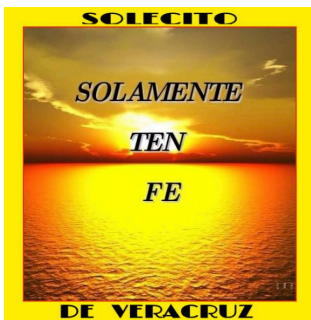


# i(dh)eas

LITIGIO ESTRATÉGICO EN DERECHOS HUMANOS, A.C.

## INFORME SOMBRA SOBRE LA SITUACIÓN DE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS EN MÉXICO.

Mayo de 2018



# ÍNDICE

<b>Presentación.....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción general.....</b>	<b>4</b>
<b>I. Comunicaciones individuales e interestatales.....</b>	<b>6</b>
Artículo 31 y 32 de la Convención.....	6
Artículo 30 de la Convención.....	7
<b>II Estructura federal del Estado parte.....</b>	<b>9</b>
Proceso de elaboración de la Ley General en materia de Desaparición Forzada y Desaparición por Particulares.....	10
Deficiencias de la LGDFDP y retos para su implementación.....	10
<b>III. Investigaciones de casos de desaparición forzada.....</b>	<b>13</b>
Demora en las investigaciones.....	14
Criminalización y estigmatización de las víctimas.....	17
Falta de análisis de contexto para la investigación de las desapariciones forzadas..	19
Opacidad hacia los familiares de personas desaparecidas y obstáculos para la participación en la investigación.....	20
Falta de voluntad política para detener y enjuiciar a los responsables.....	21
<b>IV. Protección de las personas que denuncian y/o participan en la investigación de una desaparición forzada.....</b>	<b>22</b>
<b>V. Derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada.....</b>	<b>23</b>
Deficiencias en el proceso de armonización de la Ley General de Víctimas.....	23
Obstáculos para el acceso a medidas de ayuda inmediata, asistencia y reparación integral del daño.....	25
Compensaciones económicas en el marco de la reparación integral del daño.....	26
Inscripción de las víctimas en el registro de víctimas de la CEAV.....	28
<b>VI. Estructura orgánica de la Fiscalía Especializada para Búsqueda de Personas Desaparecidas (FEBPD) y el impacto del Protocolo Homologado.....</b>	<b>29</b>
Falta de recursos financieros.....	29
Falta de recursos humanos.....	30
Falta de capacidad técnica.....	30
Deficiente aplicación del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada.....	31
Falta del enfoque de género en las investigaciones.....	32
Inadecuada gestión de las Personas Fallecidas sin Identificar.....	33

## Presentación

I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C y los colectivos de familiares de personas desaparecidas firmantes presentan su informe alternativo al Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED, según sus siglas en inglés), en respuesta al informe presentado por el Estado mexicano el 13 de febrero de 2018 sobre el seguimiento a las recomendaciones adoptadas en febrero de 2015 en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

I(dh)eas es una organización civil sin fines de lucro que, mediante el litigio estratégico en Derechos Humanos, la documentación de casos y el acompañamiento jurídico a víctimas de violaciones graves de Derechos Humanos (torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales), busca producir cambios normativos, procedimentales y conductuales dentro de las instituciones del Estado, combatir la impunidad y proteger a las víctimas y/o sus familiares.

Para mayor información sobre nuestras actividades consultar nuestra página web para mayor información sobre nuestra organización (<http://www.idheas.org.mx/>).

Puede mantenerse informado/a de nuestras actividades a través de nuestra cuenta:

Facebook: @Idheasdh

Twitter @Idheasdh

YouTube: I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.

Contacto: [info@idheas.org.mx](mailto:info@idheas.org.mx)

***“Estamos en un lugar como en un limbo.... A veces te sientes tranquila y de repente estancada. Vas y vienes en las emociones al lado de compañeras que llevan 5,6, 7 y hasta 12 años de búsqueda”***

Testimonio aportado a IDHEAS por una integrante de Colectivo de Familiares de Personas Desaparecidas del Estado de México, junio de 2017.

### **Introducción general**

Como resultado de sus visitas *in loco* al país en el año 2015 el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos constataron la grave crisis de derechos humanos y coincidieron en que resulta impactante la situación extrema de inseguridad, violencia e impunidad, destacando las alarmantes cifras de personas desaparecidas y asesinadas<sup>1</sup>.

- De acuerdo con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), existe en México un total de 35,410 personas víctimas de desaparición (1,142 del fuero federal y 34,268 del fuero común), incluido 8,982 mujeres y 6,290 menores de edad<sup>2</sup>.
- Un total de 21,602 desapariciones ocurrieron durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (680 del fuero federal y 20,922 del fuero común).
- Se estima que entre enero 1 de diciembre de 2006 y junio de 2017 fueron encontradas un total de 1,588 fosas clandestinas ubicadas en 23 estados del país, con 2,674 cuerpos y unos 11,400 restos o fragmentos óseos<sup>3</sup>. Sólo en el Estado de Veracruz se encontraron 343 fosas clandestinas durante el año 2017, donde se han hallado 225 cuerpos, 335 cráneos y más de 30, 693 restos o fragmentos corporales<sup>4</sup>. Desde el inicio de este año,

---

<sup>1</sup> Situación de los derechos humanos en México, diciembre de 2015: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

<sup>2</sup> Fecha de corte: 31 de enero de 2018.

<sup>3</sup> Cifras de las Fiscalías estatales obtenidas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Esta cifras son estimativas debido a inconsistencias e información incompleta de las autoridades.

<sup>4</sup> Nota de prensa: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/en-2017-fueron-halladas-343-fosas-clandestinas-en-veracruz-dice-fiscal>

familiares de personas desaparecidas en el Estado de Nayarit hallaron 5 fosas clandestinas en el municipio de Xalisco en las que fueron encontrados 41 cuerpos.<sup>5</sup>

Si bien el Estado reconoce los altos niveles de violencia en el país, incluida la desaparición de personas, resulta preocupante su tendencia recurrente en responsabilizar a los grupos del crimen organizado por tal situación, evadiendo su responsabilidad frente al fenómeno, en particular su fallida estrategia de seguridad, falta de prevención del delito, participación directa de funcionarios públicos en los hechos u omisión de los agentes en investigar los hechos<sup>6</sup>.

La falta de rendición de cuentas por casos de desaparición forzada en México sigue siendo un grave problema que fomenta la percepción pública de impunidad y alimenta la crisis de desapariciones. De acuerdo a información proporcionada por el Poder Judicial Federal, del 1º de diciembre de 2006 al 31 de diciembre de 2017, sólo se emitieron 14 sentencias por desaparición forzada<sup>7</sup> y 12 de ellas son condenatorias.<sup>8</sup> De acuerdo con el Índice Global de Impunidad 2017<sup>9</sup>, México se ubica en el cuarto lugar a nivel internacional de los 69 países evaluados, y el primer lugar para los países de América Latina.

---

<sup>5</sup> Consultar la nota de prensa: <https://aristeguinoticias.com/1402/mexico/este-ano-han-encontrado-41-cuerpos-en-5-fosas-clandestinas-en-nayarit-colectivo/>

<sup>6</sup> “La tortura, la desaparición forzada de personas, las amenazas a defensores y periodistas, la trata de personas y el tráfico de migrantes, son desafortunadamente una realidad que va de la mano con la violencia generada por el tráfico de armas que controla la delincuencia organizada”. Intervención del Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Emb. Miguel Ruiz Cabañas, en el Segmento de Alto Nivel del 37º Periodo de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos. Ginebra, Suiza 27 de febrero de 2018.

<sup>7</sup> CJF. Solicitudes de información folios: 0320000161517 y 0320000294317. Actualización: CJF. Solicitud de información folio: 0320000037918. Fecha de respuesta: 22 de febrero de 2018.

<sup>8</sup> El Estado mexicano informó al Comité contra las Desapariciones Forzadas sobre las siguientes seis sentencias a nivel federal: (1) Sentencia definitiva en el proceso penal 179/2006 de fecha 30 de septiembre de 2009 dictada por el Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Sinaloa; (2) Sentencia definitiva en el proceso penal 20/2005-I de fecha 30 de junio de 2010 dictada por el Juzgado Primero de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal; (3) sentencia condenatoria en la causa penal 27/2005 de fecha 10 de mayo de 2006 dictada por el Juzgado Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Jalisco; (4) sentencia condenatoria en la causa penal 142/2003 de fecha 11 de mayo de 2005 dictada por el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Guanajuato; (5) Sentencia condenatoria en la causa penal 72/2005 de fecha 14 de diciembre de 2005 dictada por el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Michoacán; y (6) sentencia condenatoria en la causa penal 159/2005 de fecha 14 de noviembre de 2006 dictada por el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Chihuahua.

<sup>9</sup> Para mayor información: [http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017\\_esp.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf)

En gran medida, esta impunidad es resultado de las deficiencias de las instituciones de procuración e impartición de justicia quienes en la mayoría de los casos carecen de autonomía, no tienen la voluntad, capacidad o recursos para investigar los delitos de violaciones graves a los derechos humanos o lo hacen de forma muy deficiente. De igual forma, los organismos públicos de derechos humanos generalmente incumplen con su mandato de investigar las violaciones a los derechos humanos. Es por esto, que organismos internacionales de derechos humanos han confirmado que la impunidad en México es sistémica y estructural.

## **I. Comunicaciones individuales e interestatales**

**Párrafo 14:** *El Comité alienta enérgicamente al Estado parte a reconocer la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones individuales e interestatales en virtud de los artículos 31 y 32 de la Convención con miras a reforzar el régimen de protección contra las desapariciones forzadas previsto en la misma.*

### **Artículo 31 y 32 de la Convención.**

El Estado mexicano sigue sin reconocer la competencia del CED para recibir y examinar comunicaciones individuales, lo anterior a pesar de las múltiples opiniones emitidas por instituciones relevantes, así como del compromiso adquirido por el propio gobierno en su Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.

Al no reconocer la competencia del CED, el Estado mexicano vulnera el marco constitucional interno, pues de acuerdo a la Constitución Mexicana los derechos humanos y las garantías para su protección consagrados en el ámbito internacional hacen parte del ordenamiento mexicano, entre ellos la Convención, situación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha ratificado al mencionar en diferentes decisiones, entre ellas la contradicción de tesis 293/SCJN, que las autoridades están obligadas a respetar, proteger, garantizar y promover los Derechos Humanos tanto del orden interno como internacional.

La reciente aprobación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición de Personas Cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGDFDP), así como la existencia de otros mecanismos regionales y del propio sistema de Naciones Unidas, con competencia para conocer casos individuales, no puede servir de pretexto para no reconocer la competencia del CED y negar de esta manera el acceso a la justicia de las miles de víctimas de la desaparición ante un órgano internacional de protección.

Tal como señalado por la señora *Suela Janina*, Presidenta del Comité, en el marco de la presentación de su primer informe el 20 de octubre de 2017, el Comité ha mantenido contacto con el Estado mexicano desde mayo de 2013 para evaluar la posibilidad de una visita, petición que ha sido negada por las autoridades mexicanas<sup>10</sup>. Lo anterior demuestra no solamente la falta de apertura del Estado mexicano frente al escrutinio internacional, sino también la falta de voluntad política para avanzar en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

### **Artículo 30 de la Convención.**

La negativa de reconocer la competencia del CED para recibir comunicaciones individuales, se agrava aún más con las resistencias del Estado mexicano para dar cumplimiento a las acciones urgentes otorgadas por el Comité en el marco del artículo 30 de la Convención.

I(dh)eas ha acudido al CED desde el año 2015 para solicitar la emisión de acciones urgentes y medidas cautelares a favor de las víctimas, representando al día de hoy un total de 6 casos en Guerrero, Veracruz, Sinaloa y Tamaulipas, mismos que reúnen un total de 81 víctimas desaparecidas y 148 familiares víctimas indirectas.

---

<sup>10</sup> “The Committee had been in contact with Mexico since May 2013 about the possibility of a visit, which the country later refused”. Para mayor información: <https://www.un.org/press/en/2017/gashc4208.doc.htm>

A lo largo de los últimos tres años se han observado resistencias importantes de estado mexicano para avanzar en el cumplimiento efectivo de las acciones urgentes. En reiteradas ocasiones el Estado ha mantenido una postura en la que considera que “las medidas requeridas por el Comité tienen un carácter de recomendación y no implican obligación ninguna por parte del Estado mexicano<sup>11</sup>”.

Los informes enviados por el Estado en la mayoría de los casos incumplen con los plazos de entrega establecidos y presentan información incompleta y/o superficial, lo cual impide que el Comité y los familiares conozcan el verdadero impacto de las acciones realizadas. El Estado generalmente omite brindar información sobre las estrategias para la búsqueda de las personas desaparecidas, los análisis realizados de los elementos y evidencias acopiados en las investigaciones, los resultados de la investigación y sobre los mecanismos de coordinación entre autoridades. La dinámica de informes parece mostrar que las investigaciones para la búsqueda de las personas desaparecidas se realizan como una formalidad, sin la seriedad que requiere la búsqueda; no se observa una metodología clara ni líneas lógicas de investigación, y tampoco una labor activa por parte de las autoridades para esclarecer los hechos, localizar a las personas desaparecidas e identificar a los responsables. Hasta el momento, de las 81 víctimas desaparecidas representadas por I(dh)eas ante el Comité en el marco de las acciones urgentes, sólo se han encontrado -sin vida- a dos víctimas, una en Veracruz y otra en Iguala.

Los funcionarios estatales encargados de implementar las acciones urgentes no siempre son informados por el gobierno federal de la existencia de tales acciones urgentes.

Ante este panorama, I(dh)eas ha insistido en la necesidad que el Estado Mexicano asuma la obligatoriedad de los requerimientos del CED y establezca mecanismos para la efectiva implementación y seguimiento de las acciones urgentes. El 7 de febrero de 2018, y como resultado de la presión ejercida por las organizaciones civiles y los colectivos de

---

<sup>11</sup> Minuta de trabajo del 21 de enero de 2015 firmada por PGR, SRE y autoridades estatales de Guerrero.



familiares de personas desaparecidas<sup>12</sup>, la SEGOB expresó la disposición del estado mexicano y acordó reunirse y trabajar en un mecanismo institucional de implementación, seguimiento y evaluación de las acciones urgentes emitidas por el CED.

Por lo anterior, se recomienda al estado mexicano:

- a. **Reconocer a la brevedad la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas para recibir y examinar comunicaciones individuales.**
- b. **Aceptar la realización de una visita del Comité a México.**
- c. **Continuar cooperando con el Comité en el marco de su procedimiento de acción urgente y a garantizar el tratamiento inmediato y el seguimiento regular de todas las acciones urgentes y solicitudes de medidas cautelares y de protección remitidas por el Comité.**
- d. **Reconocer el carácter obligatorio de las acciones urgentes y medidas cautelares emitidas por el Comité y fortalecer la coordinación entre las autoridades en los tres niveles de gobierno para garantizar su efectiva implementación.**
- e. **Institucionalizar un mecanismo para la implementación, seguimiento y evaluación de las acciones urgentes, con participación de todas las instancias responsables, como lo son la Procuraduría General de la República (PGR), Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), Policía Federal, representaciones de las Fiscalías Generales de Justicia en los estados, representaciones de las Comisiones Estatales de Atención a Víctimas, así como con las organizaciones, colectivos y víctimas.**

## **II Estructura federal del Estado parte**

**Párrafo 16:** *El Comité, recordando el artículo 41 de la Convención, recomienda que el Estado parte adopte las medidas necesarias para asegurar que, tanto a nivel federal como estatal, la legislación y la práctica se ajusten plenamente a las obligaciones consagradas en la Convención. Al respecto, lo alienta a aprobar a la mayor brevedad posible una ley general que regule de manera integral los aspectos de la desaparición*

---

<sup>12</sup> Ver anexo 1: Cartas de las organizaciones de la sociedad civil y colectivos para solicitar al gobierno mexicano la creación de mecanismos de implementación e informes periódicos sobre el cumplimiento de las Acciones Urgentes otorgadas por el Comité.

*forzada contenidos en la Convención, en particular aquellos relativos a la prevención, investigación, juzgamiento y sanción de las desapariciones forzadas así como a la búsqueda y situación legal de las personas desaparecidas. Asimismo, el Comité recomienda que se garantice la participación de las víctimas de desaparición forzada, las organizaciones de la sociedad civil y la CNDH en todo el proceso encaminado a la adopción de esta ley.*

### **Proceso de elaboración de la Ley General en materia de Desaparición Forzada y Desaparición por Particulares.**

La LGDFDP, en vigor desde el 16 de enero de 2018, fue aprobada como resultado de una presión constante que los familiares de víctimas y las organizaciones civiles ejercieron a lo largo de los últimos 3 años para contar con una ley que fuera producto de un proceso de participación y que no dejara por fuera los intereses de las víctimas.

En este sentido, las organizaciones civiles y colectivos de familiares impulsaron en abril de 2015 una reforma al artículo 73 de la Constitución mexicana que facultó al Congreso de la Unión para emitir una legislación general en materia de desaparición forzada en un plazo máximo de 180 días. A pesar de este plazo y de la recomendación formulada por el Comité [de aprobar la Ley “a la mayor brevedad”] la aprobación de la Ley culminó hasta 3 años después, en el último año del sexenio de la administración de Enrique Peña Nieto y como resultado de un proceso desgastante de los familiares de víctimas frente a las veleidades del poder ejecutivo y de la Cámara de los Diputados. Los obstáculos políticos no solamente retrasaron el proceso de elaboración y aprobación de la ley sino también limitaron su alcance.

### **Deficiencias de la LGDFDP y retos para su implementación.**

A continuación se presentan algunas limitaciones y retos de la LGDFDP:

- La existencia de una tipificación de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares que no señala límites y distinciones claras con los delitos

establecidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, lo cual provoca que gran cantidad de las desapariciones forzadas sean investigadas y juzgadas como delitos relacionados con el Secuestro. Lo anterior no solamente invisibiliza la trascendencia e impacto real de la desaparición forzada, sino también obstruye las primeras diligencias previstas en los protocolos de búsqueda y deja a los familiares de las víctimas en incertidumbre sobre la naturaleza de la investigación que se realiza.

- Al ser una Ley General que regula delitos especiales no resolverá algunas dificultades competenciales que existen actualmente y que impactan en las deficiencias en las indagatorias. Persistirán complicaciones en los casos en que concurren delitos federales y del fuero común, así como otras competencias especializadas. Aunado a que no se prevé de manera expresa la homologación de la tipificación de la desaparición forzada en las legislaciones locales con la Ley General.
- A pesar de la ley, continuará existiendo un riesgo de fragmentación de las investigaciones cuando en los mismos hechos existan cuestiones cuya investigación corresponda a las Fiscalías que tienen a su cargo delitos como delincuencia organizada, secuestro, trata de personas, delitos de género, delitos cometidos contra periodistas o personas migrantes. Es decir, persistirá el riesgo de que existan diferentes indagatorias abiertas por los mismos hechos. Será necesario impulsar con la participación de las familias una política pública integral que no sólo atienda las consecuencias, sino también las causas de la desaparición.
- La Ley prevé la creación de un gran Sistema Nacional que, entre otros asuntos, tendrá a cargo la coordinación, diseño y aplicación de programas que permitan combatir las causas que generan condiciones de mayor riesgo y vulnerabilidad frente a los delitos previstos en la misma. No obstante, no desarrolla los criterios, mecanismos y recursos para llevar a cabo estos programas de prevención.
- Uno de los mayores retos de la Ley es consolidar un sistema donde la Comisión Nacional de Búsqueda y las locales, la PGR y las procuradurías o Fiscalías locales se hagan cargo de sus obligaciones, cuyo tramo concreto de competencias en cuanto a búsqueda no está del todo definido. Las mesas de coordinación interinstitucional serán fundamentales, pero éstas deben dar lugar a obligaciones concretas de cumplimiento y estar sometidas a evaluación por resultados.

- La Comisión Nacional de Búsqueda y las locales no fueron dotadas de personal policial propio, con facultades de primer respondiente o de investigación, ni tampoco de unidades forenses, por lo que dependerán de las Fiscalías, las policías y los servicios periciales para lograr el objetivo de localización con vida e identificación plena en un plazo razonable.
- En general, muchas de las atribuciones y obligaciones que tienen que ver con la búsqueda, no quedan claras ni definidas. No se sabe con exactitud cuándo una búsqueda se iniciará ante la Comisión Nacional y cuándo ante la local.
- Los retos son mayores en cuanto a la coordinación con las Fiscalías Especializadas previstas por la Ley e incluso con otras Fiscalías o unidades, fuerzas de seguridad pública y otras autoridades, considerando que hay entidades o instancias que al momento no han colaborado en este tema. Por ello, aunque ya se tenga una Ley, la exigencia para lograr mecanismos eficaces debe continuar.
- De acuerdo con el artículo tercero transitorio de la Ley General, la creación de Fiscalías Especializadas se debía realizar el 15 de febrero de 2018. Sin embargo, hasta finales de marzo de 2018, sólo en 13 estados habían creado Fiscalías Especializadas, incumpliendo así con el plazo establecido en la Ley<sup>13</sup>.
- La Ley no contempla mecanismos de colaboración eficaz para aquellas personas que estando vinculadas con otros delitos o se encuentren bajo investigación por otros hechos, puedan aportar información que conlleve a la localización de la persona desaparecida o a identificar a los responsables.
- Otro reto es la adquisición, adaptación e implementación de herramientas tecnológicas idóneas para que puedan funcionar adecuadamente las plataformas, bases de datos, registros y el sistema único de información, previstos en la Ley con el objetivo de garantizar que la interrelación, resguardo, uso y confiabilidad de la información sean óptimas. Esto exige una gran inversión, pero además, la revisión, depuración, armonización e interconexión de diferentes sistemas informáticos y tecnológicos existentes, cuyo funcionamiento no es del todo adecuado o no está alineado a los fines de la Ley.

---

<sup>13</sup> Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

- El reto inmediato es que la Ley se implemente de manera efectiva en cada estado. En caso de que, por ejemplo, las entidades federativas no creen su Comisión de Búsqueda lo que podría suceder es que se exija que una gran cantidad de casos vaya a la Comisión Nacional, sin que esta vía mejore los resultados.
- Aunado a ello existe un vacío legal respecto al alcance de la “Ley General”, la naturaleza de esta figura no está contemplada ni definida dentro del sistema jurídico mexicano, y pareciera ser que discursivamente se asume como una norma de aplicación en toda la república, pero jurídicamente es entendida como una norma rectora a la cual las autoridades estatales podrán (o no) homologar su legislación.
- El 16 de febrero de 2018, la Procuraduría General de la República emitió el Decreto de creación de la Fiscalía Especializada en la investigación de delitos de Desaparición Forzada y Desaparición por particulares, esta decisión de emitir el Acuerdo de creación se realizó sin consulta con las familias, los colectivos y las OSC que acompañamos a las familias, lo cual contradice el espíritu de la Ley, en particular el principio de Participación Conjunta.

Por lo anterior, se recomienda al Estado mexicano:

- a. **Asegurar la pronta armonización de la Ley en todas las entidades federativas del país y su eficiente implementación, en consulta y con la participación de las víctimas y las organizaciones civiles.**
- b. **Crear a la brevedad las fiscalías especializadas para la investigación de casos de desaparición y las comisiones locales de búsqueda de personas desaparecidas, asegurando que cuenten con fondos suficientes y gestionados de forma adecuada y transparente y con recursos humanos capacitados.**

### **III. Investigaciones de casos de desaparición forzada**

**Párrafo 28:** *El Estado parte debería redoblar sus esfuerzos con miras a asegurar que, cuando haya motivos razonables para creer que una persona ha sido sometida a desaparición forzada, se proceda a realizar sin demora una investigación exhaustiva e*

*imparcial, aun cuando no se haya presentado una denuncia formal, y que los presuntos autores sean enjuiciados y, de ser declarados culpables, sancionados de conformidad con la gravedad de sus actos. Asimismo, el Estado parte debería:*

*a) Garantizar que, cuando haya indicios para suponer que se pudiera haber cometido una desaparición forzada, se proceda, sin dilación, a investigar de manera efectiva a todos los agentes u órganos estatales que pudieran haber estado involucrados, así como a agotar todas las líneas de investigación;*

*b) Fomentar y facilitar la participación de los allegados de la persona desaparecida en las investigaciones, sin que esto les confiera la responsabilidad de producir las pruebas necesarias para la investigación;*

*c) Garantizar la efectiva coordinación y cooperación entre todos los órganos encargados de la investigación y asegurar que cuenten con las estructuras y los recursos técnicos, periciales, financieros y de personal adecuados a fin de que puedan desempeñar sus funciones con celeridad y de manera eficaz;*

*d) Tomar las medidas necesarias para garantizar que las fuerzas del orden o de seguridad, sean civiles o militares, cuyos miembros se encuentren bajo sospecha de haber cometido una desaparición forzada no participen en la investigación.*

### **Demora en las investigaciones**

A pesar de la aprobación en agosto de 2015 del *Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada*<sup>14</sup>, observamos en la mayoría de los casos, los ministerios públicos se niegan a iniciar investigaciones en las primeras 24 horas. Las diligencias básicas previstas en el Protocolo para localizar a la persona desaparecida e investigar el delito siguen sin realizarse.

---

<sup>14</sup> El Protocolo Homologado, aprobado en el pleno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) busca “establecer políticas de actuación y procedimientos de aplicación nacional, que contemplara las mejores prácticas para la investigación ministerial, pericial y policial de este delito, y principios de actuación para una atención digna y respetuosa hacia la víctima”. Consultar el Protocolo Homologado: [http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR\\_Normateca\\_Sustantiva/Protocolo%20Desaparici%C3%B3n%20Forzada.pdf](http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR_Normateca_Sustantiva/Protocolo%20Desaparici%C3%B3n%20Forzada.pdf)

**Tabla: Testimonios de familiares de personas desaparecidas respecto de la negación de las autoridades en realizar acciones inmediatas de investigación y en la activación de Protocolos específicos.**

<b>Fecha</b>	<b>Lugar</b>	<b>Persona Desaparecida</b>	<b>Testimonio de los familiares</b>
<b>15 de enero de 2018</b>	Azcapotzalco, Ciudad de México	Alexandria [14 años]	“Las autoridades dicen que no pueden activar la Alerta Amber porque no saben si se fue por su voluntad. Me dicen que tal vez se fue por el castigo que le puse, pero ella está en la calle sola” <sup>15</sup> <b>Tania, madre de Alexandria.</b>
<b>20 de diciembre de 2017</b>	Ecatepec, Estado de México	Ximena [15 años]	“Nos dijeron que tienen que pasar 72 horas para comenzar a buscarla y nos pidieron la dirección del lugar donde desapareció además de un testigo; mi hermano se comunicó a los teléfonos de Alerta Amber y le dijeron que antes de emitir la alerta requerimos una acta administrativa que expiden aquí, en el MP” <sup>16</sup> <b>Paola, hermana de Ximena.</b>
<b>28 de agosto de 2017</b>	Cuajimalpa, Ciudad de México	Carmen (19 años)	“Cuando fui a levantar la denuncia al Ministerio Público de Cuajimalpa, lo que me dijeron fue ‘igual se fue con su novio, se fue de fiesta, ya regresa mañana’” <sup>17</sup> <b>Hortensia, hermana de Carmen.</b>

<sup>15</sup> Alexandria, de 14 años, tiene una semana desaparecida – El Universal <http://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/alexandria-de-14-anos-tiene-una-semana-desaparecida>

<sup>16</sup> Ximena, la menor desaparecida cuya búsqueda obstaculizan las autoridades del Edomex – Animal Político: <https://www.animalpolitico.com/2017/12/edomex-obstaculizan-busqueda-ximena/>

<sup>17</sup> Carmen desaparece en la CDMX y las autoridades solo responden: se fue de fiesta – Animal Político <https://www.animalpolitico.com/2017/09/carmen-desaparece-en-la-cdmx/>

<b>18 de junio de 2017</b>	Atizapán, Estado de México	Nohemí [17 años]	“Presentamos ante el Ministerio Público la denuncia de su desaparición, pero ahí nos dijeron que teníamos que esperar 72 horas” <sup>18</sup> <b>Familiares de Nohemí.</b>
<b>8 de junio de 2017</b>	Nezahualcáyotl, Estado de México	Valeria [11 años]	“Las autoridades desde que denunciarnos que la niña estaba desaparecida fue muy poca atención. Yo les decía a la Policía: 'Mire, tiene 11 añitos, escasamente se puede defender'. Me decían que fuera yo a ver a su novio, amigos... Ellos tenían la obligación de llevarnos calle por calle a peinar el área porque era una niña de 11 años... Hay cámaras en cada esquina, por qué no me ayudaron, por qué?” <sup>19</sup> <b>Yaquelin, madre de Valeria.</b>
<b>5 de enero de 2016</b>	San Pablo del Monte, Tlaxcala	Brenda (20 años)	"Si nos hubieran hecho caso a la hora que avisamos a la Procuraduría, Brenda estaría viva, pero no, hasta nos pidieron pruebas de la desaparición y que esperáramos 72 horas, ella apareció muerta" <sup>20</sup> <b>Familiar de Brenda.</b>

Por lo anterior, se recomienda al gobierno mexicano:

**Prevenir, investigar y sancionar la omisión de servidores públicos en la realización de acciones inmediatas de búsqueda de personas desaparecidas, así como los actos**

<sup>18</sup> Hallan cadáver de una menor en basurero de Atizapán – El Universal

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/edomex/2017/06/21/hallan-cadaver-de-una-menor-en-basurero-de-atizapan>

<sup>19</sup> “Quiero justicia, mi hija tenía solo 11 años y no debía morir de esa manera” – MVS Noticias  
<https://www.youtube.com/watch?v=3UI5x23aR80>

<sup>20</sup> Denuncian desapariciones en Tlaxcala – Reforma:

<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=744844&md5=4b4529d4af740fce9a5dfb1d55a1482&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>



de intimidación, criminalización y/o estigmatización en contra las víctimas y/o sus representantes.

### Criminalización y estigmatización de las víctimas

Asimismo, siguen muy arraigadas prácticas como la criminalización y estigmatización de las víctimas y/o sus familiares, incluido declaraciones públicas realizadas por representantes del Estado mexicano.

*Tabla: Declaraciones públicas realizadas por funcionarios públicos.*

Nombre	Fecha	Cargo	Declaración
<b>Miguel Ángel Yunes Linares</b>	15 de febrero de 2018	Gobernador del Estado de Veracruz	“La última ocasión en que se tiene referencia de ellos, es una llamada a las 09:12 de la noche, a una persona vinculada a la delincuencia organizada que vinimos buscando desde hace varios meses, y a quien el año pasado en un operativo se le decomisaron 42 vehículos robados” <sup>21</sup> .
<b>Raúl Sánchez Jiménez</b>	20 de febrero de 2018	Fiscal General del Estado de Jalisco	“Se dedicaban a vender plantas de luz y herramientas, al parecer, alteradas. Las vendían como originales de marcas de reconocido prestigio pero eran, al parecer, chinas” <sup>22</sup>
			“Muchos casos (de desaparición de

<sup>21</sup> Personas desaparecidas en Veracruz iban a fiesta de swingers: Yunes Linares  
<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=729010&idFC=2018>

<sup>22</sup> Lo que sabemos de los italianos desaparecidos en Jalisco, México:  
<http://cnnespanol.cnn.com/2018/02/26/lo-que-sabemos-sobre-los-italianos-desaparecidos-en-jalisco-mexico/>

<b>Indalecio Ríos</b>	13 de julio de 2017	Alcalde de Ecatepec, Edomex	mujeres) son por descomposición familiar, o porque se van con el novio, o se van con un familiar, y no avisan” <sup>23</sup>
<b>Federico Garza Herrera</b>	31 de mayo de 2017	Procurador General del Estado de San Luis Potosí	“Los cuatro casos de asesinato de mujeres que se han tenido en el mes han sido tratados como feminicidios, pero aún se está evaluando si estos se cometieron de esta manera, o bien si son consecuencias derivadas del propio comportamiento de las víctimas” <sup>24</sup> .
<b>Jaime Rodríguez Calderón</b>	17 de junio de 2016	Gobernador del Estado de Nuevo León	“Nosotros no tenemos ninguna denuncia del secuestro de alguna mujer. Quizás se van con el novio. [...] Sí hay, evidentemente, eso de que una adolescente se enamora de un mayor de edad y se va con él. Es algo que tenemos que prevenir y para eso necesitamos platicar mucho con los papás y con las familias para que puedan estar más atentas de sus hijas.” <sup>25</sup>
<b>Jaime Rodríguez Calderón</b>	3 de noviembre de 2015	Gobernador del Estado de Nuevo León	"Yo entiendo eso, mujeres que lloran todos los días por sus hijos, también hay que decirles la verdad (...) Las mamás nunca dicen que su hijo anda mal y entonces la mejor excusa es culpar al gobierno. Las mamás creen que poniendo

<sup>23</sup> Desaparecidas en Ecatepec, por huir de casa con el novio: Alcalde: <http://www.chilango.com/ciudad/desaparecidas-ecatepec-indalecio/>

<sup>24</sup> Mujeres podrían haber sido asesinadas por “su propio comportamiento”: procurador: <http://laorquesta.mx/mujeres-podrian-haber-asesinadas-propio-comportamiento-procurador/>

<sup>25</sup> El Bronco resbala de nuevo: “A lo mejor se fueron con el novio”, dice del secuestro de mujeres: <https://psn.si/bronco-resbala-nuevo-a-lo-mejor-se-fueron-novio-dice-del-secuestro-mujeres/2016/06/>

			una foto ya todo mundo va a colaborar. La gente tiene miedo y no dice. Hay muchas circunstancias. Fue una etapa muy difícil del país en la que la mayoría de los desaparecidos tienen o tuvieron alguna razón para estar desaparecidos" <sup>26</sup> .
--	--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Por lo anterior, se insta al gobierno mexicano;

**Prevenir, investigar y sancionar los actos de criminalización y estigmatización de las víctimas y/o sus representantes, en particular las declaraciones públicas realizadas por agentes estatales.**

### **Falta de análisis de contexto para la investigación de las desapariciones forzadas.**

Las autoridades del sistema de procuración de justicia siguen investigando los hechos de manera individual y sin tener en cuenta cuestiones como el entorno social y político u otras causas estructurales que pueden favorecer la perpetración de violaciones graves de derechos humanos como son la tortura, la desaparición forzada o las ejecuciones a manos de las fuerzas del Estado.

I(dh)eas ha advertido con suma preocupación en los casos que acompaña la nula utilización de la figura procesal del “análisis de contexto” como herramienta de investigación que pudiera aportar elementos a las hipótesis de las indagatorias instruidas por las Fiscalías, ello a pesar de la obligación que tienen de aplicarse pues se encuentra incluido en el Protocolo Homologado de Búsqueda; por el contrario, al ser requeridos por I(dh)eas dichos estudios, las autoridades se limitan a hacer una recopilación de noticias en fuentes abiertas, especialmente en páginas web a partir de buscadores como Google y

---

<sup>26</sup> Polemizan con bronco por desaparecidos:  
<https://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=685643&md5=66f62840defa85535b2bf1401a825956&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

Yahoo, donde recaban información sobre grupos de delincuencia organizada, lo que demuestra el desconocimiento de la autoridad de la herramienta misma y de su uso.

En varios casos, ha sido I(dh)eas la que ha realizado los análisis de contexto, sin embargo, la autoridad se ha negado a integrar dicho análisis en la investigación y se sigue desconociendo el valor que se le haya otorgado. En uno de estos ejercicios, se pudo establecer, por ejemplo, que en la Fiscalía de Búsqueda de la PGR existían al menos otros dos casos donde se señalaba la participación de policías, y al indagar sobre casos en el fuero local, se pudo documentar la existencia de otras investigaciones donde se señalaba la participación de policía municipal en la desaparición de personas. Con ello se pudo advertir una sistematicidad y reiteración de conductas por parte de los perpetradores, lo que no hubiera sido posible si el caso se continuara investigando de forma aislada. A pesar de haber solicitado que se incorpore y realice el estudio, este aún no ha sido efectuado.

Por lo anterior, se recomienda al Estado:

**Instalar a la brevedad una Unidad de Análisis de Contextos en la Procuraduría General de la República, conformada por un equipo multidisciplinario y con la finalidad de articular la información aislada que actualmente se encuentra en las diversas fiscalías de la República, detectar patrones de violaciones graves a los derechos humanos y conexiones entre perpetradores y autoridades, determinar modalidades de participación criminal en las estructuras de poder, investigar e imputar a los máximos responsables de estas conductas, y con ello desarticular redes de macrocriminalidad.**

**Opacidad hacia los familiares de personas desaparecidas y obstáculos para la participación en la investigación.**

Una de las problemáticas que enfrenta la impartición de justicia es originada por la capacidad limitada de los ministerios públicos y fiscales de esclarecer los hechos, con actuaciones apegadas a los derechos de las víctimas.

En la mayoría de los casos, los ministerios públicos y fiscales no informan a las víctimas y/o sus familiares sobre sus derechos, niegan su acceso al expediente, no las informan de forma oportuna sobre los avances de su proceso, obstaculizan su participación como coadyuvante en la investigación y formulan declaraciones que las estigmatizan, criminalizan y/o revictimizan. También se observan situaciones graves de filtración de información, incluida la identidad y otros datos personales de las víctimas, entre otras prácticas.

Por lo anterior, se recomienda al estado mexicano:

**Asegurar el acceso a la información y la participación de los allegados de la persona desaparecida en las investigaciones, sin que esto les confiera la responsabilidad de producir las pruebas necesarias para la investigación.**

**Falta de voluntad política para detener y enjuiciar a los responsables.**

En los casos en los cuales se logra avanzar en la identificación de los responsables y en la presentación de pruebas claras de desaparición forzada, es evidente la ausencia de voluntad política para detener y juzgar a los responsables.

En la mayoría de los casos documentados por I(dh)eas, las autoridades involucradas son las que tienen bajo su resguardo el material probatorio que pudiera esclarecer los hechos. Documentos como las bitácoras de actividades, reportes de novedades y de asistencia son restringidos a la autoridad investigadora e incluso manipulados para desviar el curso de la investigación, sin que las autoridades investigadoras hayan tomado las medidas necesarias para evitar la pérdida de información. La investigación de la desaparición forzada requiere estándares especializados que orienten las estrategias de investigación, sin embargo en los casos acompañados por I(dh)eas esos estándares no han sido implementados.

Por lo anterior, se recomienda al estado mexicano:

**Asegurar que todos los casos de desaparición forzada sean investigados sin demora y los presuntos autores enjuiciados y, de ser declarados culpables, sancionados de conformado con la gravedad de sus actos.**

#### **IV. Protección de las personas que denuncian y/o participan en la investigación de una desaparición forzada**

**Párrafo 31.** *El Estado parte debería:*

- a) Redoblar sus esfuerzos para asegurar la implementación rápida y eficaz de las medidas de protección previstas en la legislación con miras a garantizar la efectiva protección de todas las personas a las que se refiere el artículo 12, párrafo 1, de la Convención contra todo maltrato o intimidación de los que pudieran ser objeto;*
- b) Incrementar sus esfuerzos con miras a prevenir y sancionar los actos de intimidación y/o malos tratos de los que pudieran ser objeto los defensores de derechos humanos que trabajan para combatir las desapariciones forzadas y asistir a las víctimas;*
- c) Documentar hechos de agresiones, amenazas e intimidaciones a fin de elaborar políticas de prevención y protección y facilitar una investigación eficaz de los hechos;*
- d) Asegurar muy especialmente que todos los agentes estatales se abstengan de realizar declaraciones públicas que pudieran descalificar, estigmatizar o poner en riesgo a los allegados de personas desaparecidas o a los defensores de derechos humanos que trabajan para combatir las desapariciones forzadas y asistir a las víctimas.*

A pesar de contar con la Ley General de Víctimas (LGV) que establece una serie de derechos, procedimientos y servicios dirigidos a víctimas, el Estado sigue sin garantizar los derechos de las víctimas, incluido las medidas de protección previstas en el artículo 7, fracción VIII de la LGV.

En efecto, a la fecha no existe un mecanismo eficiente de protección a personas que denuncian y/o participación en la investigación de una desaparición forzada. Si bien la

Secretaría de Gobernación cuenta con el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, cabe destacar que las víctimas no necesariamente tienen el perfil requerido para ser acogidas por dicho mecanismo, lo cual dificulta su protección ante amenazas y riesgo.

Al respecto, se recomienda al Estado mexicano:

**Diseñar e implementar con participación de la sociedad civil un programa de protección a víctimas en situación de riesgo, cuya finalidad sea la realización de estudios de evaluación de riesgo e implementación de medidas de prevención y protección de su vida, integridad y libertad, el cual se considera que deberá ser implementado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas dadas las atribuciones legales de dicha institución.**

#### **V. Derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada**

*Párrafo 39: A fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada de todas las personas que hubieran sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada, el Comité recomienda que el Estado parte:*

- a) Intensifique sus esfuerzos con miras a asegurar que la Ley General de Víctimas sea plenamente implementada en todo el Estado parte a la mayor brevedad posible;*
- b) Garantice que el acceso a la reparación y a una indemnización no se vea obstaculizado por cuestiones formales tales como la falta de implementación de la ley a nivel estatal;*
- c) Tome medidas para asegurar que todas las instancias que tengan información de una víctima en el sentido de la ley procuren la inscripción de esta persona en el registro de víctimas de la CEAV.*

#### **Deficiencias en el proceso de armonización de la Ley General de Víctimas**

La LGV, aprobada en enero de 2013, contemplaba un plazo de 180 días para que los congresos locales armonizaran todos sus ordenamientos, así como crearan su propio sistema estatal de atención a víctimas contando con su propia asesoría jurídica, registro de víctimas y fondo estatal.

A la fecha sólo 5 entidades federativas han realizado una armonización integral de la LGV y otras 22 de forma parcial. Se han instalado 19 Comisiones Estatales, de las cuales, sólo 17 cuentan con asesores jurídicos y sólo 10 con fondos de ayuda, asistencia y reparación integral. En la mayoría de los casos, los procesos armonización legislativa e instalación de comisiones en las entidades federativas se han realizado sin consulta y participación de las víctimas y las organizaciones civiles, como por ejemplo, la Ley de Víctimas de la Ciudad de México aprobada en diciembre de 2017 por la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. Los estados de Baja California y Guanajuato ni siquiera han iniciado el proceso de armonización de la LGV.

De acuerdo con la última reforma a la realizadas a la Ley General de Víctimas<sup>27</sup>, el Ejecutivo Federal debía realizar las reformas al Reglamento a los ciento ochenta días hábiles siguientes, plazo que venció el pasado mes de septiembre del 2017. La omisión absoluta por parte de las autoridades responsables de emitir el nuevo reglamento a la LGV, viola el marco constitucional y la propia Ley. Con este acto la CEAV, al no priorizar su promulgación ni dar una explicación razonable de su tardanza, deja a las víctimas y sus representantes en un estado de indefensión y abona a la confusión sobre los procesos y procedimientos para acceder de forma efectiva a sus derechos. Además, dicha situación ha generado reclamos por parte de diversos colectivos y personas quienes han denunciado que la interpretación de la Ley por parte de sus funcionarios, en algunos casos es arbitraria y discrecional.

Por lo anterior, se recomienda al Estado mexicano:

---

<sup>27</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2017.



- a. **Intensificar sus esfuerzos para fortalecer el Sistema Nacional de Atención a Víctimas a través de la armonización de la Ley General de Víctimas en todas las entidades federativas, la instalación de comisiones estatales de atención a víctimas con personal calificado y recursos suficientes, espacios de consulta y participación de víctimas y organizaciones de la sociedad civil, así como de medidas para su monitoreo y evaluación.**
- b. **Publicar a la brevedad el Reglamento de la Ley General de Víctimas, asegurando la consulta y participación efectiva de las víctimas y organizaciones civiles en su proceso de elaboración.**

### **Obstáculos para el acceso a medidas de ayuda inmediata, asistencia y reparación integral del daño.**

La mayoría de los familiares de personas desaparecidas siguen enfrentándose a procedimientos ineficaces, complicados, lentos, discrecionales y burocráticos que obstaculizan no solamente el reconocimiento de su calidad de víctimas, sino también han acentuado su situación de vulnerabilidad.

Resulta sumamente preocupante que los familiares de personas desaparecidas que padecen de problemas graves de salud (cáncer, diabetes, hipertensión, depresión, entre otros) vean negado el acceso a servicios de salud por parte de las autoridades, incluida la propia CEAV, bajo el argumento que estos padecimientos no tienen vínculo con el hecho victimizante.

En la mayoría de los casos, los Asesores Jurídicos de las Comisiones de Atención a Víctimas no cuentan con los conocimientos y habilidades necesarias para cumplir con su función de brindar a las víctimas información clara, accesible y oportuna sobre sus derechos, así como para acompañarlas en el proceso penal. Lo anterior es propiciado por la falta de claridad respecto del proceso de selección de los Asesores Jurídicos, el incumplimiento de las personas contratadas con el perfil del puesto, así como la ausencia

en las Comisiones de un servicio de carrera profesional que permita la profesionalización de su personal.

Si bien se puede incidir en una mejor atención de las víctimas mediante la profesionalización de los Asesores Jurídicos, también resulta fundamental atacar el problema del déficit de Asesores Jurídicos, pues la deficiente capacidad operativa de las asesorías jurídicas también pone en riesgo la adecuada atención de las víctimas. Este problema ha sido denunciado por la propia CEAV<sup>28</sup>, la cual, a la fecha, cuenta con 79 asesores jurídicos que llevan 667 casos en el sistema acusatorio tan sólo en su sede central en la Ciudad de México.

Por lo anterior, se recomienda al estado mexicano:

- a. **Asegurar una atención médica y/o psicológica rápida, gratuita y de calidad para las víctimas de violaciones a los derechos humanos, aplicando los principios de buena fe, no victimización secundaria y máxima protección ante cualquier duda relativa al vínculo entre el padecimiento y el hecho victimizante.**
- b. **Adoptar las medidas necesarias para dotar de personal suficiente a las Comisiones de Atención a Víctimas, en particulares Asesores Jurídicos, asegurando su capacitación para la adecuada atención de las víctimas de desaparición y/o sus familiares.**

### **Compensaciones económicas en el marco de la reparación integral del daño.**

De acuerdo con información<sup>29</sup> de la CEAV sobre la situación del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral se puede señalar que al 31 de diciembre de 2017, el patrimonio del Fondo registraba un saldo neto de 1,259.7 millones de pesos, resultados de

---

<sup>28</sup> “Hay un déficit de más de 3,000 asesores para atender víctimas en el país”: <https://www.proceso.com.mx/523643/hay-un-deficit-de-mas-de-3-mil-asesores-para-atender-victimas-en-el-pais-ceav>

<sup>29</sup> Información al 31 de diciembre de 2017: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288515/Situacion\\_Financiera\\_del\\_FAARI\\_al\\_31\\_de\\_Diciembre\\_de\\_2017\\_para\\_POT.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288515/Situacion_Financiera_del_FAARI_al_31_de_Diciembre_de_2017_para_POT.pdf)

ingresos por 1,683.0 millones de pesos y egresos por 423.3 millones de pesos, es decir un subejercicio del 74.85%.

El 70% de los egresos (296.4 millones de pesos) efectuadas con cargo al Fondo fue destinado para pago por compensaciones como parte de la reparación integral en beneficio de 608 víctimas directas e indirectas (287 hombres y 321 mujeres), en otras palabras el 17.61% de los ingresos del Fondo fueron utilizado para compensaciones.

De las 608 víctimas que recibieron una compensación como parte de la reparación integral, 184 fueron víctimas de violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades federales (83 hombres y 101 mujeres) por un total de 129.2 millones de pesos. A la fecha no existe información pública sobre el monto asignado y número de víctimas directas y/o indirectas de desaparición forzada que recibieron una compensación por parte de la CEAV.

Como se ha señalado anteriormente, sólo existen 19 Comisiones Estatales de atención a víctimas, sólo 10 con fondos de ayuda, asistencia y reparación integral.

En términos generales, persiste una visión muy economista de la reparación por parte de las autoridades mexicanas; muestra de ello que la información publicada por la CEAV en relación con las medidas de reparación sólo hace mención de las reparaciones económicas.

Por lo anterior, se recomienda al estado mexicano:

- a. Dotar a todas las Comisiones Estatales de Atención a Víctimas de un fondo de ayuda, asistencia y reparación integral.**
- b. Remover los obstáculos que impiden el acceso real y efectivo de los familiares de personas desaparecidas a las medidas prevista en la Ley General de Víctimas y al fondo de ayuda, asistencia y reparación integral.**

## Inscripción de las víctimas en el registro de víctimas de la CEAV

Si bien la Ley General de Víctimas establece una definición de víctima directa de forma amplia y reconoce la calidad de víctima indirecta a los familiares, o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa o que tienen relación inmediata con ella, se observan dificultades para que esta definición garantista de víctima sea adoptada por las autoridades ministeriales y judiciales. En muchos casos, los ministerios públicos siguen negando el otorgamiento de la constancia de víctimas a los familiares de personas desaparecidas, lo cual representa un obstáculo para su inscripción al RENAVI.

Aún persisten deficiencias en la coordinación y articulación de los registros institucionales. Muestra de ello es que de acuerdo con el RNPED han desaparecido un total de 34.674 personas, mientras que la CEAV sólo reporta un total de 3.547 víctimas inscritas en el RENAVI (1.105 personas por desaparición forzada; 2.241 por desaparición y 201 personas vinculadas con la Recomendación General de la CNDH 26/2001, relativa a casos de la denominada Guerra Sucia<sup>30</sup>). Lo anterior demuestra que un gran porcentaje de los casos desaparición forzada o desaparición cometida por particulares no han sido considerados en el registro de víctimas, lo cual impide el acceso de las víctimas y sus familiares a las medidas de acompañamiento, asistencia, atención y reparación considerados en la Ley.

Por lo anterior, se recomienda al estado mexicano:

- a. **Realizar un análisis minucioso y cotejo del RNPED y del RENAVI para identificar los casos que deben ser incorporados al RENAVI.**
- b. **Tomar las medidas necesarias para ubicar a los familiares de personas desaparecidas e informarles sobre sus derechos.**
- c. **Agilizar el proceso de registro de las víctimas de desaparición y sus familiares en el Registro Nacional de Víctimas y su acceso a medidas de ayuda inmediata, medidas de asistencia y reparación integral del daño.**

---

<sup>30</sup> Informe de México sobre el seguimiento a las recomendaciones del Comité de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas. Ciudad de México, a 13 de febrero de 2018.

## **VI. Estructura orgánica de la Fiscalía Especializada para Búsqueda de Personas Desaparecidas (FEBCPD) y el impacto del Protocolo Homologado**

### **Párrafo 41:**

- a) *Incluya información sobre la estructura orgánica de la FEBCPD; recursos técnicos, financieros y de personal con los que cuenta y si los mismos son suficientes para llevar a cabo sus funciones con celeridad y de manera eficaz; capacitación brindada a los funcionarios que la componen y qué tipo de desapariciones recaen bajo su competencia.*
- b) *El impacto de la aplicación del Protocolo Homologado; medidas adoptadas para asegurar su adecuada aplicación en la práctica, en particular en lo que atañe al inicio de la búsqueda de personas desaparecidas de oficio y sin dilaciones; y medidas adoptadas para asegurar su adecuada difusión y conocimiento por parte de las autoridades pertinentes.*

Tal como lo señala el gobierno mexicano en su informe, se creó en la PGR una Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, establecida mediante el Acuerdo A/094/15 el 9 de octubre de 2015, con las mismas facultades con las que ya contaba la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UEBCPD) creada en el 2013. Sin embargo, dicha Fiscalía no ha logrado cumplir de forma adecuada con su mandato debido a diversos obstáculos, mismos que se enumeran a continuación:

### **Falta de recursos financieros**

Desde la creación de la UEBCPD en el 2013, el presupuesto ha sido un grave problema por ser notoriamente insuficiente para su funcionamiento.

A pesar de la crisis de desapariciones en el país, los recursos asignados a la Fiscalía Especializada se redujeron de forma inexplicable en los últimos años. Mientras que en el año 2014 contaba con un presupuesto de 40,2 millones, los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2015 fueron de 14,7 millones, es

decir una reducción del 36,5% respecto del año anterior. En el año 2016, el presupuesto asignado fue de 28.1 millones y de 26.2 millones en el 2017.

La falta de recursos financieros ha sido un elemento clave que ha dificultado la implementación de mecanismos exitosos de búsqueda e investigación por parte de la institución y es muestra de la falta de voluntad política para atender estos casos.

### **Falta de recursos humanos**

Al 31 de diciembre de 2017, la FEBPD contaba con sólo 37 ministerios públicos y 859 casos en trámite que reúnen un total de 1,535 víctimas (222 mujeres y 1309 hombres)<sup>31</sup>. En otras palabras, cada ministerio público de la Fiscalía Especializada de la PGR tiene asignadas 23.1 indagatorias mientras que en Fiscalías Especializadas Estatales de estados como Veracruz<sup>32</sup>, Nuevo León<sup>33</sup> y Guerrero<sup>34</sup> los Ministerios Públicos llevan en promedio 185.5, 176 y 79.3 casos respectivamente.

### **Falta de capacidad técnica**

Los ministerios públicos y fiscales siguen acumulando pruebas en los expedientes pero generalmente demuestran una deficiente capacidad para el análisis de las mismas y para la definición de líneas de investigación. También analizan los casos de forma aislada usando instrumentos y conceptos de criminalidad clásica, lo cual, por la propia naturaleza y complejidad de las violaciones graves a los derechos humanos, en especial la desaparición forzada, no permite el esclarecimiento de los hechos y mucho menos la identificación de los máximos responsables y la desarticulación de las estructuras criminales.

---

<sup>31</sup> PGR. Oficio: PGR/UTAG/DG/000544/2018

<sup>32</sup> Fiscalía General Estado Veracruz. Oficio: 0097/2018

<sup>33</sup> Procuraduría General de Justicia Nuevo León. Oficio PGJ/DTAIDHYPC/232/2018

<sup>34</sup> Fiscalía General del Estado de Guerrero. Oficio: FGE/CI/UTAI/0074/2018

Si la autoridad ministerial únicamente recaba información de manera aleatoria y sin tener hipótesis que guíen sus investigaciones y aportes probatorios, ello no permite obtener elementos de convicción que acerquen a la verdad, finque responsabilidades y conduzcan a la ubicación de las personas desaparecidas.

Se observa, además, una falta de comunicación y cooperación de los distintos funcionarios que intervienen en la investigación y prácticas burocratizadas fuertemente enraizadas que diluyen su responsabilidad.

La tendencia de las denuncias sobre casos de desaparición presentadas a la FEBPD disminuyó en los últimos dos años, principalmente de los años 2016 a 2017, pasando de recibir 336 denuncias en el 2015 a 220 en 2016 y 48 en el 2017. Este comportamiento no tiene origen en una disminución de los casos sino en bajos niveles de confianza de los colectivos y familiares en la institución.

Por lo anterior, se recomienda al estado mexicano:

- a. Garantizar que las fiscalías especializadas de la Procuraduría General de la República y de las Procuradurías locales cuenten con recursos financieros, materiales y humanos adecuados, asegurando que el personal esté específicamente capacitado en la materia.**
- b. Asegurar que las personas a cargo de la Fiscalía Especializada de la Procuraduría General de la República y de las Procuradurías locales tengan el perfil apto para desempeñar un cargo de tal relevancia es decir una persona imparcial, con conocimiento técnico y experiencia en materia de investigación de casos de desaparición y atención a víctimas, además de contar con la sensibilidad y la empatía que el cargo exige.**

**Deficiente aplicación del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada.**

El Estado mexicano no ha tomado medidas eficaces para dar a conocer y difundir con las autoridades federales y estatales pertinentes el contenido del Protocolo Homologado y tampoco ha establecido un mecanismo para monitorear el proceso de aplicación del Protocolo Homologado y su impacto.

### **Falta del enfoque de género en las investigaciones**

De acuerdo con el RNPED, 8,988 mujeres están oficialmente desaparecidas en México, incluido 3,675 niñas y adolescentes. Preocupa el aumento de desaparición de mujeres desde el inicio del mandato de Enrique Peña Nieto pues desde diciembre de 2012 han desaparecido un total de 6,255 mujeres, incluido 2,893 niñas y adolescentes<sup>35</sup>. Preocupa el aumento de casos de desaparición de mujeres en entidades federativas como el Estado de México, Jalisco y Veracruz.

Aunque existen mecanismos para atender de manera urgente estas situaciones, como el Protocolo Alba, para la localización de mujeres desaparecidas, se observa que en la mayoría de los casos las autoridades no reaccionan de forma inmediata y demoran en la implementación de las acciones básicas de búsqueda. Existe otro mecanismo, como la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, donde también se observan vacíos en la normatividad y serios desafíos en su implementación, particularmente debido al desconocimiento de las autoridades encargadas de implementarlo, la falta de recursos financieros, así como la falta de rendición de cuentas respecto de las acciones realizadas y su impacto.

Por lo anterior, se recomienda al estado mexicano:

- a. Adoptar las medidas necesarias para prevenir, investigar y reparar de forma integral los casos de desaparición en contra de las mujeres, adolescentes y niñas, incluido los casos de violencia institucional ejercida en contra de las víctimas y sus familiares.**

---

<sup>35</sup> Datos actualizados al 31 de enero de 2018.



- b. Implementar durante todas las fases de búsqueda e investigación de casos de mujeres desaparecidas categorías de análisis derivadas del enfoque de género, que permitan establecer clara y oportunamente líneas de investigación asociadas con prácticas de violencias contra las mujeres, discriminación por género y que tenga en cuenta la mayor vulnerabilidad de las niñas y jóvenes.**
- c. Asegurar la investigación y sanción de funcionarios públicos que actúan de manera omisa o con dilación asociados a violencia basada en género.**

### **Inadecuada gestión de las Personas Fallecidas sin Identificar**

Casos como las fosas de Tetelcingo, Morelos, en las que la Fiscalía General de ese estado enterró por lo menos 119 cuerpos de Personas Fallecidas Sin Identificar y Sin Reclamar (PFsI) o de la fosa común del panteón municipal de Jojutla, Morelos en la que se descubrieron 51 cadáveres, evidencian entre otras problemáticas, la inadecuada gestión de las Personas Fallecidas sin Identificar en los cementerios (panteones) de México cuya regulación y funcionamiento está a cargo de los municipios de acuerdo con el marco constitucional (artículo 115 fracción III).

Existe una falta de armonización y contradicciones del marco jurídico general, incluido la ausencia de conceptos claros y homologados que permitan diferenciar los procedimientos idóneos de tratamiento para los diferentes tipos de cadáveres, así como la insuficiente homologación de procedimientos en los diversos ordenamientos reguladores sobre la materia. Preocupan algunas disposiciones de la Ley General de Salud, contradictorias con su propio Reglamento, así como con lo previsto tanto en la Ley General de Víctimas (LGV) y el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP). A modo de ejemplo, se puede señalar que Ley General de Salud prevé que “Los cadáveres de personas desconocidas, los no reclamados y los que se hayan destinado para docencia e investigación, serán inhumados o incinerados” (artículo 350 bis 5) lo cual contraviene directamente a lo establecido en el CNPP.

Otro aspecto a resaltar, es lo referente a la clasificación sobre los cadáveres, pues prevalece la clasificación prevista por la Ley General de Salud<sup>36</sup>, con lo cual se daría el mismo tratamiento a los cadáveres de personas no identificadas como los cadáveres no reclamados, sin que se establezca una distinción sobre la gestión de los mismos ni la obligación del Estado de realizar todos los esfuerzos necesarios para ubicar e informar a la familia de la existencia del cadáver previo al envío de éste a la fosa común.

El análisis de los reglamentos municipales del servicio público de panteones de las capitales<sup>37</sup> de 29 entidades federativas del país realizado por I(dh)eas demuestra una clara falta de armonización con el marco jurídico general y federal, pues 15 reglamentos municipales fueron publicados entre los años 1992 al 2006<sup>38</sup> y no fueron actualizados desde entonces. En el caso de reglamentos municipales publicados recientemente, 5 de ellos en el año 2016<sup>39</sup>, se observa que ninguno cumple con los estándares mínimos sobre Personas Fallecidas no Identificadas y que tampoco están armonizados con las Leyes de aplicación general.

En relación con la cremación de cuerpos de Personas Fallecidas sin Identificar, se observan situaciones sumamente preocupantes, como, por ejemplo, el reglamento del municipio de Guadalajara- Jalisco que establece que los cadáveres tanto de personas desconocidas como no reclamadas serán cremados y que solo podrán aceptarse para su inhumación sus cenizas. Igualmente, otro de los reglamentos con prácticas alarmantes es el de Mexicali- Baja California que establece *“los cadáveres que no sean reclamados dentro del término de diez días siguientes a la muerte, a solicitud de la Universidad*

---

<sup>36</sup> Artículo 347.- Para los efectos de este Título, los cadáveres se clasifican de la siguiente manera: I. De personas conocidas, y II. De personas desconocidas. Los cadáveres no reclamados dentro de las setenta y dos horas posteriores a la pérdida de la vida y aquellos de los que se ignore su identidad serán considerados como de personas desconocidas.

<sup>37</sup> Aguascalientes, Mexicali, La Paz, Campeche, Chihuahua, Tuxtla Gutiérrez, Saltillo, Durango, Guanajuato, Chilpancingo de los Bravo, Pachuca de Soto, Guadalajara, Toluca de Lerdo, Morelia, Cuernavaca, Tepic, Monterrey, Oaxaca, Puebla de Zaragoza, Santiago de Querétaro, Chetumal Othón P. Blanco, San Luis Potosí, Culiacán Rosales, Hermosillo, Centro (Villa Hermosa), Ciudad Victoria, Xalapa, Mérida, Zacatecas.

<sup>38</sup> Campeche, Chilpancingo de los Bravo, Ciudad Victoria, Pachuca de Soto, Cuernavaca, Oaxaca, Chihuahua, Aguascalientes, San Luis Potosí, La Paz, Mérida, Tuxtla Gutiérrez, Durango, Centro (Villa Hermosa), Zacatecas.

<sup>39</sup> Toluca de Lerdo, Monterrey, Puebla de Zaragoza, Santiago de Querétaro, Xalapa.

*Autónoma del Estado de Baja California, le serán remitidos para realizar investigaciones” y de igual forma se posibilita la cremación de dichos cadáveres.<sup>40</sup>*

En este sentido, se recomienda al Estado mexicano:

**Actualizar los reglamentos municipales de todo el país, en específico los apartados sobre inhumación de personas fallecidas sin identificar, contemplando en su redacción los elementos normativos que se establecen en las Leyes de aplicación General, tales como el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Desaparición Forzada y Desaparición por Particulares y la Ley General de Víctimas.**

**Firmantes:**

I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.

**Colectivos de familiares de personas desaparecidas:**

**Coahuila**

Familias Unidas para la Búsqueda de Desaparecidos

**Estado de México.**

Deudos y Defensores para la Dignidad de Nuestros Desaparecidos

Uniendo Esperanzas

**Guerrero**

Familias de Acapulco en Busca de sus Desaparecidos

Madres Igualtecas en Busca de sus Desaparecidos

**Jalisco**

Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco

Por Amor por Ellxs

**Nayarit**

Por Nuestros Corazones

---

<sup>40</sup> Artículo 9.- Los cadáveres que no sean reclamados dentro del término de diez días siguientes a la muerte, a solicitud de la Universidad Autónoma del Estado de Baja California, le serán remitidos para realizar investigaciones de carácter científico o de enseñanza. En su oportunidad el Ayuntamiento los inhumará o incinerará.

Familias Unidas por Nayarit

**Querétaro**

Desaparecidos Justicia Querétaro.

**Veracruz**

Solecito de Veracruz