



**Presentación de información en el marco de la adopción de la lista cuestiones en la Séptima Sesión del Comité Contra las Desapariciones Forzadas 15-26 de septiembre de 2014.**

**Primera revisión a México por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de la Organización de las Naciones Unidas**

**Por**

**Fundar, Centro de Análisis e Investigación**

[www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)

**Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD)**

[movimientoporlapaz.mx](http://movimientoporlapaz.mx)

**Serapaz, Servicios y Asesoría para la Paz**

[www.serapaz.org.mx](http://www.serapaz.org.mx)

**1º de junio de 2014**

<b>INDICE</b>	<b>Página</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>5</b>
<b>II. Las bases de datos y las cifras sobre personas desaparecidas</b>	<b>6</b>
a) El proceso de depuración de la lista de personas desaparecidas o no localizadas de la administración de Felipe Calderón	7
b) La cifra de personas desaparecidas o no localizadas en lo que va del sexenio de Enrique Peña Nieto	8
<b>III. Falta de acceso a la justicia (Artículo 12 de la Convención)</b>	<b>11</b>
a) La Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UEBPD)	<b>12</b>
b) El mecanismo de interlocución entre el MPJD y la PGR	<b>15</b>
<b>IV. Sobre el derecho a la verdad y a la reparación (artículo 24 de la Convención)</b>	<b>16</b>
a) Sobre las políticas adoptadas en materia de personas desaparecidas	<b>16</b>
- <i>Convenio entre la Segob y el Comité Internacional de la Cruz Roja</i>	<b>16</b>
- <i>Comisión Especial de Búsqueda de Personas Desaparecidas</i>	<b>17</b>
- <i>Plan Nacional de Búsqueda</i>	<b>18</b>
- <i>Red Nacional de Búsqueda</i>	<b>18</b>
b) Los instrumentos de búsqueda en vida y la identificación de restos forenses	<b>19</b>
- <i>Sobre los protocolos</i>	<b>19</b>
- <i>Sobre las bases de datos</i>	<b>20</b>

-Personal pericial especializado en antropología y arqueología forense	<b>20</b>
<b>V. Derechos de las Víctimas</b>	<b>21</b>
La Ley General de Víctimas	<b>21</b>
a) Falta de participación de las víctimas en la elaboración del Reglamento de la LGV y retroceso en estándares establecidos en la LGV.	<b>22</b>
b) Falta de implementación de la figura de ausencia por desaparición	<b>23</b>
c) Violaciones a los derechos de las víctimas en la investigación	<b>23</b>
d) Falta de mecanismos de coordinación y atención a víctimas	<b>27</b>
<b>VI. Falta de protección a familiares que buscan a personas desaparecidas (artículo 12 de la Convención)</b>	<b>28</b>
<b>VII. Recapitulación final de preguntas</b>	<b>28</b>

<b>Siglas</b>	<b>Instancia/dependencia</b>
CAPEA	Centro de Apoyo a Personas Extraviadas y Ausentes de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CICR	Comité de la Cruz Roja Internacional
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
FEVIMTRA	Fiscalía Especial para los delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de personas
LGV	Ley General de Víctimas
DOF	Diario Oficial de la Federación
MPJD	Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad
PGJDF	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
PGR	Procuraduría General de la República
Províctima	Procuraduría Social de Atención a Víctimas
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SNAV	Sistema Nacional de Atención a Víctimas
SEIDO	Subprocuraduría Especializada en Investigación de la Delincuencia Organizada
SCRPPA	Subprocuraduría de Control Regional, Procesos Penales y Amparo
UEBPD	Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas

## **I. Introducción**

En marzo de 2014 el Estado mexicano hizo entrega del: “Informe sobre la convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas en virtud del artículo 29 de la convención”.

Si bien reconocemos algunos esfuerzos en la reforma de la estructura jurídica en materia de Derechos Humanos, vemos con gran preocupación que es absolutamente insuficiente el avance en la integralidad de la atención a víctimas (prevención, protección e investigación) que ostenta el Estado mexicano en su informe y no pasa a más de un acto retórico o administrativo, que se debiera de medir en sus resultados. Asimismo, es importante destacar que se encuentra pendiente que el Estado acepte la competencia del Comité sobre las Desapariciones Forzadas de acuerdo a los artículos 31 y 32 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas relativos a denuncias de particulares e interestatales.

Existen grandes vacíos en las acciones que el Estado mexicano ha implementado para cumplir con las obligaciones que implican los tratados internacionales que se mencionan en el informe y las recomendaciones que realizó el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su visita a México en marzo de 2011. Desde la falta de registros confiables que puedan ser utilizados para el diseño de las medidas para prevenir, erradicar, reparar y sancionar, hasta mecanismos de búsqueda e investigación. La impunidad persiste y la sociedad sigue demandando el “derecho a la verdad”, conocer lo que sucedió y el paradero de sus seres queridos.

La Desaparición Forzada e Involuntaria en México desgraciadamente sigue siendo una práctica común en la actual administración del presidente Peña Nieto. No sólo es el crimen organizado el actor involucrado en las Desapariciones Forzadas, sino también, de manera preocupante, agentes del Estado, y el número de desaparecidos y de violaciones a derechos humanos continúa en aumento. En este sentido es preocupante que México sigue utilizando a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, a pesar de que esta participación debería ser temporal y acotada.

A pesar de la gravedad de la situación de las desapariciones en México, persiste la falta de sensibilidad a esta tragedia, pues reconociendo el número de miles de desaparecidos que el mismo Estado mexicano menciona, conforma un equipo de atención cuya capacidad está muy por debajo de las necesidades de las víctimas en materia de investigación y atención integral. Las medidas tomadas por el Estado mexicano resultan insuficientes y la

victimización secundaria es constante, mientras existen mínimos avances en el trabajo de búsqueda, investigación, reparación y sanción.

¿Cuántas víctimas han sido encontradas y cuántos responsables han sido condenados por este grave delito?, ¿Cuáles son los avances de los procesos de búsqueda, si ni siquiera las instancias del Estado pueden dar datos ciertos sobre el número de desaparecidos?, ¿Quiénes y cuántas son las madres, padres, hijos, hijas, compañeras, compañeros migrantes, defensoras/defensores, periodistas, que a todas y todos nos hacen falta?

Expresamos nuestra solidaridad frente al constante sufrimiento de las víctimas y sus familiares por las desapariciones forzadas o involuntarias; en virtud del carácter continuado y pluriofensivo de este delito, las violaciones a los derechos humanos y el dolor se prolongará hasta que la suerte o el paradero de las víctimas sea esclarecido.

Por ello hacemos llegar el siguiente documento con puntos de relevancia para la revisión al informe entregado por el Estado mexicano por el Comité contra las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas.

Exigimos acciones y respuestas serias por parte del Estado mexicano: verdad, justicia y reparación.

## **II. Las bases de datos y las cifras sobre personas desaparecidas**

Una de las exigencias fundamentales desde la sociedad civil ha sido la necesidad de contar con bases de datos y cifras confiables para conocer la magnitud del problema de la desaparición de personas. No obstante, a la fecha las cifras que se manejan de forma oficial varían dependiendo de la entidad federativa o si son proporcionadas por la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En general, se da cuenta de la falta de lineamientos claros y parámetros para saber cómo se reciben las denuncias en la materia, si el conteo es por casos o por personas y cómo se depuran. Asimismo, no hay criterios claros sobre cómo se clasifican las situaciones y se refieren a personas “extraviadas”, “ausentes”, “desaparecidas”, “no localizadas”; muchos menos sobre la recepción de denuncias por “desaparición forzada”, “secuestro”, “privación ilegal de la libertad”, entre otras.

La Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas publicada en abril de 2012 pretende establecer y regular el Registro y lo deja bajo la responsabilidad del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. No obstante, han pasado dos años sin que se publique el reglamento de dicha ley. El registro<sup>1</sup> proviene de una base de datos que ya existía y se alimentaba de lo reportado por las Procuradurías o Fiscalías Generales de las Entidades Federativas. Además, al momento de la elaboración de este informe, en su portal de internet aparece una leyenda que dice: “le informamos que en este momento se están actualizando los resultados”.<sup>2</sup>

Es importante resaltar que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, encargado del Registro de Personas Desaparecidas o Extraviadas<sup>3</sup> no ha dado a conocer la cifra global de personas desaparecidas. Además en sus informes sobre victimización, sólo establece como prioridad en las estadísticas los delitos de homicidio, secuestro y extorsión.<sup>4</sup>

#### **a) El proceso de depuración de la lista de personas desaparecidas o no localizadas de la administración de Felipe Calderón**

El Procurador General de la República, Jesús Murillo Karam, informó en una reunión con víctimas del MPJD el 21 de mayo de 2014, que se ha avanzado en la “depuración” de la lista de 26,121 personas desaparecidas que la administración de Peña Nieto recibió de la anterior administración de Calderón. De estas, fueron encontradas vivas 15,541, quienes según el Procurador, no eran víctimas, sino personas que se habían ido y luego regresaron, pero las autoridades no estaban al tanto. Estas personas fueron encontradas a través de que las procuradurías locales se pusieron en contacto con las familias, no por una investigación ni búsqueda de campo que haya esclarecido el paradero de las personas desaparecidas. Además, el Procurador afirmó que se encontraron sin vida a 789 personas, y el número de personas no localizadas hasta el 15 de mayo de 2014 es de 13,195, sin contar los casos nuevos a partir de la administración de Peña Nieto.

---

<sup>1</sup>[http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Sistema\\_RNPED](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Sistema_RNPED)

<sup>2</sup> Consultado el 30 de mayo de 2014 en:

<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/ConsultaPublica>

<sup>2</sup> Consultado el 30 de mayo de 2014 en:

<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/ConsultaPublica>

<sup>3</sup>[http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Sistema\\_RNPED](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Sistema_RNPED)

<sup>4</sup> Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 publicado el 30 de abril de 2014 en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014)

Al día siguiente, el 22 de mayo de 2014, el titular de la Secretaría de Gobernación –Miguel Ángel Osorio Chong- dio a conocer estas cifras “redondeadas” a partir del proceso de “depuración” realizado -que según el Procurador, en realidad consistió en que las autoridades se pusieran en contacto con los familiares de las personas reportadas como desaparecidas-. El Secretario de Gobernación señaló que a finales del 2012, con el anterior sexenio de Felipe Calderón, la cifra era de 27,000 personas desaparecidas; de esas, 14,000 estaban vivas y fueron ubicadas; sólo 13,000 podían considerarse como no localizadas.

#### **b) La cifra de personas desaparecidas o no localizadas en lo que va del sexenio de Enrique Peña Nieto**

Además de la lista que el gobierno federal recibió de la anterior administración de Felipe Calderón, el Procurador explicó en la reunión antes mencionada que existe un registro distinto que se trabaja con una metodología diferente para las personas que son reportadas como desaparecidas o no localizadas a partir de la administración del Presidente Peña Nieto. A pesar de que no existe una versión pública de este nuevo registro o base de datos, contamos con la información que hizo pública el Secretario de Gobernación –Miguel Ángel Osorio Chong- en su comparecencia en el Senado de la República el pasado 22 de mayo de 2014. A este respecto, el Secretario de Gobernación afirmó entre el 2012 y el 2014, fueron reportadas como desaparecidas 16,000, de las cuales se han encontrado 8,000 personas vivas y 385 muertas; es decir, aún hay 7,615 personas no localizadas.<sup>5</sup>

De ahí que a partir de la información oficial brindada tanto por el Procurador General de la República como por el Secretario de Gobernación, según las listas depuradas, actualmente existen 13,195 personas desaparecidas durante el sexenio de Felipe Calderón, más 7,615 personas desaparecidas en lo que va del sexenio de Enrique Peña Nieto. Esto hace un total de **20,810 personas desaparecidas oficialmente reconocidas entre 2006 y mayo del 2014.**

Cabe señalar que resulta alarmante que las desapariciones de personas continúan durante la presente administración y que la cifra de personas desaparecidas en menos de dos años del gobierno de Peña Nieto representa el 60% del total de las personas desaparecidas durante la totalidad del gobierno de Calderón.

---

<sup>5</sup> Comparecencia de Secretario de Gobernación en la Cámara de Senadores, 20 de mayo de 2014. Ver <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/05/22/osorio-chong-comparecencia-senado-seguridad><http://www.jornada.unam.mx/2014/05/25/politica/004n1pol><http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/05/22/mexico-pais-20000-desaparecidos>

Por su parte, estados como Veracruz señalaron que en el periodo 2006-2012 tienen un registro de 361 personas desaparecidas<sup>6</sup>. Posteriormente, de forma repentina informaron la localización de 186 personas reportadas como desaparecidas.<sup>7</sup>

Tanto la Secretaría de Gobernación como los Estados que ayudaron a depurar supuestamente las cifras no dieron una explicación sobre la metodología utilizada para la depuración y por tanto se generó la percepción en organizaciones de la sociedad civil y de víctimas de que el Estado mexicano está minimizando el problema e invisibilizando a los desaparecidos.<sup>8</sup> Tampoco se toma en cuenta la cifra negra en la denuncia de los delitos ni los casos en las que las autoridades no han querido abrir las investigaciones; mucho menos la clasificación arbitraria de los agentes de investigación al momento de iniciar las averiguaciones que suelen hacerlo por delitos diversos como el de privación ilegal de la libertad o secuestro. Es decir, resulta un ejercicio de carácter más bien mediático-político contrario a la exigencia de la sociedad de conocer la verdad de los hechos.

Asimismo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) informó en una reunión en el Senado que tiene registro de 24,800 personas “cuyo paradero se desconoce o no se encuentran localizadas de 2005 a la fecha” y precisó que de esa cifra 2,610 casos son de personas desaparecidas, en 612 expedientes existe la presunción de intervención de agentes del Estado en su desaparición y en 267 hay indicios de que intervinieron elementos o miembros de la delincuencia organizada. Además, según la CNDH, “en mil 424 expedientes no hay datos claros de intervención de la autoridad federal, o bien delincuencia organizada, pero tampoco se podría descartar esa circunstancia por el *modus operandi* identificado, y en 308 se trata de migrantes desaparecidos”.<sup>9</sup> Inclusive, anteriormente la CNDH había dado a conocer un registro de 42,300 personas desaparecidas; de las cuales 15,921 tienen calidad de fallecidas no identificadas y 726 fueron objeto de desaparición forzada e involuntaria, además de la cifra de migrantes desaparecidos.<sup>10</sup>

La Procuraduría General de la República ha manifestado que las cifras sobre personas desaparecidas le corresponde al Sistema Nacional de Seguridad Pública y que no es su

---

<sup>6</sup> <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2014/veracruz-desaparecidos-cndh-994655.html>

<sup>7</sup> <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/21/960529>

<sup>8</sup> Ver: El gobierno "desaparece a los desaparecidos", acusan las ONG. Consultado el 30 de mayo de 2014 en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/05/24/el-gobierno-desaparece-a-los-desaparecidos-acusan-las-ong>

<sup>9</sup> Declaración del 210 de mayo de 2014 publicado en el periódico La Jornada. Ver <http://www.jornada.unam.mx/2014/05/21/politica/003n1pol>

<sup>10</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos, apartado 1.3, publicado por la Secretaría de Gobernación el 30 de abril de 2014. Disponible en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014)

obligación contar con esos datos con base en la referida Ley y su registro.<sup>11</sup> No obstante, la PGR refiere que cuenta con un *Programa de Apoyo a Familiares de Personas Extraviadas, Sustraídas o Ausentes* que “brinda apoyo social y gratuito que se circunscribe única y exclusivamente a la difusión de la cédula de identificación, documento que contiene imagen fotográfica y media filiación de la persona reportada, a nivel nacional, a través de las delegaciones estatales de esta Procuraduría y en la página de Internet de la Institución, con el objetivo de que la ciudadanía reconozca las imágenes fotográficas de estas personas y si tiene alguna información, la proporcione y se pueda dar su localización careciendo de facultades para la integración de averiguaciones previas, así como de realizar investigaciones de tipo ministerial.”<sup>12</sup> Con esa base, la PGR presenta una tabla donde brinda las siguientes cifras: en el 2007 reportó 613 personas; en el 2008 se reportan 458; 2009 se refieren 769; 2010 se señalan 781 personas; en el 2011 tiene su número más alto con 1073; en el año 2012 se reportaron 967 personas.<sup>13</sup> En ningún momento ha explicado qué ha pasado con esas personas, si han sido localizadas o si en su momento ha dado paso a alguna investigación ministerial; tampoco brinda parámetros claros sobre cuándo simplemente aplica el programa de apoyo y con qué base decide abrir o no una investigación. Además, en muchas ocasiones se confunde si el dato es de una persona desaparecida o si se está hablando más bien de casos partiendo del expediente de investigación lo cual puede incluir a más de una víctima.

Finalmente, el propio Estado expresa (ver Informe, párr. 13) su convicción de cumplir con las recomendaciones que se señalaron en el informe de 2011 del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias mismo que recomendó que se reconociera la dimensión del problema de la desaparición forzada como el primer paso necesario para desarrollar medidas integrales y efectivas para su erradicación y la generación de datos

---

<sup>11</sup>Folio 0001700001013, respuesta de 27 de febrero de 2013. Ver también folio 0001700005513, respuesta de 8 de febrero de 2013. Refieren que corresponde al Ejecutivo Federal por conducto del Secretariado Ejecutivo, la facultado de diseñar, implementar, integrar, operar, regular, validar y actualizar la información que debe incorporarse al registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas a través de una página alojada en su dominio virtual. Además, de acuerdo a la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, de 17 de abril de 2012, se crea el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, es un instrumento de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública y que la aplicación de la Ley le corresponde al Ejecutivo Federal a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este es el responsable de establecer y regular la operación, funcionamiento y administración del Registro Nacional, que ha diseñado e implementado una serie de procedimientos y mecanismos automatizados para integrar y actualizar de forma ordenada y confiable el Registro a partir de información que proporcionen las autoridades administrativas y judiciales tanto de las entidades federativas como de la federación.

<sup>12</sup>Folio 0001700002313, respuesta de 30 de enero de 2013. Consulta pública realizada vía [www.infomex.gob.mx](http://www.infomex.gob.mx).

<sup>13</sup>Folio 0001700002313, respuesta de 30 de enero de 2013. Consulta pública realizada vía [www.infomex.gob.mx](http://www.infomex.gob.mx)

estadísticos desagregados que permitan desarrollar políticas de prevención, erradicación, investigación, sanción y reparación. Sin embargo, como hemos demostrado, esto no ha ocurrido hasta la fecha.

Recapitulando, actualmente existen registros distintos e incluso contradictorios según las instituciones que los elaboran:

- a) El Sistema Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, a cargo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que no cuenta actualmente con información disponible en el portal. Tampoco se ha publicado el Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, a dos años de su publicación.
- b) Las cifras publicadas por la Secretaría de Gobernación, que arrojarían un total de 20,810 personas.
- c) Las cifras de la CNDH, que ha reportado cifras que van de 24,800 a 42,300, sin que se haya explicado la razón de esta variación de casi el doble.

Como se ha demostrado, la información oficial sobre la incidencia de la desaparición de personas es confusa y contradictoria, lo cual es un obstáculo para dimensionar adecuadamente el problema. Por tanto es indispensable que la lista de cuestiones que se adopte incluya la solicitud de mayor información sobre:

**¿Cuál es la cifra oficial de personas desaparecidas en México? Incluya referencias sobre la metodología utilizada, el período comprendido, las fuentes de información y las formas de depuración y actualización de las mismas. Asimismo, la desagregación por sexo, edad, lugar y autoridades presuntamente involucradas, además de la nacionalidad a fin de conocer la cifra de personas migrantes desaparecidas.**

### **III. Falta de acceso a la justicia (Artículo 12 de la Convención)**

En materia de búsqueda, localización, investigación y sanción en casos de personas desaparecidas, existen enormes retos y pendientes por parte del gobierno mexicano a fin de dar pleno cumplimiento a la obligación del artículo 12 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada.

Como referíamos en el apartado anterior, no existen cifras claras, sin embargo nos dan una pista sobre la magnitud del problema que se enfrenta que contrastan con las cifras relacionadas con las investigaciones. Sobre los casos denunciados, el Estado presenta sus propios datos: entre los años 2006-2013 se han iniciado 99 averiguaciones por el delito de desaparición forzada de personas a nivel federal; a nivel local se iniciaron 192

averiguaciones previas. De ese universo existen sólo seis sentencias condenatorias (ver párrs. 73, 74, 164 del Informe del Estado).

De acuerdo a la información solicitada a la PGR por las organizaciones que presentamos este informe, del 1º de enero de 2006 al 31 de agosto de 2013 se tienen iniciadas 138 averiguaciones previas a nivel federal por el delito de desaparición forzada de personas de las cuales 6 han sido consignadas.<sup>14</sup>

Además, la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas (creada en junio de 2013) de la PGR refiere que en el 2013 se cuentan con 61 casos de desaparición forzada y con 227 iniciados por privación ilegal de la libertad. Mientras que en el 2014 se tienen 14 casos iniciados por desaparición forzada y 100 por privación ilegal de la libertad.<sup>15</sup>

De estas cifras se puede nuevamente afirmar que no existe claridad sobre el número de investigaciones iniciadas por ese delito; además, se depende que la instancia especializada para el tema de búsqueda inicia las investigaciones principalmente por privación ilegal de la libertad y no por desaparición forzada de personas. Esto genera en muchas ocasiones, que no se tomen en cuenta ciertas líneas de investigación, protocolos y acciones tendientes a dar con el paradero de las personas y procesar a los responsables de forma adecuada ya que en un gran número de casos no se investiga a los propios actores gubernamentales.

#### **a) La Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UEBPD)**

Frente a las exigencias de los familiares de miles de víctimas de desapariciones forzadas o involuntarias, el gobierno creó la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas como el ente a cargo de las investigaciones dentro de la PGR. La UEBPD fue establecida en junio de 2013 a través de un Acuerdo emitido por el Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación.<sup>16</sup> Sus facultades según el decreto son la investigación, búsqueda y localización de personas desaparecidas así como la persecución de delitos y en su caso la identificación forense, entre muchas otras.

---

<sup>14</sup>Folio 0001700222713, respuesta de 31 de octubre de 2013.

<sup>15</sup>Solicitud de Información presentada por Fundar, folio 0001700121014. [www.infomex.gob.mx](http://www.infomex.gob.mx)

<sup>16</sup>[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5303411&fecha=21/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5303411&fecha=21/06/2013)

Sin embargo, las competencias dentro de la PGR no son claras. La Subprocuraduría Especializada en Delitos Federales que investiga aquéllos cometidos por servidores públicos, también en ocasiones inicia las investigaciones por desaparición forzada. Asimismo, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de la Delincuencia Organizada (SEIDO) conoce muchos de los casos en los que los familiares denuncian la desaparición de una persona, ya sea porque decide calificarlo como delito de secuestro o porque considera que está involucrada la delincuencia organizada a la par de la acción de autoridades estatales. El propio informe del Estado refiere que es la SEIDO la autoridad encargada de las investigaciones que se inicien con motivo de la posible comisión del delito de desaparición forzada a nivel federal (ver párr. 151 del Informe del Estado).

Las dificultades que se presentan actualmente es la falta de claridad en las competencias de una y otra instancia así como la falta de coordinación entre la Unidad de Búsqueda y la Seido principalmente. Las autoridades han afirmado en reiteradas ocasiones que la Unidad de Búsqueda tiene bajo su mandato buscar a las personas desaparecidas pero que la investigación por la comisión del delito de desaparición forzada le toca a la Seido; de la experiencia de los familiares que han denunciado refieren que es evidente la falta de coordinación entre unas y otras autoridades, que no se comparte la información ni las estrategias, se entorpecen las investigaciones o se duplican las diligencias (ver también párr.152 del Informe del Estado).

Asimismo, tomando en consideración que a la fecha la UEBPD tiene a su cargo al menos 402 denuncias y casos de personas desaparecidas,<sup>17</sup> su capacidad se encuentra rebasada puesto que cada ministerio público tiene a su cargo entre 17 y 25 averiguaciones previas. Finalmente, las víctimas refieren que no existe suficiente policía ministerial ni policía federal adscrita a la UEBPD, razón por la cual no existe búsqueda de campo. En otras palabras, la UEBPD resulta insuficiente frente a la dimensión de la problemática de la desaparición, y no cuenta con los recursos necesarios para la búsqueda.

Finalmente, es importante señalar que de acuerdo a la experiencia de las víctimas, muchos de los casos quedan sin investigarse o se hace de manera deficiente. A pesar de que según la PGR se tienen criterios generales para la investigación en la búsqueda y localización de personas desaparecidas, los mismos no se practican a tiempo o nunca se realizan las diligencias ni se recaban las pruebas. De acuerdo a información proporcionada por la PGR, los criterios o acciones mínimas a realizar por parte de las autoridades serían:<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Solicitud de información presentada por Fundar, folio 0001700121014. [www.infomex.gob.mx](http://www.infomex.gob.mx)

<sup>18</sup> Solicitud de información presentada por Fundar, folio 0001700121714. Ver también folio 0001700164413,

1. *Inmediatamente que el agente del ministerio público tenga conocimiento de la desaparición de una persona deberá iniciar la averiguación previa correspondiente desterrando la nociva práctica de recomendar a los denunciantes la nociva práctica de recomendar a los denunciantes que esperen 3, 5 u 8 días; para que la competencia no sea un argumento para evadir la obligación de iniciar la investigación de búsqueda.*
2. *Declaración inicial. Implica un relato pormenorizado de circunstancias, tiempo, modo y lugar en que se efectuó la desaparición; identificar el último lugar en el que estuvo la víctima, identificar la última llamada telefónica; indagar si existió alguna detención por parte de una autoridad local o federal; conocer si la desaparición se denunció ante otra autoridad; realizar un rastreo hospitalario para ubicar al desaparecido; indagar en institutos médico- forenses si existe algún cuerpo que corresponda a las características del desaparecido; indagar si en la zona de desaparición existen cámaras de videograbación; indagar si en la zona existen otras denuncias por desaparición que pudieran correlacionarse con la víctima; indagar si previo a la desaparición, la víctima fue detenida por algún miembro de una corporación policial. En este caso conocer los nombres de los policías asignados a la zona de desaparición; inspección del lugar en que se tenga noticia se realizó la desaparición.*
3. *Entrevista a compañeros de trabajo y familiares del desaparecido. Obtener registro de llamadas más cercanas al momento de la desaparición y las realizadas con posterioridad; en caso de telefonía con GPS obtener la geolocalización; obtener información sobre la existencia de un grupo criminal dominante en la zona de desaparición; recomendar a los familiares que no cancelen servicio telefónico ni tarjetas bancarias para identificar a las personas que indebidamente hagan mal uso de ellos; hacer un seguimiento bancario y telefónico; elaborar una red de vínculos de sospechosos cuando sea factible; evitar la rotación de agentes del ministerio público y policías asignados a la investigación de los casos; cuando se tenga noticia de que la desaparición se realizó en bares, antros impulsar su clausura administrativa; descripción del vehículo, en su caso en que viajaba la víctima, placas y estado de la república al que pertenece.*
4. *Elaboración de líneas de investigación, programación de diligencias; evaluación de resultados y participación de los familiares en las evaluaciones e informarlos de los resultados.*

5. *Medidas de protección y asistenciales; estudios de vulnerabilidad o riesgo de los familiares de la víctima otorgándole custodia; apoyo económico a los familiares para que asistan a la práctica de diligencias foráneas*
6. *Facilitar el trabajo de los asistentes legales contratados por los familiares del desaparecido.*

**¿Cuáles son los criterios que en la práctica se utilizan para iniciar investigaciones por desaparición forzada, privación ilegal de la libertad, secuestro, trata de personas? ¿Cuál es la instancia competente para cada una de ellas? ¿Cómo se asegura la coordinación y colaboración entre las diversas áreas de investigación de la PGR, incluyen las policías y los servicios periciales?**

**¿Cuál es la cifra actualizada de investigaciones por desaparición forzada de personas; en cuáles subprocuradurías de la PGR se encuentran; en cuántas averiguaciones previas y cuántas personas han sido consignadas? ¿Cuántos casos han concluido en sentencia condenatoria?**

**¿Cuántas personas han sido encontradas vivas y cuántas muertas con motivo de estas investigaciones?**

#### **b) El mecanismo de interlocución entre el MPJD y la PGR**

Uno de los objetivos fundamentales de la organización de las víctimas es ejercer presión frente a las autoridades para impulsar el avance de las investigaciones. En este sentido, el MPJD ha desarrollado un mecanismo de interlocución con la PGR que consiste en reuniones mensuales con las distintas subprocuradurías a cargo de las investigaciones (SEIDO<sup>19</sup>, UEBPD<sup>20</sup>, SCRPPA<sup>21</sup>, FEVIMTRA<sup>22</sup>) y reuniones periódicas con el Procurador cada mes y medio o dos meses. Esto nos ha permitido realizar un seguimiento puntual a los casos y plantear al mismo tiempo deficiencias estructurales que se traducen en obstáculos en el acceso a la justicia y la búsqueda de las personas desaparecidas. Por esta razón destacamos el mecanismo de interlocución como una buena práctica, y recomendamos que este tipo de espacios se mantenga y profundice, en el sentido de articular mecanismos de coordinación con distintas instancias del gobierno federal y de los

---

<sup>19</sup> SEIDO: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada

<sup>20</sup>UEBPD: Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas

<sup>21</sup>SCRPPA: Subprocuraduría de Control Regional, Procesos Penales y Amparo

<sup>22</sup>FEVIMTRA: Fiscalía Especial para los delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de personas

gobiernos estatales. Asimismo, hemos solicitado la interlocución con las instancias involucradas en las estrategias específicas de seguridad que se han elaborado para los estados de Michoacán y Tamaulipas, para conocer de qué manera se ha incorporado la búsqueda de personas en dicha estrategia, y hemos pedido un espacio en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y en la Conferencia Nacional de Gobernadores para plantear nuestras preocupaciones en relación a la coordinación de las distintas instancias y niveles de gobierno para la búsqueda de las personas desaparecidas.

Partiendo de las referidas dificultades y obstáculos en la investigación, es importante que el Estado brinde información amplia y precisa sobre:

**¿ De qué manera se ha incorporado la búsqueda de personas dentro de las estrategias de seguridad para los estados de Michoacán y Tamaulipas?, ¿cuáles son los mecanismos de coordinación entre las instancias involucradas en las estrategias de seguridad (Secretaría de Gobernación y de búsqueda e investigación (PGR y procuradurías locales)?, ¿Cuáles son las estrategias y mecanismos de colaboración y coordinación para la investigación y búsqueda al interior de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y de la Conferencia Nacional de Gobernadores?, ¿Cuáles son los mecanismos de participación de las víctimas en dichas instancias?**

#### **IV. Sobre el derecho a la verdad y a la reparación (artículo 24 de la Convención)**

A fin de abordar las distintas acciones del Estado en materia de verdad y reparación se presenta en primer término las políticas en materia de búsqueda anunciadas por el gobierno; en segundo lugar, la legislación materia de derechos de las víctimas y reparación; finalmente los protocolos de búsqueda e identificación, entre otros.

##### **a) Sobre las políticas adoptadas en materia de personas desaparecidas**

###### ***- Convenio entre la Segob y el Comité Internacional de la Cruz Roja***

La Secretaría de Gobernación (Segob) firmó un Convenio con el Comité Internacional de la Cruz Roja sobre el uso de la fuerza y protocolos para la búsqueda de personas desaparecidas el 21 de febrero de 2013. Este convenio contempla la asesoría técnica del Comité al gobierno mexicano para la creación y el fortalecimiento de un marco normativo

e institucional en materia de uso de la fuerza; búsqueda y localización de personas desaparecidas; y asistencia a los familiares de las víctimas.<sup>23</sup>

En el Informe presentado por el Estado mexicano al Comité contra la Desaparición Forzada, este afirma que en el marco del Convenio, se estableció un Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzadas de Personas. El Grupo Trabajo está integrado por la SEGOB, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos; la Procuraduría General de la República a través de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, la Coordinación de Servicios Periciales y la División de Estadística; el Sistema Nacional de Seguridad Pública; el Centro Nacional de Información; y la División Política de la Policía Federal (ver párrs. 228-231 del Informe del Estado).

En la práctica, la información pública ha sido escasa y las víctimas no han tenido acceso a información oportuna y accesible sobre dicho Convenio, sobre el Grupo de Trabajo. Tampoco se han abierto los espacios para la participación y monitoreo de las víctimas en este mecanismo.

En la pasada reunión del Movimiento por la Paz con Justicia y de Dignidad con el Procurador de la República, obtuvimos la promesa de que nos entregarán por escrito el Protocolo Único de Identificación Forense. Asimismo, hemos solicitado a la Secretaría de Gobernación a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos, en su calidad de coordinadora del Grupo de Trabajo, una reunión entre las víctimas y las instancias involucradas en el Grupo de Trabajo creado en el marco de dicho convenio. Consideramos que los instrumentos derivados de este convenio son fundamentales en términos no sólo de capacitación de los funcionarios sino de rendición de cuentas hacia las víctimas.

#### **- Comisión Especial de Búsqueda de Personas Desaparecidas**

El 22 de febrero de 2013, la Segob anunció la instalación de una comisión especial encargada de las búsquedas de personas desaparecidas, en la que estarían trabajando elementos de la Procuraduría General de la República (PGR) en coordinación con efectivos de la Policía Federal, para enfocarse exclusivamente a la búsqueda de personas desaparecidas en el país. Además, el secretario de gobernación informó que estaban

---

<sup>23</sup> Comunicado de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre Convenio con el CICR. <http://consulmex.sre.gob.mx/frankfurt/images/stories/pdf/bol%20dgdh%20290.pdf>

trabajando en un protocolo y realizarían reuniones con los gobiernos de los estados para tratar la problemática de la desaparición de personas.<sup>24</sup>

Uno de los problemas fundamentales para la búsqueda de personas es la falta de coordinación entre la PGR y las procuradurías locales, así como entre la PGR y la policía federal. La Comisión Especial de Búsqueda anunciada parecía una respuesta técnica a estos problemas y una muestra de voluntad política. Sin embargo, después del anuncio no se volvió a tocar el tema y la Comisión Especial de Búsqueda nunca fue creada. En su lugar se creó la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UEBPD), con características diferentes. Una de las desventajas es que la UEBPD es de la PGR y no tiene suficiente coordinación con la Secretaría de Gobernación, en concreto con la Policía Federal.

#### **- Plan Nacional de Búsqueda**

Según la información proporcionada por el gobierno, en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia de mayo de 2013 se acordó avanzar hacia una política integral en la materia.<sup>25</sup> Se ha tratado de avanzar hacia un Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Se pretende privilegiar la aparición con vida o en su caso la identificación de restos de personas desaparecidas; se hace mención al convenio de colaboración con el CICR para una política nacional en la materia; la Ley del Registro de Personas Extraviadas o Desaparecidas;<sup>26</sup> no obstante se cuenta con poca información sobre el avance de la misma, los procesos implementados hasta la fecha, los resultados y perspectivas del plan. Las organizaciones firmantes de este informe presentamos una solicitud de acceso a la información a la PGR en relación al Plan Nacional de Búsqueda, que nos fue negada argumentando que se encuentra “en deliberación”. Sin embargo, este Plan se anunció públicamente en noviembre de 2013<sup>27</sup>.

#### **- Red Nacional de Búsqueda**

---

<sup>24</sup> <http://www.excelsior.com.mx/2013/02/23/885745>

<sup>25</sup> <http://www.cnpj.gob.mx/prensa/2007/coms13/31052013.shtm>

<sup>26</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 149º Período de Sesiones, Audiencia temática sobre las desapariciones forzadas en México, 1 de noviembre de 2013. Ver minuto 25 y siguientes. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=geR9YsrIDKI> Ver también, <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/08/30/la-busqueda-de-desaparecidos-pierde-prioridad-subprocurador>

<sup>27</sup> <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/11/29/acuerdan-procuradores-crear-red-nacional-de-busqueda-de-personas-desaparecidas-8287.html>

En noviembre de 2013 se aprobó la creación de una Red Especializada de Búsqueda de Personas cuyo paradero es desconocido, que se incorporará como parte de la Red Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Esta red tiene la finalidad de coordinar el trabajo interinstitucional con elementos federales y estatales, que serán capacitados en materia de búsqueda, fortalecer los servicios médicos forenses, consolidar las bases de huellas de balística e información balística.<sup>28</sup> No obstante, se desconocen las acciones posteriores que se han ejecutado.

Por tanto, es importante que el gobierno explique:

**¿Cuál es la política integral en materia de búsqueda de personas desaparecidas?, ¿Cuáles son los avances y perspectivas de esa política? ¿Cuáles son los grados de avance para la implementación de dicha política no sólo a nivel federal sino en los estados?**

### **c) Los instrumentos de búsqueda en vida y la identificación de restos forenses**

#### **- Sobre los protocolos**

En diversos foros nacionales e internacionales el gobierno ha anunciado múltiples instrumentos o procedimientos en forma de protocolos a fin de estandarizar la actuación ministerial, policial y pericial. Sin embargo, los mismos no se encuentran disponibles, se desconoce el contenido de varios de ellos así como su efectividad o utilidad. En algunos casos hemos solicitado los protocolos vía acceso a la información mismos que han sido negados; sólo después de recurrir esa resolución mediante un litigio una autoridad superior ha determinado el deber de entregarlos como en el caso del *Protocolo para la Búsqueda de Personas Desaparecidas o No Localizadas* o el *Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense*.<sup>29</sup>

Por otra parte, la PGR no cuenta con un protocolo específico a seguir después de conocer el hallazgo de fosas clandestinas en el país. Sin embargo, refirió que se basa en el Protocolo Internacional de la Cruz Roja Internacional; el Protocolo Modelo Argentino; Protocolo de Minnesota; Protocolo de la Interpol; Guías Metodológicas Institucionales de Servicios Periciales de la PGR, cuyas versiones son públicas.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Idem

<sup>29</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información Y Protección de Datos (IFAI), Folio 0063300010613, Expediente RDA 3994/13, resolución de 1º de octubre de 2013 que ordena a la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos la entrega del *Protocolo para la Búsqueda de Personas Desaparecidas o No Localizadas*. Ver también Folio 0001700278713, Expediente RDA 0475/14, resolución de 9 de abril de 2014 que ordena a la Procuraduría General de la República la entrega del *Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense*.

<sup>30</sup> Folio 0001700002314, respuesta de 31 de enero de 2014. Consulta pública realizada vía [www.infomex.gob.mx](http://www.infomex.gob.mx).

Además, el gobierno ha hecho público que se encuentra generando un Dispositivo de Búsqueda Urgente pero no se cuenta con mayor información. Este dispositivo es fundamental en cuanto permitiría la búsqueda coordinada entre distintas instancias a nivel federal, estatal y municipal, independientemente de que se interponga una denuncia penal. Resulta injustificado e irresponsable que el gobierno federal no haya hecho público el grado de implementación de dicho protocolo frente al aumento de las desapariciones en la actual administración.

Frente a esta realidad es importante que el gobierno brinde mayor información sobre:

**¿Cuáles son los protocolos con los que cuenta el gobierno mexicano para las investigaciones en materia de búsqueda de personas desaparecidas? Que brinde información sobre los protocolos a nivel federal y local, si están estandarizados para todo el país, cómo se coordinan las distintas autoridades.**

**¿Cuáles son los protocolos con los que cuenta el gobierno mexicano para la búsqueda forense, identificación forense, genética, entrega de restos, entrega de información y notificaciones, participación de las víctimas, entre otros?**

**¿Cuáles son los mecanismos de búsqueda concretos, independientes de la judicialización de los casos y de las investigaciones?**

#### **- Sobre las bases de datos**

Como señalamos en un inicio, no existen bases de datos adecuadas sobre las cifras de personas desaparecidas. Tampoco se cuentan con bancos de datos genéticos que estén estandarizados e interconectados entre las procuradurías federal y locales. No se tiene un registro adecuado sobre los hallazgos de fosas clandestinas ni la cifra oficial de las mismas, además se desconoce el tratamiento de los restos hallados en esas fosas, el destino final y si se logran identificar algunos de esos restos. Por otra parte, el propio Estado refiere el acuerdo para establecer un Registro Único de Cadáveres (ver párr. 231 del Informe del Estado).

Por tanto, es imprescindible que el Estado mexicano brinde información al respecto y responda:

**¿Cuál es la cifra oficial de fosas clandestinas encontradas, el número de restos y el número de casos en los que se ha logrado la identificación de los mismos y la notificación a los familiares? ¿Qué grado de avances tiene el Registro Único de Cadáveres y como va a ser implementado en todos los niveles de gobierno? ¿Cómo se realiza el cruce de datos genéticos entre las procuradurías?**

#### **-Personal pericial especializado en antropología y arqueología forense**

En la pasada reunión del MPJD con el Procurador General de República, este manifestó que recientemente la PGR adquirió 95 laboratorios forenses móviles, pero persiste la preocupación sobre la falta de personal pericial especializado para la operación de estos laboratorios, puesto que según información oficial de la PGR, esta institución cuenta con 5 antropólogos forenses.<sup>31</sup> Por lo anterior, resulta necesario que el gobierno explique:

**¿Cuántos peritos antropólogos y arqueólogos forenses existen en la PGR y en las procuradurías locales, y en dónde se encuentran?, ¿Cuáles son los planes de reclutamiento, formación y capacitación de arqueólogos y antropólogos forenses?, ¿Cómo se plantea suplir la falta de dicho personal pericial para hacer frente a la identificación de restos en fosas clandestinas o comunes?**

## **V. Derechos de las Víctimas**

### **-La Ley General de Víctimas**

A finales del sexenio de Felipe Calderón diversos sectores sociales como académicos, organizaciones de la sociedad civil y de víctimas, señalaron la necesidad de que el Estado reconociera la magnitud del problema de las consecuencias en la sociedad de la guerra contra la delincuencia organizada y asumiera su responsabilidad frente a las víctimas. Fue así que empezó a surgir la exigencia de una ley que reconociera los derechos de las víctimas y estableciera una serie de medidas para responder a sus necesidades. En el 2011, el recién creado Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) también integró dentro de sus demandas la necesidad de crear una ley que atendiera a las víctimas de la violencia. Esta demanda de varios actores y espacios, donde confluyeron propuestas e iniciativas diversas de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y expertos, se concretó finalmente en la elaboración de la Ley General de Víctimas (LGV).

La LGV fue aprobada por unanimidad en el Senado y la Cámara de Diputados en abril de 2012. No obstante, el entonces presidente Felipe Calderón no la publicó bajo el argumento de que tenía observaciones a la misma y promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un juicio de controversia constitucional contra la Cámara de Senadores, lo que paralizó la publicación de la LGV. Con la entrada del nuevo titular del Ejecutivo Federal en diciembre del 2012, se retiró la controversia constitucional y la Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero del 2013. La Ley sufrió

---

<sup>31</sup> Solicitud de acceso a la información realizada a la PGR, Folio 0001700120613.

posteriormente una serie importante de reformas que fueron publicadas en el *DOF* el 3 de mayo de 2013.

Es importante mencionar que si bien no existió en el proceso de elaboración y aprobación de la LGV un espacio formal de participación de la sociedad civil, distintas organizaciones gestionaron la apertura de diversos espacios para favorecer la participación de las víctimas con la convicción de que, en muchos casos, las víctimas se habían convertido ya en actores sociales y en defensoras de derechos humanos y que su experiencia enriquecería, junto con los aportes de la sociedad civil, la construcción de un proceso de justicia a nivel personal y social.

La LGV establece una serie de derechos de las víctimas en lo general (artículo 7), entre ellos a la participación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas que le conciernen, y una serie de derechos específicos: de ayuda, asistencia y atención (artículos 8 y 9), de acceso a la justicia (artículo 10), en el proceso penal (artículos 11 al 17). En particular en relación a las personas desaparecidas y sus familiares, la LGV establece el derecho a la verdad (artículo 18 al 25) y el derecho a la reparación integral (artículos 1, 26 y 27). Además establece una serie de medidas de ayuda inmediata (artículos 28 al 43) y de asistencia y atención (artículos 44 al 54). La LGV crea el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV), y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que es el órgano operativo del SNAV y está encargada de implementar el Registro Nacional de Víctimas, la Asesoría Jurídica Victimal y el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas.

**a) Falta de participación de las víctimas en la elaboración del Reglamento de la LGV y retroceso en estándares establecidos en la LGV.**

La elaboración del Reglamento de la Ley General de Víctimas, a cargo de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, ha sido un proceso lento y opaco. A pesar de que el artículo tercero transitorio de la LGV establecía que dicho Reglamento debía expedirse dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que la Ley entre en vigor, es decir, en agosto de 2013, hasta la fecha no ha sido publicado. Un grupo de organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las firmantes de este informe, facilitamos un proceso participativo para que las víctimas expresaran sus opiniones, preocupaciones y prioridades en relación con el Reglamento. A partir de estos insumos se elaboró un documento técnico que fue presentado tanto a la instancia de Segob encargada como a la CEAV. Sin embargo no tuvimos acceso al borrador del Reglamento ni información sobre de qué manera se habían tomado en cuenta nuestras insumos. Finalmente el borrador del

Reglamento se hizo público en la página de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

Frente a esto, diferentes organizaciones de la sociedad civil nos pronunciamos en relación a que este no era el mecanismo idóneo de participación de la sociedad civil y de las víctimas. Asimismo, “manifestamos nuestro extrañamiento ante la propuesta de Reglamento de la LGV, debido a la ausencia de las víctimas y de las pautas que guiarán su participación en el Sistema Nacional de Atención de Víctimas; así como también a que, el Reglamento reduce los estándares de protección de los derechos de las víctimas plasmados en la LGV, incluida la definición de víctimas, las medidas de ayuda inmediata, y las medidas de reparación integral del daño a violaciones de derechos humanos al ser estas últimas tratadas como reparaciones subsidiarias, pese a la responsabilidad directa del Estado en la comisión de tales conductas. Además, el Reglamento propuesto tiene un enfoque federal por lo que limita el alcance de la LGV, restándole su efectividad en la coordinación y aplicación de las medidas y derechos ahí contemplados a favor de las víctimas en los ámbitos municipal, estatal y federal”.<sup>32</sup>

#### **b) Falta de implementación de la figura de ausencia por desaparición**

La LGV reconoce la *declaración especial de ausencia por desaparición* como una forma de reconocer la situación jurídica de las personas desaparecidas, para que sus familiares puedan ejercer sus derechos patrimoniales y familiares de acuerdo a la ley de la materia (artículo 21). Esta disposición resulta muy importante ya que las familias, para poder solucionar distintos trámites y representar a sus familiares, se veían obligadas a solicitar la declaración de presunción de muerte de sus familiares desaparecidos. Estos procesos, además de ser largos y costosos, son profundamente revictimizantes.

Para este fin, en el segundo artículo transitorio de las reformas a la LGV realizadas en mayo de 2013, *se estableció un plazo de un año para que el Congreso y las legislaturas locales realicen las adecuaciones a la legislación correspondiente y aprueben los procedimientos para la obtención de la declaratoria de ausencia*. Esto significa que dichas adecuaciones deberán haberse realizado antes del 3 de mayo de 2014 (contando a partir de la fecha en que entró en vigor la reforma, el 4 de mayo de 2013). A pesar de ello, a la fecha de la presente publicación, solamente se ha reconocido el estatus jurídico de las personas desaparecidas a través de la figura de ausencia por desaparición en el estado de Coahuila.

---

<sup>32</sup> Comunicado firmado por la diversas organizaciones mexicanas: CMDPDH, CADHAC, AFADEM, CENCOS, Defensoras Populares, CATLAWAC, MPJD, Centro de Derechos Humanos Victoria Díez y Fundar. 19 de mayo de 2014.

### **c) Violaciones a los derechos de las víctimas en la investigación**

La LGV señala que el Estado podrá crear mecanismos de investigación independiente, imparcial y competente, con la participación de las víctimas (artículo 22) y de organizaciones de la sociedad civil (artículo 23). Además, las autoridades tienen la obligación de preservar los archivos relacionados con violaciones a los derechos humanos y garantizar el derecho de acceder a éstos (artículo 24).

En el caso de las personas desaparecidas, los familiares tienen derecho a conocer el destino o paradero de la persona desaparecida o el de sus restos (artículo 19). En este sentido, el Comentario General sobre el derecho a la verdad en relación con las desapariciones forzadas del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias ha señalado que el derecho a la verdad en relación con las desapariciones forzadas se refiere al derecho a conocer los progresos y resultados de una investigación, la suerte y el paradero de las personas desaparecidas y las circunstancias de la desaparición, así como la identidad del autor o autores de la desaparición.

Toda víctima que haya sido reportada como desaparecida tiene derecho a que las autoridades *inicien de manera eficaz y urgente las acciones para determinar su paradero*. La LGV es muy clara en el sentido de que las autoridades deberán iniciar la *búsqueda inmediata* de las personas desaparecidas en cuanto tengan conocimiento de la desaparición. Esto incluye la instrumentación de *Protocolos de Búsqueda y la realización de exhumaciones*. *Los familiares de las personas desaparecidas tienen derecho a estar presentes en las exhumaciones, a ser informados sobre cómo se llevarán a cabo y a designar peritos o expertos independientes*. En caso de que se encontraran restos y fueran plenamente identificados a través de pruebas científicas, la entrega a los familiares deberá hacerse con respeto a su dignidad y a sus creencias religiosas (artículo 21). A continuación presentamos el caso de los jóvenes desaparecidos en el Bar Heaven, puesto que a pesar de que al momento de la desaparición ya estaba en vigor la Ley General de Víctimas, ilustra cómo los derechos de los familiares fueron violados sistemáticamente.

#### **El caso de los jóvenes desaparecidos en el Bar Heaven<sup>33</sup>**

<sup>33</sup> Resumen elaborado por la Psicóloga Alejandra González Marín, quien ha brindado acompañamiento psicosocial a las madres y familiares de los y las jóvenes desaparecidos en el Bar Heaven desde la desaparición hasta la fecha.

Al mediodía del domingo 26 de mayo del 2013 fueron desaparecidos de manera involuntaria<sup>34</sup>, al menos 13 jóvenes<sup>35</sup> del bar *afterhours* Heaven, en la Zona Rosa de la Ciudad de México<sup>36</sup>. La zona céntrica es una de las más vigiladas mediante cámaras ubicadas en todas las arterias que llevan al Bar Heaven, sin embargo, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, refirieron a las madres de las personas desaparecidas, que se habían perdido dos horas de las grabaciones, lo que causó escepticismo y desconfianza desde el principio hacia las autoridades.

Tras las denuncias interpuestas por las familias ante las desapariciones, encontraron reacciones tardías y típicas del personal encargado de integrar expedientes de personas desaparecidas, en este caso de CAPEA<sup>37</sup>, que cuestionaban a las madres, por ejemplo sugiriendo que esperaran porque probablemente "seguían de fiesta". Ante la falta de búsqueda inmediata, las madres se organizaron con vecinos del Barrio de Tepito y cerraron una de las principales vialidades de la Ciudad de México y fue así que el mismo Procurador Capitalino se acercó a ellas y ofreció reunión directa con él y su equipo de investigación para dar a conocer avances. Así sucedieron casi tres meses de reuniones semanales, en las que se desestimaron datos importantes dados por las madres y testigos que habrían podido agilizar la búsqueda. La Procuraduría Capitalina tardó tres meses en tan solo confirmar lo que ya desde un inicio se les había dado a conocer. Las familiares solicitaron que la PGR atrajera la investigación por la participación de la delincuencia organizada en los hechos, cosa que nunca sucedió.

La tarde del 23 de agosto el Subprocurador de SCRPPA de la PGR, acompañado por el Procurador del estado de México y el del Distrito Federal, informó en conferencia de prensa que "tras el hallazgo de una fosa clandestina hecho en Tlalmanalco, estado de México, contaban con suficientes elementos que les hacían suponer que habían hallado los restos que correspondieran a las trece personas desaparecidas del Bar Heaven". Sin embargo las autoridades hicieron pública esta información sin haberlo comunicado

---

<sup>34</sup> La desaparición involuntaria de personas se refiere a la participación de agentes no institucionales o estatales o en su defecto de particulares que podrían haber participado con la quiescencia de agentes estatales. Concepto utilizado por la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

<sup>35</sup> Rafael Rojas Marines, Eulogio Fonseca Arreola, Alan Omar Atiencia Barranco, Jennifer Robles González, Gabriela Téllez Zamudio, Jerzy Ortiz Ponce, Guadalupe Karen Morales Vargas, Said Sánchez García, Gabriela Ruiz Martínez, Josué Piedra Moreno, Aarón Piedra Moreno y Montserrat Loza Fernández.

<sup>36</sup> Al momento en que se llevaba a cabo a cuadra y media del lugar, en la avenida Reforma, el ciclotón familiar dominical y la Feria de las Culturas; la zona, como todos los domingos tenía fuerte afluencia de familias, deportistas, turistas y amplio despliegue de elementos de Seguridad Pública del Distrito Federal.

<sup>37</sup> Centro de Apoyo a Personas Extraviadas y Ausentes de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

previamente a los familiares. Esto generó un proceso de revictimización en las y los familiares, y la ruptura de la confianza en la PGR y la Procuraduría local.

Los familiares de las personas desaparecidas solicitaron un peritaje independiente, y la mayoría se negaron a recibir los restos hasta que tuvieran la certeza de que efectivamente se trataba de sus familiares. Sin embargo, la PGR entregó a la procuraduría local del Distrito Federal los restos y a partir de ese momento los familiares tuvieron que afrontar una serie de diligencias que más que certezas sobre la identificación les generó más dudas y desconfianza, pues no se les permitió el acceso a los restos, ni a tener los dictámenes que determinarían la identificación de éstos.

El 22 de octubre la CDHDF emitió la Recomendación 19/2013<sup>38</sup>, en la que documenta de manera puntual, las violaciones a derechos humanos de las que son víctimas centrales a las personas desaparecidas del Heaven, sus familiares, así como 6 personas desaparecidas más en ésta Ciudad.

Fue hasta los días 6 y 7 de septiembre, que la Fiscalía Antisecuestros de la PGJDF, convocó a las familias a que ratificaran un escrito entregado por ellas el día 4 en el que solicitaban las copias de todos y cada uno de los dictámenes periciales forenses, así como la base misma del análisis de ADN, los electroferogramas<sup>39</sup> que, según expertos forenses, tendrían que estar integrados en los expedientes. Las familiares fueron citadas a distintas horas y una vez en las instalaciones les fueron mostradas ropa y objetos supuestamente de sus familiares. Ante esto, las familiares se sintieron engañadas porque originalmente habían sido citadas para otra cosa.

Dada la desconfianza de las madres hacia la Procuraduría local, tras la emisión de la Recomendación 19/2013, se hicieron las gestiones necesarias para ofrecer a peritos independientes que revisaran los trabajos forenses de identificación, siendo así que a partir de enero del 2014, el Equipo Argentino de Antropología Forense comenzó los trabajos de dictaminación, derivando en la confirmación de que los restos hallados el 22 de agosto del 2013, corresponden a las y los jóvenes desaparecidos el día 26 de mayo del

---

<sup>38</sup>Dando un total de 19 víctimas de desaparición involuntaria, agrupados en 4 casos. La Recomendación 19/2013, tuvo como principales ejes investigados la falta de protocolos adecuados para la búsqueda inmediata de personas desaparecidas, así como del precario e irrespetuoso trabajo de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas de la PGJDF.

<sup>39</sup>Un electroferograma es un gráfico realizado con los resultados de un análisis con resultados derivados de: Pruebas genealógicas de ADN, Pruebas de paternidad, Secuenciación de ADN o Huella genética. El electroferograma muestra la secuencia de datos producida por una máquina automática de secuenciación de ADN. (<http://es.wikipedia.org/wiki/Electroferograma>)

mismo año. Fue así que 9 meses después de hallados los restos, los y las familiares, tuvieron acceso a ver directamente los restos y una vez que tuvieron por sí misma(o)s la certeza de que se trataba de sus hija(o)s, procedieron a recogerles y sepultarles. Actualmente continúan a la espera de la implementación de las reparaciones integrales establecidas en la Recomendación 19/2013, que aunque fue aceptada en su totalidad por las autoridades señaladas, no han dado muestras de voluntad para darles cumplimiento.

La falta de sensibilidad de las autoridades federales y locales, así como la ausencia de protocolos de identificación, notificación y entrega de restos fueron un factor de desconfianza y revictimización. Este caso muestra que de haberse respetado los derechos de las víctimas establecidos en la LGV, los familiares no hubieran vivido nueve meses de angustia y revictimización a causa de las autoridades.

#### **d) Falta de mecanismos de coordinación y atención a víctimas**

La implementación de la LGV no se ha realizado de acuerdo a los tiempos establecidos, lo cual ha tenido consecuencias en el ejercicio de los derechos de las víctimas. En el caso del derecho a la ayuda, asistencia y atención, la lentitud en la implementación de la LGV generó un desfase entre la disolución de Províctima (la instancia creada durante la administración de Felipe Calderón para atender a las víctimas, disuelta por un decreto presidencial en enero de 2014) y la entrada en funciones de la CEAV, que aún no había construido el andamiaje institucional para la atención a víctimas. Lo cual ocasionó que muchas víctimas se encontraron sin atención. Esta situación fue posteriormente subsanada tan sólo para aquellas víctimas a quienes Províctima ya estaba atendiendo, dejando en la incertidumbre a aquellas que no contaban con atención previa. Las víctimas del MPJD refieren que en su experiencia, han tenido que brindar acompañamiento a las víctimas para lograr acceder a la ayuda de la CEAV. Por esta razón expresamos nuestra preocupación por aquellas víctimas que no están organizadas y no tienen capacidad de presión política para acceder a los derechos que establece la LGV.

**¿Por qué no se ha facilitado la participación de las víctimas en la implementación de la Ley General de Víctimas?, ¿cuáles son los mecanismos de participación de las víctimas previstos?, ¿Cuáles son las iniciativas federales y locales para la reglamentación de la ausencia por desaparición, y cuáles son las características (plazos, definición, beneficiarios, efectos)?, ¿Cuáles son las acciones que la CEAV ha realizado para garantizar el derecho a la verdad de las víctimas, tal como está previsto en la LGV?, ¿Cuáles son los avances en la implementación de la LGV?, ¿Cuántas víctimas han sido atendidas y qué servicios les fueron brindados?**

## **VI. Falta de protección a familiares que buscan a personas desaparecidas (artículo 12 de la Convención).**

En este apartado queremos exponer brevemente ante el Comité contra la Desaparición Forzada que en México la búsqueda de nuestros seres queridos recae sobre todo en los familiares e implica graves riesgos a nuestra seguridad. La mayoría de los familiares de personas desaparecidas hemos recibido amenazas que buscan hacer que nos detengamos y dejemos de señalar a los responsables. Estas amenazas han sido cumplidas en el caso de nuestro compañero Nepomuceno Moreno, asesinado en Sonora en noviembre de 2012 y de Sandra Luz Hernández, en Culiacán, Sinaloa, en mayo de 2014. Ambos buscaban a sus hijos desaparecidos y llegaron a señalar a los responsables como producto de sus investigaciones. Frente a estos crímenes exigimos al Estado mexicano investigación y sanción a los responsables.

Ante la falta de medidas adecuadas para garantizar la protección a los familiares y sus representantes, consideramos urgente que el Estado responda:

**¿Cuáles son las medidas que está implementando para la protección de los familiares, representantes, testigos y defensores?**

## **VII. Recapitulación final de preguntas**

Si bien el presente informe no pretende ser exhaustivo de toda la información que debería ser proporcionada o profundizada por el Estado, desde el ámbito de nuestro trabajo resulta imprescindible que este Comité realice al gobierno mexicano las siguientes preguntas:

**¿Cuál es la cifra oficial de personas desaparecidas en México? Incluya referencias sobre la metodología utilizada, el período comprendido, las fuentes de información y las formas de depuración y actualización de las mismas. Asimismo, la desagregación por sexo, edad, lugar y autoridades presuntamente involucradas, además de la nacionalidad a fin de conocer la cifra de personas migrantes desaparecidas.**

**¿Cuáles son los criterios que en la práctica se utilizan para iniciar investigaciones por desaparición forzada, privación ilegal de la libertad, secuestro, trata de personas? ¿Cuál es la instancia competente para cada una de ellas?**

**¿Cómo se asegura la coordinación y colaboración entre las diversas áreas de investigación de la PGR, incluyen las policías y los servicios periciales?**

**¿Cuál es la cifra actualizada de investigaciones por desaparición forzada de personas; en cuáles subprocuradurías de la PGR se encuentran; en cuántas averiguaciones previas y cuántas personas han sido consignadas? ¿Cuántos casos han concluido en sentencia condenatoria?**

**¿Cuántas personas han sido encontradas vivas y cuántas muertas con motivo de estas investigaciones?**

**¿ De qué manera se ha incorporado la búsqueda de personas dentro de las estrategias de seguridad para los estados de Michoacán y Tamaulipas?, ¿cuáles son los mecanismos de coordinación entre las instancias involucradas en las estrategias de seguridad (Secretaría de Gobernación y de búsqueda e investigación (PGR y procuradurías locales)?, ¿Cuáles son las estrategias y mecanismos de colaboración y coordinación para la investigación y búsqueda al interior de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y de la Conferencia Nacional de Gobernadores?, ¿Cuáles son los mecanismos de participación de las víctimas en dichas instancias?**

**¿Cuál es la política integral en materia de búsqueda de personas desaparecidas?, ¿Cuáles son los avances y prospectivas de esa política? ¿Cuáles son los grados de avance para la implementación de dicha política no sólo a nivel federal sino en los estados?**

**¿Cuáles son los protocolos con los que cuenta el gobierno mexicano para las investigaciones en materia de búsqueda de personas desaparecidas? Que brinde información sobre los protocolos a nivel federal y local, si están estandarizados para todo el país, cómo se coordinan las distintas autoridades.**

**¿Cuáles son los protocolos con los que cuenta el gobierno mexicano para la búsqueda forense, identificación forense, genética, entrega de restos, entrega de información y notificaciones, participación de las víctimas, entre otros?**

**¿Cuáles son los mecanismos de búsqueda concretos, independientes de la judicialización de los casos y de las investigaciones?**

**¿Cuál es la cifra oficial de fosas clandestinas encontradas, el número de restos y el número de casos en los que se ha logrado la identificación de los mismos y la**

**notificación a los familiares? ¿Qué grado de avances tiene el Registro Único de Cadáveres y como va a ser implementado en todos los niveles de gobierno? ¿Cómo se realiza el cruce de datos genéticos entre las procuradurías?**

**¿Cuántos peritos antropólogos y arqueólogos forenses existen en la PGR y en las procuradurías locales, y en dónde se encuentran?, ¿Cuáles son los planes de reclutamiento, formación y capacitación de arqueólogos y antropólogos forenses?, ¿Cómo se plantea suplir la falta de dicho personal pericial para hacer frente a la identificación de restos en fosas clandestinas o comunes?**

**¿Por qué no se ha facilitado la participación de las víctimas en la implementación de la Ley General de Víctimas?, ¿cuáles son los mecanismos de participación de las víctimas previstos?, ¿Cuáles son las iniciativas federales y locales para la reglamentación de la ausencia por desaparición, y cuáles son las características (plazos, definición, beneficiarios, efectos)?, ¿Cuáles son las acciones que la CEAV ha realizado para garantizar el derecho a la verdad de las víctimas, tal como está previsto en la LGV?, ¿Cuáles son los avances en la implementación de la LGV?, ¿Cuántas víctimas han sido atendidas y qué servicios les fueron brindados?**

**¿Cuáles son las medidas que está implementando para la protección de los familiares, representantes, testigos y defensores?**

Sin más por el momento agradecemos su atención y brindamos muestras de nuestra consideración. Para mayor información favor de contactarse con:

Jaqueline Sáenz Andujo

[jsaenz@fundar.org.mx](mailto:jsaenz@fundar.org.mx)

Coordinadora del Área de Derechos Humanos  
Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Ximena Antillón Najilis

[xantillon@fundar.org.mx](mailto:xantillon@fundar.org.mx)

Investigadora del Área de Derechos Humanos  
Fundar, Centro de Análisis e Investigación