especial complejidad del delito de desaparición forzada, **la expresión “políticas públicas para la investigación” no puede interpretarse de forma restrictiva**, sino, más bien, como fuente de una amplia responsabilidad de los Estados para definir políticas adecuadas para conseguir el objetivo propuesto. Las políticas que se adopten no deberán interpretarse como una mera formalidad, sino a la luz del principio del *effet utile*, y deberán ser políticas articuladas y complejas, que no se limitan a la adopción de medidas legislativas, sino que incluyen medidas administrativas, judiciales y de cualquier otra índole en aras de permitir llevar a cabo investigaciones eficaces.
- Se considere que, para ser eficaces, las políticas públicas en materia de investigación de desaparición forzada deben contar con **un abordaje multifactorial y propuestas integrales para enfrentar las problemáticas**, no limitadas al campo técnico/jurídico, sino que incluyan los aspectos sociales, educativos y económicos correspondientes.
- Se destaque la importancia de garantizar **continuidad en las políticas adecuadas** y fortalecimiento o modificación de las inadecuadas, a efecto de no romper con los procesos efectivos, y asegurar la independencia en la construcción de las políticas públicas, de los intereses políticos/partidarios.

- Se enfatice la importancia de adoptar políticas públicas con **abordaje regional y transnacional** en materia de búsqueda e investigación, de acuerdo a la situación de cada país.
- Se enfatice la importancia de garantizar que el marco constitucional y normativo establezca una **división clara y adecuada de competencia** para conocer los casos de desaparición, en particular tratándose de países federados en los cuales los estados cuentan con autonomía constitucional.
- Se fomente la creación de **fiscalías especializadas** de investigación en materia de desaparición, sin que ello afecte la integralidad de las investigaciones, y el abordaje multi-delictivo y multifactorial de las mismas.
- Se recuerde que para que las investigaciones en casos de desaparición sean eficaces, se debe garantizar que las instituciones competentes dispongan de los **recursos financieros y técnicos necesarios**, así como con la capacidad personal y el apoyo logístico y técnico-científico requerido.
- Se considere la oportunidad de impulsar la figura de **equipos mixtos de investigación**, a efecto de favorecer la integralidad de las investigaciones, la coordinación y el aporte mutuo entre las distintas instancias involucradas en la investigación de los hechos, sea del ámbito local, y/o federal.
- Se mencione la crucial importancia de **priorizar la capacidad técnica e independencia operativa** de los investigadores oficiales (policías y fiscales).
- Se destaque la necesidad de **vincular adecuadamente desde las políticas públicas, el trabajo pericial y forense, con el de investigación y búsqueda**. Para ello, se subraye la importancia de concentrar la información forense en bases de datos de carácter nacional.
- Se sugiera **apoyar las iniciativas que constituyan buenas prácticas** para efecto de búsqueda e investigación, como lo es la Comisión Forense en México, y se valore la conveniencia de ampliación de su mandato.
- Se considere **la importancia de dotar a las víctimas migrantes de herramientas** (como el MAE) **que les permitan tener acceso en igualdad de circunstancias** a las instituciones y gozar de los derechos fundamentales que les reconocen tanto el derecho internacional como la legislación nacional.
- Se fomente la colaboración entre países para el desarrollo de **investigaciones transnacionales** y la facultad de los investigadores de desahogar diligencias de investigación fuera de territorio nacional.
- Se subraye la importancia de garantizar la **colaboración pronta y efectiva entre todas las instituciones públicas** en la investigación de casos de desaparición, incluyendo las autoridades militares, aportando de forma inmediata, exhaustiva y clara, la información, documentación y datos que les sean solicitados, aplicando medidas de apremio cuando sea necesario.

- Se enfatice la necesidad de asegurar la **capacidad técnica de los investigadores**, para recabar de manera eficaz y adecuada declaraciones y testimonios de víctimas indirectas, testigos y probables responsables, optimizando las aportaciones de dichas declaraciones y evitando la re-victimización.
- Se indique la importancia de garantizar las **condiciones laborales y el respaldo institucional a los investigadores** frente a los actores y sectores involucrados en los hechos, para fomentar su interés y desempeño.
- Se reafirme que la búsqueda de la persona desaparecida y la investigación penal de la desaparición deben complementarse y reforzarse mutuamente. Lo anterior debe realizarse mediante la **interconexidad e intercambio permanente de información entre las instancias de búsqueda e investigación**.
- Se indique la obligación imperante de garantizar el **derecho de las víctimas** de recibir un trato digno, así como de **participar directa y activamente en el diseño de planes de investigación y en el desahogo de las diligencias** de investigación.
- Se reafirme el **derecho de las víctimas de recibir información y acceso a los expedientes de la investigación**.
- Se señale el derecho de las víctimas de realizar **investigaciones independientes**, con el apoyo de expertos y peritos, y de contar con la protección de las autoridades para ello.
- Se mencione la importancia y urgencia de garantizar la **protección de las víctimas, testigos y otros sujetos** en su caso, durante las investigaciones.
- Se señale la importancia de implementación de **mecanismos y políticas extraordinarios y/o de justicia transicional, con la colaboración de instancias y expertos internacionales** cuando se requiera, en los países donde las instituciones nacionales no han podido responder a las necesidades de las víctimas, y donde la gravedad y sistematicidad de la desaparición y otras violaciones de los derechos humanos, han alcanzado niveles alarmantes.

140. Las asociaciones que suscriben la presente aportación permanecen a disposición del Grupo de Trabajo para cualquier aclaración o información adicional que puedan resultar necesarias y aprovechan la oportunidad para agradecer de antemano la atención y saludar al Grupo de Trabajo y a su Secretariado por su valiosa labor.

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.

TRIAL International

Acerca de las organizaciones que presentan la aportación

La **Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.** es una organización no gubernamental apolítica y no religiosa creada en 2011 con sede en la Ciudad de México. Se dedica a promover el acceso a la justicia para víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos como vía para fortalecer el Estado de derecho y abatir la impunidad. Su misión es promover el acceso a la justicia y la rendición de cuentas de las autoridades para el fortalecimiento del Estado democrático de derecho, así como contribuir a que la vigencia de los derechos humanos sea efectiva, priorizando la dignidad y la igualdad de las personas desde los principios de justicia del Estado democrático con el objetivo de ser un referente regional en el acceso a la justicia de los grupos en situación de vulnerabilidad, fortaleciéndolos y generando acciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales para promover la rendición de cuentas y la consolidación de mecanismos para combatir la impunidad y permitir el acceso a la justicia, así como contribuir en el fortalecimiento y organización de las víctimas como partes activas en los procesos de acceso a la justicia y derecho a la verdad. Su principal proyecto consolidó Red Regional Verdad y Justicia para personas migrantes formada en conjunto con diversas organizaciones tanto de México como de Centroamérica y Estados Unidos.

Contacto: Ana Lorena Delgadillo Pérez (Directora)

Dirección: Palenque 269, Colonia Narvarte, Delegación Benito Juárez, C.P. 03023, Ciudad de México

Tel.: + 52 1 55 63 44 30 42

E-mail: justiciayestadodederecho@gmail.com

TRIAL International es una organización no gubernamental que lucha contra la impunidad de los responsables de los crímenes más graves según el derecho internacional y apoya a las víctimas en sus demandas para obtener justicia.

TRIAL International aborda el uso del derecho de manera innovadora, abriendo camino hacia la justicia para víctimas y sobrevivientes de sufrimientos indecibles. La organización brinda asesoría jurídica, litiga casos, asiste en el desarrollo de recursos y en la formación de profesionales a nivel doméstico y, en general, se involucra en actividades de incidencia para avanzar una agenda de derechos humanos.

TRIAL International cree en un mundo donde no se tolerará más la impunidad de los responsables de los crímenes más graves según el derecho internacional. Sólo cuando las víctimas serán oídas y los perpetradores enjuiciados y sancionados podrá prevalecer el estado de derecho.

TRIAL International es miembro de la [Coalición Internacional contra las Desapariciones Forzadas](#).

Contacto: Dr. iur. Philip Grant (Director)

E-mail: p.grant@trialinternational.org

Dirección: TRIAL International, P.O. Box 5116, 1211, Ginebra 11, Suiza

Tel./Fax No.: + 41 22 321 61 10

Website: <https://trialinternational.org/>