

Proceso de Creación e Implementación de la
**FISCALÍA ESPECIALIZADA EN
PERSONAS DESAPARECIDAS**
¿El camino hacia la Verdad y la Justicia?



Proceso de Creación e Implementación de la
**FISCALÍA ESPECIALIZADA EN
PERSONAS DESAPARECIDAS**
¿El camino hacia la Verdad y la Justicia?

Proceso de Creación e Implementación de la
**FISCALÍA ESPECIALIZADA EN
PERSONAS DESAPARECIDAS**
¿El camino hacia la Verdad y la Justicia?



Informe Proceso de Creación e Implementación de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas.
¿El Camino hacia la Verdad y la Justicia?

© Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C. 2018
Primera edición: diciembre, 2018

Coordinación y Redacción:
Anna Karolina Chimiak
Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo

Diseño y diagramación:
Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo

Esta publicación ha sido posible con el apoyo de



La información contenida en este informe puede ser reproducida total o parcialmente, siempre y cuando se respete y cite la autoría de todas las personas que colaboraron en la construcción de este texto. Se solicita que en caso de utilizar el texto, se informe a su editor al correo electrónico: comunicacion@cepad.org.mx

México. 2018

ÍNDICE

GLOSARIO.....	9
INTRODUCCIÓN.....	11
I. INICIO DE DIÁLOGO: MESAS DE TRABAJO.....	13
1. Antecedentes.....	13
1.1. Negativa de Expedición de las Copias Certificadas.....	18
2. El Camino Hacia el Diálogo.....	20
2.1. Rueda de Prensa (15 de Junio de 2016).....	20
2.2. Visita de Jan Jarab, Representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Derechos Humanos en México (6 de Julio de 2016).....	21
3. Mesas de Trabajo.....	23
3.1 Primera Mesa de Trabajo (5 de Agosto de 2016).....	24
3.2 La Entrega de Copias Certificadas (1 de Septiembre de 2016).....	27
3.3 La Segunda Mesa de Trabajo (8 de Septiembre de 2016).....	28
3.4 Reunión con el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (3 de Octubre de 2016).....	30
3.5 Tercera Mesa de Trabajo (18 de Octubre de 2016).....	32
3.6 Las Mesas de Revisión de Casos (23 y 24 de Noviembre de 2016).....	34
3.7 Cuarta Mesa de Trabajo (15 de Diciembre de 2016U+0029.....	39
3.8 Quinta Mesa de Trabajo (24 de Enero de 2017).....	41
4. Reflexiones Sobre el Proceso de las Mesas de Trabajo.....	43
II. CREACIÓN DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN PERSONAS DESAPARECIDAS.....	49
1. Contexto en el Año 2017.....	49
2. Inicio del Proceso de la Creación De La Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas: Elaboración de Diagnósticos.....	51
3. Reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado.....	53
4. Selección del Personal de la Dirección General de Análisis y Contexto.....	57
5. Capacitaciones.....	62
6. Elaboración del Reglamento Interno de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas (Mayo – Agosto de 2017).....	63
7. Proceso de Selección de la Persona Titular de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas.....	69
8. Inauguración de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas (31 de Agosto de 2017).....	74
9. Reforma del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco.....	76

10. Conclusiones.....	78
III. SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN PERSONAS DESAPARECIDAS.....	81
1. Mesa de Seguimiento.....	81
2. Procesos de Selección de la Persona Titular de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas.....	93
2.1 Segundo Proceso De Selección De La Persona Titular de la Fiscalía Especializada En Personas Desaparecidas (18 De Diciembre De 2017 – 9 De Febrero De 2018).....	93
2.2. Tercer Proceso de Selección (28 de febrero - 16 de abril de 2018).....	98
IV. REFLEXIONES FINALES.....	111
1. Contexto en el Año 2018.....	111
2. Mesas de Revisión de Casos (22 de Noviembre de 2018).....	120
4. Conclusiones.....	125

GLOSARIO

Cepad.- Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. A.C.

CEDHJ.- Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco.

CEEAV. - Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Jalisco.

CICR.- Comité Internacional de la Cruz Roja.

CLADEM.- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer

CoIDH.- Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CONAVIM.- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

CPS.- Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco

DIF.- Sistema de Desarrollo Integral de la Familia.

FEPD.- Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas.

FGE.- Fiscalía General del Estado de Jalisco.

Fundej.- Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco.

GIEI.- Grupo Interdisciplinario de los Expertos Independiente.

IJCF.- Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses.

ONU-DH México.- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

PGR.- Procuraduría General de la República.

RNPED.- Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas.

¿El camino hacia la Verdad y la Justicia?

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este informe es recuperar la memoria sobre el proceso de creación e implementación de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado de Jalisco. Se trata de sistematizar la experiencia y rescatar las buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre los mecanismos participativos que pretenden responder a las necesidades de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y reflejar la complejidad del contexto de las desapariciones de personas en el estado de Jalisco.

El proceso se divide en tres etapas principales: el comienzo de las mesas de trabajo con la Fiscalía General del Estado, el proceso de creación de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y el proceso de seguimiento a la implementación de la misma. Las tres etapas comparten el objetivo de materializar el acceso a la verdad, justicia y reparación integral para las víctimas de desaparición mediante los procesos de diálogo sostenido entre familiares de personas desaparecidas, organizaciones de sociedad civil y autoridades locales. Cada una de las etapas se caracteriza por nuevas formas de participación y diferentes objetivos.

En el informe se presenta una descripción detallada de cada una de las tres etapas, resaltando los actores involucrados, las actividades y sus avances. Por otro lado, se analizan los principales retos y obstáculos en este proceso de diálogo con las autoridades estatales, a fin de reflexionar sobre la eficacia de la interlocución con los mismos. Finalmente, se lleva a cabo una evaluación general sobre todo el proceso, tratando de sistematizar los aprendizajes y retos más importantes y sentar las bases para buscar nuevas estrategias y construir mecanismos de participación que pudieran ser exitosos no solamente en el estado de Jalisco, sino que puedan servir de ejemplo para otras entidades federativas de México, particularmente en el contexto de la implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda.

¿El camino hacia la Verdad y la Justicia?

I. INICIO DE DIÁLOGO: MESAS DE TRABAJO

1. Antecedentes

Hasta el sexenio del Gobernador Jorge Aristóteles Sandoval Díaz gobernador del Estado de Jalisco (2013-2018), la desaparición de personas no había sido reconocida por parte de las autoridades locales, ni parecía ser un fenómeno generalizado en la entidad. No obstante, por parte del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C. (Cepad), desde el año 2009 se comenzaron a registrar casos de personas desaparecidas en diferentes regiones de Jalisco. En el informe anual de la organización sobre la situación de los derechos humanos en la entidad del año 2012, se reveló la magnitud y complejidad de la problemática. De acuerdo con los datos proporcionados en el artículo “¿Quiénes son los desaparecidos en Jalisco durante el sexenio de Calderón?” de Francisco Castañeda de la Rosa, de las 20 mil 851 personas desaparecidas en el país, registradas durante el sexenio del presidente de la República, Felipe Calderón, en Jalisco se concentraban 2 mil 175, sólo por debajo del Estado de México y el Distrito Federal, de las cuales 1,190 habían sido mujeres (55%) y 985 (45%) fueron hombres¹.

Una de las acciones que reflejaba un avance hacia el reconocimiento institucional de la problemática de la desaparición de personas, fue la tipificación del delito de desaparición forzada en el Código Penal del

Estado de Jalisco en octubre de 2013², en la cual se establecía la imprescriptibilidad del delito y se consideraba un incremento en la pena hasta en una tercera parte cuando la víctima fuera menor de edad, mujer, persona con alguna discapacidad, persona indígena o persona de la tercera edad. Además, el Gobierno de Jalisco emitió dos protocolos en la materia, uno sobre la atención en los casos de desaparición de personas³, y otro relativo a la Investigación y Atención en Casos de Desaparición de Mujeres por Razones de Género⁴. No obstante lo anterior, fue hasta los años 2014-2015 cuando la problemática comenzó a estar más insertado en el debate público y aparente en los discursos de los funcionarios de altos rangos. Esto debido a la más visible presencia de colectivos de familiares de personas desaparecidas en la entidad.

En el año 2015, Jalisco comenzó a ser públicamente un escenario de las desapariciones generalizadas, lo que se reflejaba en las cifras del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) de 2 mil 29 personas desaparecidas al corte de julio de 2015⁵, colocando al estado en el cuarto lugar a nivel nacional. Sin embargo, ya en aquel momento era notable que el RNPED se caracterizaba por la falta de credibilidad y aminoración de las cifras, lo que se evidenciaba en las discrepancias

¹ Francisco Castañeda de la Rosa (2013), Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jalisco 2012, “¿Quiénes son los desaparecidos en Jalisco durante el sexenio de Calderón?”, página 109.

² Periódico Oficial del Estado de Jalisco. (2013). “Decreto Número 24467/LX/13”. Página 3.

³ Periódico Oficial del Estado de Jalisco. (2013). Protocolo de Atención en casos de Desaparición de Personas para el Estado de Jalisco.

⁴ Periódico Oficial del Estado de Jalisco. (2013). Protocolo de Investigación y Atención en Casos de Desaparición de Mujeres por Razones de Género. Derogado.

⁵ RNPED (2018). Consulta Pública. Recuperado de: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>

existentes entre el Registro y los datos proporcionados por la Fiscalía General del Estado de Jalisco (FGE). De acuerdo con las cifras proporcionadas por la última mediante las solicitudes del acceso a la información presentadas por el Cepad, solamente en el año 2015 fueron reportadas como desaparecidas 2 mil 518 personas, de las cuales no se localizaron a 679 personas⁶. Cabe señalar que mayores índices de las desapariciones de personas se presentaban en los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y Tonalá, localidades que conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara⁷.

A pesar de la magnitud de las cifras, el gobierno del estado trataba de minimizar la problemática y deslindarse de la responsabilidad por la situación, justificando que estas desapariciones correspondían a las administraciones pasadas. Según la versión oficial, el tema de las desapariciones en Jalisco era un “tema heredado”⁸ y la búsqueda de las personas desaparecidas e investigación de sus casos “era un trabajo que no se había hecho por los anteriores gobiernos, era un tema que lo cubrieron, lo solaparon, lo encubrieron”⁹.

Además de encubrir la magnitud y gravedad de las desapariciones en la entidad, se trataba de invisibilizar la problemática de las desapariciones forzadas, hechos cuya existencia había sido previamente acreditada y reconocida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ) en tres

recomendaciones¹⁰. A pesar de ello, el Fiscal General del Estado, Jesús Eduardo Almaguer Ramírez, aseguraba que no existían casos documentados de desapariciones forzadas y que en aquel momento no existían “indicios de participación en Jalisco de fuerzas públicas en este tipo de temas” puesto que en las investigaciones que se llevaron a cabo, no se encontraba “algún policía o algún miembro de alguna corporación haya participado en la desaparición por órdenes del Estado”.

El político reconoció que en algunas ocasiones se había confirmado el involucramiento de policías en “detener personas y entregarlas al crimen organizado, como sucedió (...) en Lagos de Moreno, en Villa Purificación, en La Huerta, Casimiro Castillo, en Unión de Tula (...), Puerto Vallarta, con policías municipales, ahí sí han participado fuerzas bajo el orden o el mando, lamentablemente, de esta colusión con los criminales, pero no por una acción del Estado”¹¹.

A este discurso se sumaba la práctica de criminalización de las personas desaparecidas y constante revictimización de sus familiares, junto a la persistente reversión de la obligación de realizar las acciones de búsqueda y esclarecimiento de los hechos, las cuales quedaban a cargo de las familias. A lo largo de este tiempo, el colectivo Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco (Fundej) denunció las malas prácticas de las autoridades relacionadas con la atención a víctimas e investigación de los casos, particularmente la falta de acceso a los avances de las investigaciones, la negativa para expedir las copias de los expedientes, complicaciones relativas a tomas de muestras de ADN, así como el personal insuficiente e incapacitado de la Agencia del Ministerio Público 12/C de la FGE,

⁶ Fiscalía General del Estado de Jalisco. (2018). Oficio FG/UT/1846/2018, páginas 4-6.

⁷ Darwin Franco Migués. (2015). “El tortuoso camino de quienes buscan a los desaparecidos en Jalisco”. Proyecto Diez. Disponible en: <http://www.proyectodiez.mx/el-tortuoso-camino-de-quienes-buscan-a-los-desaparecidos-en-jalisco/>

⁸ Jorge Covarrubias. (2015). “El desgobierno”. Proceso. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/395943/el-desgobierno>

⁹ El Informador. (2015). “Gobiernos pasados solaparon desapariciones: Aristóteles”. Disponible en: <https://www.informador.mx/Jalisco/Gobiernos-pasados-solaparon-desapariciones-Aristoteles-20150205-0100.html>

¹⁰ Comisión Estatal de Derechos Humanos: Recomendación 40/12 (Villa Corona); Recomendación 27/13 (Tlaquepaque); Recomendación 20/16 (San Juanito Escobedo).

¹¹ Priscila Hernández Flores. (2015). “Desaparición Forzada es inexistente:Fiscal”. El Diario NTR. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=23887

que era la encargada de la investigación de las desapariciones de personas.

Debido a la constante presión y exigencia de cambios reales por parte de familiares de personas desaparecidas, el 15 de mayo de 2015 Fundej logró conseguir una reunión con el Gobernador, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, quien se comprometió a mejorar la situación, impulsando mesas de trabajo con Fundej y dando instrucciones a las autoridades estatales de dar el seguimiento a las demandas del colectivo, sin embargo estas promesas no fueron cumplidas. Debido a la falta de voluntad política de realmente atender la situación, seis meses después las familias decidieron “no seguir perdiendo el tiempo” y abandonar las mesas de trabajo¹².

Asimismo, en el 2015 se denunció la indolencia del Estado por su práctica de la incineración de cuerpos no identificados ni reclamados. Conforme a los datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información, de 2006 a 2015, la Fiscalía General del Estado de Jalisco y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF) incineraron 1571 cuerpos, de los cuales a 1430 no se realizaron previamente las tomas de muestras de ADN, ni se efectuaron las confrontas genéticas para su identificación¹³, lo que de manera grave resultó violatorio al derecho a la verdad de miles de familiares quienes buscan a sus seres queridos. Por si fuera poca la ineptitud del Estado, las autoridades entregaron a varias familias los cuerpos cremados, afirmando que correspondían a sus seres queridos desaparecidos, sin que existieran las pruebas forenses para acreditar su identidad. A raíz de estos hechos, el Cepad apoyó al Fundej en la exigencia del cese inmediato de la incineración de cuerpos y que se transparentara toda la información

disponible sobre fosas clandestinas y los cuerpos que fueron hallados en las mismas¹⁴.

Sin duda, 2015 fue un año crucial para la visibilización de la grave situación de la desaparición de personas en la entidad. El reconocimiento público de la existencia de las desapariciones en Jalisco y la admisión de que por años este tema no había sido una prioridad para las autoridades locales, marcaron la diferencia en el discurso público y generaron posibilidades de emprender acciones que pudieran atender la dimensión real de la problemática.

Gracias a la presión desde la sociedad civil y las demandas constantes y persistentes de familiares de las personas desaparecidas, por primera vez, la problemática comenzó a tener su propio espacio en la agenda política, lo que derivó en algunas acciones concretas, tales como el diálogo entre las autoridades y el colectivo Fundej, la creación del Grupo de Búsqueda y la Unidad de Reacción Inmediata, cuyo objetivo era fortalecer labores de búsqueda de personas y responder de manera inmediata a las denuncias, sin tener que esperar las 72 horas después de haber reportado el hecho; la creación del grupo especial encargado de “retomar los casos que se encuentran rezagados¹⁵”, o el análisis de las averiguaciones previas relativas a los casos de desaparición.

No obstante, ninguna de estas acciones logró responder a la magnitud de las desapariciones en la entidad, disminuir los índices de las mismas y generar cambios en las prácticas institucionales por

¹² Fundej. (2015) “Dejamos las mesas de trabajo, no a la búsqueda de nuestros hijos”. Disponible en: <https://fundej.wordpress.com/2015/10/13/dejamos-las-mesas-de-trabajo-no-la-busqueda-de-nuestros-hijos/>

¹³ Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. (2017). Oficio Número:IJCF/UT/006/2017.

¹⁴ Fundej. (2015) “Las familias de desaparecidos no recibiremos cenizas”. Disponible en: <https://fundej.wordpress.com/2015/11/29/las-familias-de-desaparecidos-no-recibiremos-cenizas/> y Cepad; ITESO; Red TDT (2015). “Carta de apoyo a FUNDEJ contra la cremación de cuerpos no identificados”. Disponible en: <https://cepad.org.mx/2015/12/carta-apoyo-fundej-cremacion-cuerpos-no-identificados>

¹⁵ Sonia Serrano Fríguez (2015). “Resuelven familias las desapariciones”. EL Diario NTR. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=17620

parte de las autoridades encargadas de los procesos de búsqueda, investigación e identificación de personas.

Para mostrar su compromiso, el Gobernador y el Fiscal General, en enero de 2016 anunciaron la creación de la Unidad Especializada para la Atención de Desaparecidos, cuyo objetivo era la localización de las personas desaparecidas, particularmente cuando la desaparición pudiera vincularse con la comisión de un delito. Asimismo, se pretendía atender a las desapariciones de años anteriores que se encontraban rezagados. Esta Unidad estaba conformada por dos Agencias del Ministerio Público y 15 agentes investigadores en la sede de Guadalajara y, además, se creó un equipo de investigación en Puerto Vallarta integrado por cuatro policías y una agencia del Ministerio Público.

Este avance fue presentado como una materialización del “deseo y la convicción” de las autoridades locales para “avanzar de manera muy clara en todo el tema de las personas desaparecidas no localizadas y las personas desaparecidas”¹⁶ y considerado como “un cambio radical en la atención a este tema”¹⁷. Sin embargo, el número de funcionarios/as públicos/as parecía ser muy limitado, considerando la dimensión de las desapariciones en la entidad; además, no había claridad ni transparencia sobre quiénes formaban parte de las unidades y cuál había sido su experiencia previa y preparación para estos cargos, así como bajo qué lineamientos se llevarían a cabo sus acciones. Incluso, la creación de la Unidad se recibía como un intento de remedio tras la brusca ruptura del diálogo con Fundej, y la horrorosa situación de la entrega de los cuerpos incinerados a las familias sin haber

realizado previamente las tomas de las pruebas de ADN¹⁸.

La siguiente muestra de avance en la atención a los casos de desaparición de personas, esta vez con perspectiva de género, fue la creación del Protocolo Alba en Jalisco¹⁹, mecanismo dedicado a la búsqueda y localización inmediata de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas. Este Protocolo fue implementado en el marco de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, declarada en ocho municipios de Jalisco desde el 8 de febrero de 2016, así como en atención a los criterios marcados por la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en contra del Estado Mexicano en el caso González y otras vs. México (Campo Algodonero).

Este paso fue trascendental para la entidad que se caracteriza por altos índices de violencia de género, fuerte presencia de las estructuras patriarcales y dinámicas sociales y culturales de culpabilizar a las mismas víctimas de su desaparición, particularmente a las mujeres. Muestra de lo anterior son las versiones oficiales de la FGE a que las desapariciones de las mujeres “son producto de una descomposición sobre todo a nivel familiar” o las mujeres reportadas como desaparecidas son “jovencitas que huyen”, “se separan ya no quieren que las localice el marido” o tienen problemas de adicción²⁰.

Algunas de otras de estas versiones oficiales fueron proporcionadas por el diputado del Movimiento Ciudadano, Salvador Caro Cabrera, quien actualmente se destaca por el profundo interés en el

¹⁶ FGE (2016). “Eduardo Almaguer presenta Unidad Especializada para la Atención de Desaparecidos”. Disponible en: <http://fge.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/422>

¹⁷ El Informador: (2016). “Fiscalía depurará cifras de desapariciones en Jalisco”. Disponible en: <https://www.informador.mx/Jalisco/Fiscalia-depurara-cifras-de-desapariciones-en-Jalisco-20160602-0033.html>

¹⁸ Juan Carlos G. Partida. (2016). “Familiares de desaparecidos en Jalisco participarán en pesquisas”. La Jornada,. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/01/13/estados/026n1est>

¹⁹ Periódico Oficial El Estado de Jalisco. (2016). “Acuerdo conjunto del Fiscal General del Estado de Jalisco y del Director General del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, mediante el que se emite el Protocolo Alba para el Estado de Jalisco”. Página 3.

²⁰ Canal 44. (2016). “Perspectivas: Ley Uber y Uber Pool / Dante Haro”. Disponible en: <https://youtu.be/WMWLto1Xo14>



tema de la desaparición de personas, así como por el presidente municipal de Guadalajara en ese tiempo, Enrique Alfaro Ramírez.

Frente al incremento de casos de desapariciones de las mujeres adolescentes en la Zona Metropolitana de Guadalajara en marzo de 2016, y la visibilización de esta situación mediante redes sociales, los dos políticos desestimaron las denuncias, diciendo que eran rumores, que la información era falsa y fue “destinada a confundir, a mal informar, personas que tienen intereses en que la ciudad esté en confusión, en caos, que haya una mala percepción del entorno de seguridad”, declarando que las adolescentes habían dejado sus hogares por su propia voluntad²¹. A pesar del reconocimiento de “la gravedad del problema y que esto no había ocurrido antes” y, no obstante de los esfuerzos públicos de “reducir el

número de desaparecidos en Jalisco²²”, el número de personas desaparecidas durante el año 2016 en Jalisco creció de manera significativa.

De acuerdo a los datos del RNPED, al corte del marzo de 2016, se contaba con 2248 personas desaparecidas, cifra que catapultó a Jalisco al segundo lugar a nivel nacional con mayores números de personas desaparecidas.

Asimismo, los números proporcionados por la FGE, tampoco dieron sustento al discurso institucional sobre los avances en la materia, evidenciado el incremento de las desapariciones, así como la poca eficacia en la búsqueda de las personas desaparecidas. De acuerdo con los datos proporcionados por esa institución mediante las solicitudes del acceso a la información presentadas

²¹ Juan Levario. (2016). “Caro descarta robos de niños y desaparición de mujeres”. El Diario NTR. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=33010

²² Darwin Franco Migués. (2016). “2015, el año con más desaparecidos en la historia de Jalisco”. Proyecto Diez. Disponible en: <https://www.proyectodiez.mx/2015-el-ano-con-mas-desaparecidos-en-la-historia-de-jalisco/>

por el Cepad, sólo en el año 2016 se reportó la desaparición de 3 mil 367 personas, de las cuales no se localizaron a 913: 134 mujeres y 779 hombres²³.

1.1. Negativa de Expedición de las Copias Certificadas

Frente a la complejidad del contexto y el constante aumento de la cantidad de personas desaparecidas en la entidad, a principios del año 2016 surgió un nuevo colectivo de familiares de personas desaparecidas, Por Amor a Ellxs, quienes desde el inicio no percibían que los avances institucionales se reflejaran en cambios reales a nivel de la atención recibida por parte de las autoridades, tal como la búsqueda e investigación de los casos de desaparición de sus seres queridos.

Una de las críticas relacionadas con la vulneración de los derechos a la información y la verdad de familiares de personas desaparecidas, era la persistente negativa de proporcionarles las copias de expedientes por razones de sigilo, seguridad o el riesgo de filtración de información²⁴. Incluso, la misma encargada de la Unidad Especializada para la Atención de Desaparecidos, Violeta Meza, justificaba dicha negativa por la existencia en los expedientes de “cosas delicadas” y que “era mejor que el expediente se quedara bajo su resguardo pues se corría el riesgo de que cayera en malas manos”. Como uno de los esfuerzos de mejorar la atención en la Unidad, se permitía revisar de manera breve las investigaciones, bajo la supervisión, indicación y tiempos de las/os Agentes del Ministerio Público correspondientes²⁵,

sin respetar y poner en el centro las necesidades y tiempos de familiares de personas desaparecidas.

Esta situación violatoria a los múltiples derechos de las víctimas, conllevó al colectivo, acompañando en aquel momento por el Cepad, a la necesidad de determinar una nueva estrategia jurídico – política, con la finalidad de lograr el pleno acceso a los contenidos de las investigaciones.

Ante las múltiples negativas de proporcionar copias de las averiguaciones previas y, a raíz de la reflexión colectiva sobre las estrategias legales para lograr el acceso a los expedientes de investigación de cada una de las integrantes del Colectivo, se decidió volver a presentar las solicitudes de copias certificadas de toda la actuación contenida en ocho expedientes, las cuales, con el apoyo y acompañamiento jurídico del Cepad, se entregaron a la Agencia del Ministerio Público 12/C de la Fiscalía General de Jalisco el 12 de mayo de 2016, fundamentando la petición en los derechos que tienen las víctimas a la información, a la verdad y participación de manera activa en el desarrollo de las investigaciones, asumiendo un papel fundamental en este proceso.

Desde el momento de la presentación de las solicitudes de copias se comenzaron a presentar múltiples obstáculos. Primero, resultó difícil localizar las oficinas de la Agencia y el mismo personal desconocía donde se pudieran presentar los escritos, dirigiendo a integrantes del Cepad a presentar los documentos en la agencia de investigación del delito de secuestro. Esto último denota que se tendía a confundir la desaparición de personas con el delito de secuestro, práctica que sigue presente hasta la actualidad. Asimismo, el trato proporcionado por el personal del área fue poco serio e inadecuado. Finalmente, la respuesta de las autoridades para expedir la totalidad de las copias fue nula.

Frente a esta situación, considerando que la desaparición de personas constituye una grave

²³ Fiscalía General del Estado de Jalisco. (2018). Oficio FG/UT/1846/2018,

²⁴ Por Amor a Ellos. (2016). “Comunicado No. 2”. Disponible en: <http://poramoraellxs.blogspot.com/>

²⁵ Anely S. Nuño. (2016). “Familiares de desaparecidos van ante la oficina de la ONU”. El Diario NTR. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=42243

violación a los derechos humanos, por lo que la omisión y la negativa de autoridad de expedir las copias certificadas no puede ser justificada por las circunstancias de secrecía y seguridad nacional o del Estado, se buscaron diferentes alternativas jurídicas y políticas, y se identificaron posibles rutas a seguir a corto y mediano plazo.

Para evitar la presentación de amparos y la judicialización de todos los casos, se realizó una reflexión conjunta sobre una posible estrategia política que pudiera servir como el soporte para las líneas de acción meramente jurídicas y transmitir las exigencias, sin generar el desgaste y depender de los tiempos de los procesos judiciales. Es por eso que se decidió llevar a cabo una rueda de prensa, en la cual se presentaría la problemática de la falta del acceso a los expedientes y la imposibilidad de obtener una copia de los mismos. Asimismo, se planteó que el Colectivo Por Amor a Ellxs solicitaría la intervención de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México para atender la problemática.

2. El Camino Hacia el Diálogo

2.1. Rueda de Prensa (15 de Junio de 2016)

En el evento de la rueda de prensa, llevado a cabo el día 14 de junio de 2016, participaron las integrantes del Colectivo Por Amor a Ellxs y el Cepad. En éste, se expuso el sentir y la indignación de familiares de personas desaparecidas ante la falta de respuesta a las solicitudes de las copias, el derecho de las víctimas y la obligación del Estado de garantizarlo.

Durante el evento, familiares de personas desaparecidas planteaban: “¿será que negarnos el acceso es para que no nos demos cuenta de los nulos avances en las investigaciones? El negarnos el acceso a nuestro expediente constituye una grave violación a nuestros derechos como víctimas y, desde luego, entorpece nuestra búsqueda, porque ignoramos qué está haciendo la autoridad para buscar a nuestros seres queridos”²⁶. Además, en su discurso aparecían más preguntas: “¿Sin acceso a nuestros expedientes, cómo vamos a saber si la Fiscalía General de Jalisco está siguiendo cada uno de los datos de búsqueda que les hemos dado? (...) ¿Cómo vamos a saber si en verdad están buscando a nuestros desaparecidos en campo y no sólo a través de oficios de colaboración?”²⁷.

Por lo antes señalado, las integrantes de Por Amor a Ellxs destacaron que “los discursos políticos alrededor de las desapariciones en Jalisco no corresponden a la realidad que estamos viviendo familiares de desaparecidos”²⁸. En esta misma línea, exigieron al Fiscal General que les garantizara el

acceso pleno a los expedientes, ya que “esto no es una concesión que nos da la Fiscalía, al contrario, acceder a ellos es nuestro derecho y ellos están obligados a respetarlo”²⁹.

Asimismo, en el evento se realizó una solicitud pública del colectivo a que se realizara una intervención del nuevo Representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (ONU-DH México), Jan Jarab, para que incidiera en la entrega de las copias certificadas de las averiguaciones previas a cada una de las integrantes del colectivo, y para que se generaran espacios de participación y diálogo entre familiares de personas desaparecidas y la FGE a efecto de lograr los resultados en el desarrollo las investigaciones y atender la grave situación de la desaparición de personas en el estado. La rueda de prensa fue acompañada por un comunicado, y la temática fue retomada por diversos medios de comunicación locales.

Cabe resaltar que, a pesar de los esfuerzos de posicionar el tema y exigir el derecho a la información y a la verdad a familiares de las personas desaparecidas, la postura de las autoridades se mantenía firme, sin comprender la importancia de garantizar los derechos fundamentales de las víctimas. Incluso, el mismo Fiscal de Derechos Humanos, Jaime Dante Haro Reyes, posteriormente a la rueda de prensa, justificó la negativa de expedir las copias debido a la posibilidad de “alterar las líneas de investigación”, señalando que “hay casos en los que a lo mejor no se ponen de acuerdo los familiares y va el esposo o la esposa, van los tíos, van los padres, los familiares y entonces se tendrá que nombrar a un representante de cada uno de los familiares para poder estar en contacto con ellos”. En la misma línea, el Gobernador del Estado admitió que el acceso a los

²⁶ Nuño, A. (15 de junio de 2016) Familiares de desaparecidos van ante la oficina de la ONU. NTR Guadalajara. Recuperado de: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=42243

²⁷ Darwin Franco Migués. (2016). “Familiares de desaparecidos de Jalisco pedirán intervención de la ONU-DH México”. Tercera Vía. Disponible en: <http://terceravia.mx/2016/06/familiares-desaparecidos-jalisco-pediran-intervencion-la-onu-dh-mexico/>

²⁸ Nuño, A. (2016). “Familiares de desaparecidos van ante la oficina de la ONU”. El Diario NTR. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=42243

²⁹ Ibídem.

expedientes en algunos casos puede resultar limitado porque “hay familiares inmiscuidos u otras cuestiones y, por tanto, los avances de la investigación no se les muestran”³⁰.

2.2. Visita de Jan Jarab, Representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Derechos Humanos en México (6 de Julio de 2016)

El documento anunciado durante la rueda de prensa fue presentado ante la ONU-DH México al día siguiente, 16 de junio de 2017. En la carta dirigida a Jan Jarab, se describió la ausencia de los avances de investigación en los casos del Colectivo Por Amor a Ellxs, así como la falta de sensibilidad, opacidad y el maltrato por parte del personal de la FGE.

Asimismo, se presentó la situación relativa a la falta de respuesta a la solicitud de proporcionar las copias certificadas de todo lo actuado en los expedientes. A raíz de esta situación claramente violatoria a sus derechos, en virtud de la Ley General de Víctimas y la Ley Estatal de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco, las integrantes del Colectivo solicitaron la intervención del Representante de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, Jan Jarab, para que fungiera “como observador y en su caso, facilitador para que se eviten más violaciones a los derechos humanos de familiares de las personas desaparecidas”. También, se solicitó que se convocara una reunión para exponerle “la grave situación de las personas desaparecidas en Jalisco”³¹. La respuesta a la carta fue positiva y, como resultado, después de tres semanas que se entregó el

documento, el día 6 de julio de 2017, se llevó a cabo la visita del Representante de la Oficina en el estado de Jalisco durante la cual se sostuvo una reunión privada con las integrantes del Colectivo Por Amor a Ellxs. Cabe señalar que fue la primera visita de Jan Jarab fuera de la Ciudad de México desde que había asumido sus funciones.

Durante el encuentro, las integrantes del colectivo presentaron a Jan Jarab sus testimonios, el contexto y magnitud de las desapariciones en la entidad, así como la descripción de las malas prácticas institucionales y el maltrato que sufren familiares de personas desaparecidas en su camino de búsqueda de la verdad y la justicia, las cuales no habían cambiado a pesar de la creación de la Unidad Especializada para la Atención de Desaparecidos e implementación del Protocolo Alba.

Como soporte para la exposición de familiares de personas desaparecidas, se le entregó a Jan Jarab un documento en el cual se realizó un resumen de la situación de personas desaparecidas en el estado, las deficiencias en la atención a víctimas y en los procesos de búsqueda e investigación de los casos de desaparición por parte de las instituciones de procuración de justicia.

“Como familias de personas cuyo paradero desconocemos, vivimos en un total desamparo y violaciones sistemáticas de nuestros derechos humanos y que nos han convertido en víctimas del sistema, ya que a la fecha ni la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, ni la Fiscalía de Derechos Humanos de la Fiscalía General y mucho menos la Comisión Estatal de Atención a Víctimas han dado seguimiento a nuestras demandas, incluso, han sido omisas ante las múltiples violaciones de las cuales hemos sido objeto”, se describió en el escrito.

Tanto en la reunión, como en el documento, se presentó el listado de las siguientes exigencias que

³⁰ Analy S. Nuño. (2016). "Justifican la negativa de acceso a expedientes". El Diario NTR. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=42465 17 de junio 16 Justifican la negativa de acceso a expedientes

³¹ Por Amor a Ellxs, Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (2016). Carta dirigida a Jan Jarab, Representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

no habían sido solventadas por el Gobierno hasta aquel momento:

- Reconocer el carácter de coadyuvantes de familiares de las personas desaparecidas dentro de las indagatorias.
- Proporcionar las copias simples y certificadas de la totalidad de los expedientes de las averiguaciones previas, y explicar que diligencias se habían realizado.
- Entregar las copias de las sábanas de llamadas.
- Proporcionar la información clara y expedita de parte del Director del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses tras la localización de una fosa clandestina.
- Cesar de manera definitiva la incineración de cuerpos sin identificar.

Para concluir la reunión se transmitieron las solicitudes dirigidas al Representante de la Oficina, pidiendo que “su visita no sólo sea de palabra sino de acciones concretas”, depositando la confianza en el defensor. Las peticiones presentadas durante la reunión fueron las siguientes:

- La solicitud del acompañamiento de Jan Jarab, en calidad del observador y facilitador activo en la búsqueda de personas desaparecidas, en relación con las autoridades del estado de Jalisco, “ya que deseamos que se concluyan las malas prácticas y el mal trato que recibimos las familias, y que se documente puntualmente cómo es que verdaderamente se atiende a los familiares de las personas desaparecidas”.
- La solicitud de mediación entre las autoridades locales, especialmente la Fiscalía General de Jalisco y el colectivo Por Amor a Ellxs, junto a la petición de que se convocara a un primer encuentro, en base a las experiencias exitosas en otras entidades federativas, cuáles pudieran generar las modificaciones que se deberían realizar en el estado en cuanto a “la atención de víctimas y sus familiares, los protocolos de búsqueda, la capacitación y formación de

servidores/as públicos/as en las investigaciones, la asistencia técnica especializada para el personal del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, y todo aquello a que abone a garantizar el derecho a la verdad, al acceso a la justicia y a la reparación”.

- Solicitud de que convocara a “reuniones permanentes” donde participarían “representantes del más alto nivel de la Fiscalía de Jalisco y representantes de colectivos de familiares de personas desaparecidas de las entidades con mayores avances en materia de búsqueda e investigación”. Lo anterior, para efecto de que se implementaran las mejores prácticas y que se erradicara de las instituciones de Jalisco las prácticas de criminalización y revictimización³².

Después de la reunión sostenida con familiares de personas desaparecidas, durante su estancia en Jalisco, Jan Jarab se reunió con las autoridades estatales y, como resultado de la reunión, se logró instalar la primera mesa de trabajo entre el Colectivo Por Amor a Ellxs y el Fiscal General del Estado, con el acompañamiento de la ONU-DH México y el Cepad en calidad de observadores, la cual tuvo lugar en el mes de agosto de 2017.

Este avance constituye un punto decisivo para el proceso de participación de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos institucionales relacionados con la búsqueda, investigación e identificación de personas en el estado de Jalisco.

La apertura del entonces Fiscal General, Jesús Eduardo Almaguer Ramírez, para instalar las reuniones de diálogo con familiares de las personas desaparecidas, fue una muestra tangible del reconocimiento de la existencia de la problemática

³² Por Amor a Ellxs, Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (2016). Documento entregado a Jan Jarab, Representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

FOTO: Cepad, 2016



de las desapariciones en la entidad y una representación de la voluntad política del gobierno. Y, efectivamente, desde la primera mesa de seguimiento pudimos observar el cambio sustancial en el discurso del Fiscal General y mayor disposición para realmente atender la situación.

Es importante señalar que la reunión con las personas representantes de un organismo internacional de derechos humanos, sin duda fue una experiencia significativa y esperanzadora para familiares de personas desaparecidas. Asimismo, para el Cepad, este proceso implicó un cambio del paradigma de trabajo, debido a que, de ser una organización especializada en el litigio estratégico, se convirtió en un actor político, priorizando las acciones de incidencia y diálogo con autoridades ante las acciones jurídicas. Finalmente, gracias a la visita de Jan Jarab y el seguimiento desde la Oficina, se logró generar una alianza importante para el seguimiento al tema de las desapariciones de personas en Jalisco.

3. Mesas de Trabajo

No cabe duda que, sin la presencia de este organismo internacional y la reunión del 6 de julio de 2016, no se hubiera logrado romper con la inercia y el abandono del Estado frente a miles de personas desaparecidas en la entidad y abrir un espacio de diálogo de este nivel.

En el marco del seguimiento a la visita del Representante de la Oficina del Alto Comisionado de

las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, se sostuvieron 5 mesas de trabajo mensuales en el periodo de agosto de 2016 a enero de 2017. Se decidió que las mesas serían mensuales, y su objetivo fue exponer los obstáculos institucionales a los que se han enfrentado familiares de personas desaparecidas y buscar la manera de subsanar la errónea actuación de las autoridades. En este espacio se pudieron presentar las malas prácticas de la Fiscalía General del Estado y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, así como exigencias de cambios concretos, con el fin de lograr resultados que materializaran el acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral del daño por parte de familiares de personas desaparecidas.

Las mesas de trabajo estuvieron integradas por las siguientes participantes:

- Integrantes del Colectivo Por Amor a Ellxs.
- Fiscal General del Estado de Jalisco.
- Directora de la Unidad Especializada para la Atención de Desaparecidos.
- Personal de la Unidad Especializada para la Atención de Desaparecidos.
- Fiscal de Derechos Humanos.
- Representantes de la Fiscalía Central.
- Representantes de la Fiscalía Regional.
- Coordinadora del Programa Alerta Amber.
- Coordinadora del Protocolo Alba Jalisco.
- Director del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses.
- Representantes del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses.

Además, en las mesas de trabajo participaron en calidad de observadores:

- La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México

- Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad)

Desde el inicio, el objetivo de las mesas de trabajo no fue sólo cambiar la atención brindada a las integrantes del Colectivo, sino se exigían cambios de carácter general, tratando de erradicar las malas prácticas institucionales y revertir la apuesta del Estado hacia la impunidad.

Las demandas presentadas durante las mesas fueron analizadas y elaboradas de manera conjunta, previamente a las mesas de trabajo, con el acompañamiento jurídico y de incidencia del Cepad.

Posteriormente, el Colectivo Por Amor a Ellxs publicaba el listado con los puntos abordados durante el espacio a través de los comunicados en sus redes sociales. Desde el inicio, el Colectivo tuvo un papel clave en el diseño y presentación de las exigencias, nombrando las malas prácticas institucionales tales como la excesiva rotación de personal, ausencia de las diligencias básicas en los expedientes, revictimización, falta de coordinación entre las autoridades, criminalización, entre otros, basándose en su experiencia a nivel cotidiano.

Estos procesos se caracterizaban, por un lado, por la apertura de las instancias de procuración de justicia a escuchar y buscar soluciones a los problemas que se presentaban; sin embargo, desde la sociedad civil predominaba la desconfianza generalizada sobre el grado de cumplimiento real de las promesas expresadas en este espacio.

3.1 Primera Mesa de Trabajo (5 de Agosto de 2016)

La primera mesa de trabajo entre familiares de personas desaparecidas y autoridades estatales fue

celebrada el 5 de agosto de 2016 en las instalaciones de la Fiscalía de Derechos Humanos de la FGE. En la reunión estuvieron presentes el Colectivo Por Amor a Ellxs, la ONU-DH México, el Cepad, el Fiscal General, el Fiscal de Derechos Humanos y la Directora de la Unidad Especializada de Búsqueda, junto al personal de su área.

Esta mesa de trabajo fue la segunda ocasión en que se sostuvo diálogo entre el Gobierno del estado y familiares de personas desaparecidas en la historia de Jalisco. No obstante, por primera vez, las reuniones fueron acompañadas por un organismo internacional de derechos humanos y una organización de sociedad civil local, quienes participaron en calidad de observadores del proceso. Debido a este nivel de interlocución, se esperaba que esta vez se lograría llegar a resultados más tangibles y trascendentales, no como había sucedido con el espacio de diálogo llevado a cabo desde mayo de 2015 con el Gobernador, Aristóteles Sandoval Díaz.

Para la adecuada preparación de la mesa de trabajo resultó necesaria una serie de reuniones previas. Las reflexiones se concentraron en torno a los tres grandes objetivos de la mesa: eliminar las malas prácticas y vicios institucionales dentro de la FGE y el IJCF, exigir que éstas instituciones cumplieran con sus obligaciones fundamentales, y que el funcionamiento de las mismas fuera acorde a los más altos estándares internacionales aplicables en la materia.

En la reunión se decidió plantear las siguientes cuestiones: la ausencia de la información sobre los casos de las personas desaparecidas, la falta de avances de investigación, el maltrato por parte de las autoridades hacia familiares de personas desaparecidas, el tema forense relativo a las pruebas de ADN, y finalmente, se consideró reiterar la solicitud de obtener las copias certificadas de todo lo actuado en cada uno de los expedientes.

Cabe señalar que una de las propuestas tentativas durante las reuniones preparatorias fue crear un organismo local de búsqueda de personas desaparecidas, profesional e independiente, aunque, en aquél momento, este planteamiento parecía poco alcanzable y muy ambicioso.

Durante la reunión, las integrantes del Colectivo expusieron las demandas anteriormente elaboradas y solicitaron que se les diera el debido seguimiento por parte de la Fiscalía General. Después de que se presentaba cada una de las exigencias, el Fiscal General tomaba la palabra y se comprometía a atender la situación y generar las acciones.

Cada punto anunciado por las integrantes de Por Amor a Ellxs se concluía con la elaboración de los acuerdos correspondientes. Desde la Fiscalía se demostró una comprensión y apertura para generar las mejores prácticas institucionales, incluso su mismo titular se pronunciaba en múltiples ocasiones que “su causa es encontrar a los desaparecidos”.

Uno de los logros más significativos de la primera mesa de trabajo fue el acuerdo de expedir las copias certificadas de los expedientes, y la apertura total para la revisión de los casos por parte de familiares de personas desaparecidas, con el acompañamiento del Cepad, a fin de subsanar las omisiones e inconsistencias en el desarrollo de las acciones de búsqueda e investigación. Además, se planteó la necesidad de otorgar mayor presupuesto directo para el área de personas desaparecidas, lo que fue una de las principales exigencias de las integrantes del Colectivo, considerando la magnitud de las desapariciones en el estado y el poco personal que se dedicaba a los procesos de búsqueda e investigación de personas.

Con la finalidad de generar mayor coordinación interinstitucional y mejor comunicación entre las autoridades, se recibió de manera positiva la propuesta de las familias de invitar al personal del IJCF a que participara en las reuniones mensuales. Se

destacó la necesidad de que las personas que realizaban las tomas de muestras de ADN deberían tener mayor sensibilidad y proporcionar toda la información necesaria a las víctimas, sin asumir que las personas desaparecidas estaban muertas, lo que solía suceder. Desde el inicio de las mesas de trabajo se contempló también la idea de crear un banco de datos forenses, aunque este tema quedó sin ser profundizado.

Además, se generó un compromiso de priorizar la toma de las muestras de ADN a más de un/a familiar de la persona desaparecida y, para este fin, se tendría un acercamiento con personal del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, específicamente con el área de genética.

En cuanto al personal de las instancias de procuración de justicia, se acordó que se comenzaría un proceso de profesionalización y capacitación continua y se decidió aumentar el número del personal, con la finalidad de garantizar mejor atención a familiares de personas desaparecidas. Para el Colectivo era importante que el personal asignado “cubre con el perfil que esta alta responsabilidad requiere”³³ para garantizar el trato digno y erradicar la persistente revictimización y criminalización hacia familiares de personas desaparecidas. Además, que se cesara la práctica de la constante rotación de Agentes del Ministerio Público y Policías Investigadoras.

Asimismo, se acordó que se separara del puesto a cada funcionario/a que no realizara de manera adecuada su función. Este punto generó gran preocupación debido a que este mecanismo mediante el cual el/la familiar de persona desaparecida señalara de manera directa a una

persona que viola los derechos de las víctimas, pudiera poner a las mismas en riesgo y traer represalias.

De igual manera, uno de los acuerdos importantes con relación a la actuación del personal de la FGE era refrendar el compromiso de llevar a cabo la búsqueda inmediata, sin esperar las 72 horas para iniciar las acciones de búsqueda e investigación de la persona, que era una práctica recurrente en Jalisco. En este punto, se demostró la actitud firme desde el Fiscal General, señalando que cualquier Agente del Ministerio Público que solicitara algún plazo de tiempo para admitir la denuncia, sería separado de su puesto.

Aunado a lo anterior, se planteó la importancia de la participación de las familiares de personas desaparecidas como observadoras en los procesos de exhumación de cadáveres tras la localización de fosas clandestinas.

Asimismo, se contempló la necesidad de que se creara una plataforma que permitiera la búsqueda en vida de personas desaparecidas en las instituciones públicas y privadas, entre ellas, en los centros penitenciarios, hospitales públicos, estancias migratorias, centros de rehabilitación, albergues, centros psiquiátricos, empresas de transporte terrestre y aéreo, entre otros lugares.

Por último, se mostró la apertura de la FGE para que familiares de personas desaparecidas pudieran solicitar la intervención de peritos/as o personas expertas independientes para que personal de la Fiscalía pudiera tener una asistencia técnica y se caracterizase por una mayor profesionalización y capacitación. Sin embargo, las últimas cuestiones no quedaron asentadas en la minuta de la reunión y nunca se concretizaron.

Durante la reunión se realizaron minutas oficiales, en las cuales quedaron firmados los acuerdos y

³³ Darwin Franco Migués (2016). “Entrega Fiscalía de Jalisco expedientes que por años les fueron negados a familiares de desaparecidos”. Disponible en: <http://terceravia.mx/2016/09/entrega-fiscalia-jalisco-expedientes-anos-les-fueron-negados-a-familiares-desaparecidos/>

compromisos asumidos por la FGE. Con la finalidad de dar seguimiento a los mismos, así como analizar y evaluar las acciones emprendidas, se decidió llevar a cabo mesas de trabajo mensuales, y por lo tanto, la segunda mesa se agendó para el mes de septiembre de 2016. Asimismo, se nombró al Fiscal de Derechos Humanos, Dante Haro Reyes, como enlace para operar los acuerdos de las mesas de trabajo.

Terminando la reunión, se realizó una reflexión conjunta sobre el desarrollo de la mesa de trabajo. Al mismo tiempo, el Colectivo Por Amor a Ellxs emitió un comunicado en el que se reiteraron todas las exigencias presentadas ante el Fiscal General, el cual, de acuerdo con el Comunicado, “buscó justificar en todo momento las acciones que desde su institución se han realizado para la búsqueda y localización de las y los desaparecidos de Jalisco; sin embargo, nuestra verdad y experiencia le dejó muy claro que la realidad que vivimos y padecemos no corresponde a aquella que se desprende de sus discursos, ya que las desapariciones no se reducen a clasificaciones ni todas ellas están vinculadas con acciones criminales”³⁴. Asimismo, en la publicación se describieron los compromisos adquiridos ese día por el Fiscal General. Es importante señalar que una preocupación estuvo presente durante todo el proceso, y era que los acuerdos sólo beneficiaran a las personas integrantes del Colectivo, y no atendieran al objetivo planteado desde el inicio, que era el de generar cambios que pueden trascender a todas las víctimas de desaparición en el estado de Jalisco.

3.2 La Entrega de Copias Certificadas (1 de Septiembre de 2016)

En el seguimiento a la mesa de trabajo sostenida el 5 de agosto y, en particular, del acuerdo de que se garantizara la entrega de las copias certificadas de los

expedientes a integrantes del colectivo Por Amor a Ellxs, el día 1 de septiembre de 2016, en las instalaciones de la Fiscalía General del Estado, ubicadas en la Calle 14, se llevó a cabo una reunión con la finalidad de cumplir con el compromiso asumido por el Fiscal General y proporcionar a las familias las copias certificadas de todo lo actuado en las averiguaciones previas correspondientes a sus casos. En esta reunión estuvieron presentes el Fiscal de Derechos Humanos, las personas encargadas del Protocolo Alba y Alerta Amber, así como el personal de la Agencia 12/C de la Fiscalía General, que era la especializada en desaparición de personas.

El evento constituyó una muestra importante y tangible del avance del proceso de diálogo entre familiares de personas desaparecidas y la Fiscalía General del Estado, sobre todo que también se acordó llevar a cabo, posteriormente, las mesas de revisión de cada uno de estos casos para conocer el desarrollo de las investigaciones y detectar las omisiones e inconsistencias que no habían permitido la correcta búsqueda e investigación.

Aunque se reconoció el compromiso de las autoridades, desde Por Amor a Ellxs y el Cepad se mantenía una postura firme, la cual paralelamente fue reiterada en varios comunicados del Colectivo, que el acceso a los expedientes y la expedición de las copias certificadas del mismo constituía un derecho fundamental de todas las víctimas, y que los efectos del acuerdo consolidado en la mesa de trabajo entre el Colectivo y la Fiscalía General deberían desprenderse para todas y todos los familiares de personas desaparecidas en la entidad.

De igual manera, se señaló que si no se hubiera solicitado la intervención de la ONU-DH México, no se podría haber llegado a estos logros, lo que claramente demostraba que sin la presión internacional no se generarían los incentivos para atender la solicitud de familiares de personas

³⁴ Por Amor a Ellxs. (2016). Comunicado No. 6. Disponible en: <https://www.facebook.com/PorAmorAEllxs/>



FOTO: Fiscalía de Derechos Humanos, 2016

desaparecidas, la observancia y el cumplimiento de los derechos fundamentales de las víctimas³⁵.

Finalmente, en la reunión se entregó a cada una de integrantes de Por Amor a Ellxs las copias certificadas de los expedientes que abarcaban los casos de desaparición de sus familiares, junto al expediente original con la posibilidad de revisar y comparar sus contenidos. Cabe resaltar que la mayoría de los expedientes no presentaban mayores avances y no contaban con las diligencias básicas, y al momento de expresar las inconformidades por parte del Colectivo, no se les daba ninguna respuesta concreta a lo planteado.

También, es importante destacar que durante el evento, el personal de la Agencia 12/C fotografiaba a las personas que participaron en el espacio y realizaban grabaciones de sus declaraciones, por lo que se percibía un ambiente de desconfianza y hostigamiento.

3.3 La Segunda Mesa de Trabajo (8 de Septiembre de 2016)

La segunda mesa de trabajo se realizó el 8 de Septiembre de 2016 en las instalaciones de la Fiscalía

de Derechos Humanos. En la reunión estuvieron presentes:

- Colectivo Por Amor a Ellxs,
- Cepad,
- Representante de la Oficina del Alto,
- Fiscal General,
- Fiscal de Derechos Humanos,
- Directora del Área de Desaparecidos y su personal,
- Directora General del Centro de Atención y Protección a Víctimas, Ofendidos y Testigos del Delito,
- Director General del Centro de Vinculación y Seguimiento a la Defensa de los Derechos Humanos,
- Coordinadora del programa Alerta Amber y la Coordinadora de Protocolo Alba Jalisco.
- Representante del IJCF, que participó por primera vez a petición del Colectivo.

Tal como se hizo para la mesa anterior, se tuvieron reuniones previas entre Por Amor a Ellxs y el Cepad para la adecuada preparación de los puntos a plantear durante la mesa de trabajo. Para este proceso, se realizó el análisis y la evaluación de las acciones emprendidas por parte de las autoridades, tomando en cuenta el cumplimiento de cada punto de los acuerdos asumidos por el Fiscal General en la reunión del mes de agosto de 2016. Se consideró que los temas pendientes por resolver eran “la falta de presupuesto asignado a las áreas de búsqueda de desaparecidos, subsanar los procesos de búsqueda, confronta e identificación en materia forense y capacitación a personal por expertos en investigación y búsqueda de desaparecidos”³⁶.

³⁵ Por Amor a Ellxs. (2016). Comunicado No. 7. Disponible en: <https://www.facebook.com/PorAmorAEllxs/>

³⁶ Por Amor a Ellx. (2016). “Comunicado No. 8, Primera mesa de trabajo con la Fiscalía General del Estado”. Disponible en: https://www.dropbox.com/s/zbmizz9iadho58z/Comunicado%208%20PRIMERA%20MESA%20DE%20TRABAJO%20CON%20FGE%20Y%20COLECTIVO%20POR%20AMOR%20A%20ELLXS_.pdf

Al inicio de la reunión, por parte de Por Amor a Ellxs, se extendió el reconocimiento relativo a la continuidad de las mesas y el seguimiento a los acuerdos sostenidos, como un paso importante en el camino hacia la verdad, justicia y reparación integral. Asimismo, se consideró como un avance importante el evento de la entrega de las copias certificadas, reiterando que es un derecho de todas las víctimas, por lo que debería ser garantizado a cada persona que tiene su familiar desaparecido, sin tener que formar parte del Colectivo. En seguimiento a la entrega de las copias de lo actuado en las averiguaciones previas, se solicitó la instalación de una mesa de revisión y seguimiento de los casos entregados, en la cual, familiares de personas desaparecidas pudieran participar en las investigaciones y, de manera conjunta, evaluar líneas de investigación posibles, así como analizar el desarrollo de las diligencias correspondientes. Esta petición se realizó en el marco del acuerdo de la mesa de trabajo pasada donde la Fiscal General transmitió “apertura total y completa disposición para la revisión y copia de expediente”. Se solicitó que en la mesa de revisión de casos estuvieran presentes Agentes del Ministerio Público, el personal de la Fiscalía de Derechos Humanos, personal de la ONU-DH México e integrantes del Cepad.

Con relación a la importancia de la profesionalización del personal que se encargaría de los procesos de búsqueda e investigación de casos de personas desaparecidas, integrantes del Colectivo señalaron que la mayoría del personal no contaba con el perfil adecuado para atender a familiares de personas desaparecidas. Ante esta preocupación, se reiteró el compromiso de separar del puesto a funcionarios/as que no cumplieran con sus funciones y que no demostraran el compromiso al servicio público “para que de esta manera se atendiera a la ciudadanía con la debida diligencia y respeto a sus derechos humanos”. Con esto, la oficial de la ONU-DH México se comprometió a proporcionar una lista de personas expertas en la materia para que las mismas

impartieran las capacitaciones para el personal de la FGE. También, se acordó que la Fiscalía de Derechos Humanos le daría seguimiento a este tema para fortalecer los conocimientos y capacidades en el interior tanto para el personal de la Fiscalía General como para el personal del IJCF.

En cuanto al seguimiento a los puntos relacionados con el IJCF, se acordó que al momento de realizar una toma de ADN se debería emitir una constancia en la cual se asentaría la información relativa a la toma de las muestras de ADN, particularmente la fecha y nombres de las personas a las que se les tomaron las pruebas. En el mismo sentido, se acordó que los resultados de las muestras de ADN obtenidas, se debería entregar a las familias e integrar a cada expediente y que el Fiscal de Derechos Humanos, con autorización del Fiscal General, revisaría los oficios relativos a las tomas de muestras de ADN enviados por los Ministerios Públicos, en las cuales se solicitaba que se practicara los exámenes de ADN a familiares de personas desaparecidas que denunciaron la desaparición de sus seres queridos. Estos acuerdos se realizaron debido a que en la mayoría de las ocasiones, familiares de personas desaparecidas al momento de proporcionar sus muestras de ADN, no habían tenido la información ni el seguimiento correspondiente.

Debido a la importancia del tema forense y la necesidad de profundizar cuestiones concretas relativas a la identificación de personas y el resguardo de los cuerpos, el Colectivo solicitó una reunión entre el Director del IJCF y el Colectivo *Por Amor a Ellxs* en las instalaciones de la institución, con el acompañamiento de la Oficina de la ONU y el Cepad.

Uno de los puntos más importantes abordados durante la reunión fue el tema relativo al presupuesto dedicado a los procesos de búsqueda, investigación e identificación de personas. Por parte del Colectivo se solicitó que desde la Fiscalía General



FOTO: Fiscalía de Derechos Humanos, 2016

se enviara una propuesta de presupuesto al Ejecutivo estatal de manera transparente y pública, asegurando que se destinaran los recursos suficientes para la búsqueda e investigación de casos de personas desaparecidas en el estado de Jalisco. Cabe señalar que esta petición era de suma relevancia debido a que, reiteradamente, la FGE y el IJCF justificaban sus faltas de actuación en la ausencia de los recursos necesarios. Por lo que se acordó dar seguimiento a dicha propuesta y otorgar el mayor presupuesto para el tema de las desapariciones en la entidad y, en particular, al Área de Desaparecidos de la FGE.

En seguimiento al cumplimiento de las peticiones realizadas en la mesa del mes anterior, se acordó que se revisaría la información sobre las fosas clandestinas encontradas durante el período de 2006-2016, con la finalidad de crear un mapa de dichas fosas, y que se notificaría de manera inmediata al Colectivo cuando se llegara a localizar alguna fosa clandestina en el estado. Por último, se acordó que se daría seguimiento a la plataforma nacional que contendría el banco de datos forenses,

la cual había sido mencionada también en la mesa de trabajo del mes de agosto.

Al cierre de la reunión, se acordó llevar a cabo la próxima mesa de trabajo el día 4 de octubre de 2016 en las instalaciones de la Fiscalía de Derechos Humanos. Asimismo, tal como después del evento del mes de agosto, se llevó a cabo una reflexión conjunta, y el Colectivo Por Amor a Ellxs publicó un comunicado, en el cual presentó los temas que se consideraban como los “imprescindibles” para su cabal atención, y los acuerdos realizados en la reunión y asumidos por la FGEy el IJCF³⁷.

3.4 Reunión con el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (3 de Octubre de 2016)

En el marco del seguimiento a la mesa de trabajo del 8 de septiembre de 2016, a solicitud del Colectivo

³⁷ Por Amor a Ellxs. “Comunicado No. 8: Primera mesa de trabajo con la Fiscalía General del Estado”. (2016) Disponible en: https://www.dropbox.com/s/zbmizz9iadho58z/Comunicado%208%20PRIMERA%20MESA%20DE%20TRABAJO%20CON%20FGE%20Y%20COLECTIVO%20POR%20AMOR%20A%20ELLXS_.pdf

Por Amor a Ellxs y la invitación del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, frente a las múltiples preocupaciones relacionadas con los procesos de identificación de personas³⁸, el día 3 de octubre se llevó a cabo la mesa de trabajo sostenida en las instalaciones del IJCF, en la que participaron el Colectivo Por Amor a Ellxs, personal del IJCF incluyendo el Director de la institución, el Coordinador Técnico de los Servicios Médicos Forenses, el Jefe de Departamento de Identificación de Personas y la persona encargada de la coordinación de las delegaciones regionales; la Fiscalía de Derechos Humanos, así como el Cepad y dos representantes de la ONU-DH México en calidad de observadores del proceso.

El objetivo de la reunión fue extender las peticiones por parte del Colectivo y conocer a profundidad las actividades que realizaba el IJCF relativas a los procesos de resguardo e identificación de los cuerpos, así como la información relacionada con las fosas clandestinas y comunes en Jalisco.

Al igual que en las otras mesas, previamente a la reunión, se llevaron a cabo reuniones de trabajo preparatorias entre el Colectivo y el Cepad, con la finalidad de diseñar un cuestionario dirigido al IJCF, el cual se mandó por correo electrónico antes de la reunión programada, para que se abordara en dicha reunión.

Durante el evento, se llevó a cabo la explicación sobre los procesos de identificación forense, se atendieron las peticiones y preguntas presentadas por las integrantes del Colectivo y se trató de responder a las preguntas que contenía el cuestionario. Además, se proporcionó información sobre las tomas de muestras de ADN que se aplicaban en el IJCF. De igual manera, se explicó qué tipo de información forense se recababa de los cuerpos no identificados, y qué tipo de bases de

datos existían para resguardar toda esta información. Por otro lado, se compartieron los avances de la implementación del software Ante Mortem y Post Mortem, los datos relativos a la incineración e inhumación de los cuerpos y la información sobre el proyecto de construcción del panteón forense de Coyula, Tonalá.

En esta reunión, las integrantes de Por Amor a Ellxs reiteraron la importancia de proporcionar el oficio relativo a la toma de ADN y la copia de los resultados de ADN a familiares de personas desaparecidas, así como el acuerdo de tomar las pruebas de ADN de dos familiares de la persona desaparecida, compromiso que fue asumido por el Fiscal General del Estado, del cual no tenían conocimiento el personal del IJCF que se encontraban presentes en esta reunión. Asimismo, se solicitó que se tomara las muestras de ADN a todas las personas fallecidas y a las personas encontradas en las fosas clandestinas y fosas comunes en el estado de Jalisco, y se las confrontara con todas las bases de perfiles genéticos disponibles.

Por otro lado, se reiteró la petición de que se informara a familiares de las personas desaparecidas sobre los hallazgos de fosas clandestinas u otros sitios donde fueran inhumados cuerpos y se les permitiera estar presentes en el lugar como observadoras, acuerdo que también se había asumido en las mesas de trabajo con la FGE y que, además, constituía una obligación del Estado de acuerdo con la Ley General de Víctimas. Con relación a las fosas clandestinas y comunes, el Instituto aclaró que no era la instancia encargada de recabar la información al respecto, puesto que la FGE era la responsable de actualizar estos datos. Asimismo, desde el Colectivo se señaló la importancia de que las personas que no contaban con una denuncia, pudieran acudir a la institución para que se les practicara las pruebas de ADN, y se solicitó el acceso a las pruebas periciales, tal como la ropa y

³⁸ Ibídem.

pertenencias de todos los cuerpos encontrados en el estado de Jalisco.

En cuanto al tema relativo a los procesos de intercambio de la información forense con las instituciones forenses de otros estados del país, se aclaró que se mandaban mensualmente los perfiles genéticos de los cuerpos no identificados a la delegación estatal de la Procuraduría General de la República (PGR), no obstante, no se alimentaba la base de datos del Instituto con la información proporcionada por la misma.

Frente a esta situación, por parte del Colectivo se reiteró la necesidad e importancia de crear un banco de datos forenses de carácter nacional en una plataforma digital, con la información necesaria para la plena identificación de personas, recabada y actualizada en tiempo real. Esta información debería integrar los datos Ante Mortem y Post Mortem de todas las entidades federativas que, entre otras características, debería contener las fotografías, perfiles genéticos, huellas dactilares, lo relativo a la odontología y antropología forense, pruebas mitocondriales y, en su caso, señas particulares, entre otros.

En respuesta a la petición anterior, se acordó que el Director del IJCF, Luis Octavio Cotero Bernal, plantearía este punto en la Reunión Nacional de Servicios Periciales y Ciencias Forenses a celebrarse en la ciudad de Villahermosa, Tabasco. En seguimiento a este punto, el día siguiente Por Amor a Ellxs, con la finalidad de respaldar su petición, entregó al Director General del Instituto un documento relacionado que recalca la importancia de la creación del banco nacional de datos y en el cual se solicitaba que se concretara el proyecto de una plataforma digital que concentrara un banco nacional de datos forenses

Finalmente, cabe destacar que durante la reunión se evidenciaron múltiples limitaciones y deficiencias del

IJCF con relación a la falta de recursos humanos y materiales y, por otro lado, las relativas a su “autonomía”, la cual había sido muy restringida. En realidad, la institución fungía como un organismo auxiliar de la FGE y no como un organismo independiente, ya que el control de los cuerpos y de todos los procesos relativos a los mismos estaban a cargo de la Fiscalía General. Asimismo, durante el encuentro se demostró la ausencia de una coordinación y comunicación adecuada entre el Fiscal General, la Fiscalía de Derechos Humanos y el IJCF.

3.5 Tercera Mesa de Trabajo (18 de Octubre de 2016)

El 18 de octubre, en las instalaciones de la Fiscalía de Derechos Humanos, se llevó a cabo la tercera mesa de trabajo sostenida entre las autoridades estatales y el colectivo Por Amor a Ellxs. En la mesa participaron:

- Colectivo Por Amor a Ellxs,
- Fiscal General,
- Fiscal de Derechos Humanos,
- Directora del Área de Desaparecidos, la Directora General del Centro de Atención y Protección a Víctimas, Ofendidos y Testigos del Delito,
- Director General del Centro de Vinculación y Seguimiento a la Defensa de los Derechos Humanos de la Fiscalía de Derechos Humanos,
- Coordinadora del programa Alerta Amber,
- Coordinadora del Protocolo Alba Jalisco,
- Director del IJCF,
- Coordinador Técnico de los Servicios Médicos Forenses.

Asimismo, en la reunión estuvieron presentes en calidad de observadores del proceso:

- Oficial de Derechos Humanos de la ONU-DH México,
- Cepad.

El objetivo de la reunión fue dar continuidad a los acuerdos asumidos por las autoridades presentes en las mesas de trabajo pasadas, mismos que estaban relacionados con los procesos de búsqueda, investigación de casos de personas desaparecidas e identificación de personas en el estado de Jalisco.

Durante la apertura de la reunión, el Fiscal General reconoció que a pesar de los logros que se habían dado desde el inicio del proceso de diálogo, se sentía inconforme porque “hubiera querido que se avanzara más”. En su discurso, presentó la idea de generar un nuevo modelo de operación con relación a los casos de las desapariciones de personas, con la finalidad de erradicar las prácticas y vicios institucionales del pasado y mejorar la actuación del personal de las instituciones de procuración de justicia. El funcionario público compartió que se contemplaba, como un primer paso, elaborar un diagnóstico real de la situación en el estado, el cual pudiera servir posteriormente como una base de creación del modelo de operación y atender la problemática de fondo.

La propuesta del Fiscal fue un momento clave para el desarrollo de las mesas de trabajo, ya que, aunque todavía se desconocían los pasos que se pudieran dar para generar propuestas concretas, se dio inicio a la búsqueda de un nuevo modelo de trabajo de las instituciones responsables de los procesos de búsqueda e investigación de los casos de personas desaparecidas que pudiera responder de manera integral a las necesidades del estado de Jalisco. Además, se demostró el interés de la Fiscalía General de invitar a personas expertas en la materia para que pudieran apoyar en la elaboración del diagnóstico y se solicitó recomendaciones al respecto a la Oficina del Alto, la cual se encargó de proponer una lista de personas especialistas en el tema.

Uno de los acuerdos relevantes de la reunión fue acordar la fecha y el proceso de análisis y revisión de

casos de los cuales se habían entregado copias certificadas el 1 de septiembre de 2016. Sin embargo, se expresó la preocupación por que, a pesar del reiterado compromiso del Fiscal General de tener la apertura total y disposición para la revisión de los casos y obtención de las copias de los expedientes en el territorio de todo el estado, resultó que en el interior de Jalisco la práctica no había cambiado y se seguían negando las copias de los expedientes.

Asimismo, con relación al seguimiento de los acuerdos en las regiones en el interior de la entidad, se expuso que familiares de personas desaparecidas en el municipio de Lagos de Moreno, daban testimonio de que la práctica de esperar 72 horas para comenzar las actividades de búsqueda inmediata de personas desaparecidas no había cambiado, al igual que la toma de muestras de ADN de una sola persona familiar, sin ningún documento que confirmara que se llevara a cabo esta práctica. Frente a estas declaraciones, el Fiscal reaccionó de manera firme, mostrando la voluntad de asumir la responsabilidad y cesar las malas prácticas también en el interior del estado.

Por otro lado, nuevamente se abordó en la reunión el tema del presupuesto, solicitando que se proporcionara información sobre el recurso destinado al tema de las desapariciones, a lo que se respondió que se daría la información requerida cuando se determinara la construcción del nuevo modelo.

Posteriormente, se pidió la información de seguimiento al personal del IJCF relativa a la Reunión Nacional de Servicios Periciales y Ciencias Forenses, celebrada en la ciudad Villahermosa, Tabasco. Como respuesta, se informó que en dicha reunión se había acordado que se daría seguimiento a la petición del Colectivo, y que en cada entidad se harían esfuerzos de subir los resultados de las muestras de ADN en una plataforma digital. Además, se compartió que se

estaba avanzando con la implementación del Software Ante Mortem y Post Mortem. Asimismo, desde la Fiscalía General se habló de la necesidad de generar un mecanismo bajo el cual, la aplicación de las pruebas de ADN no fuera una cuestión de “la voluntad de uno, sino que fuera una obligación” en todo el territorio del estado de Jalisco.

Finalmente, integrantes de Por Amor a Ellxs solicitaron la presencia permanente en las mesas de trabajo del Director de Instituto, Luis Octavio Coteró Bernal, petición que fue aprobada por el Fiscal General y por el mismo Director del Instituto. Asimismo, se requirió la participación en las mesas de trabajo del Delegado de la PGR, por lo que se decidió gestionar su presencia en las siguientes reuniones.

Cabe señalar que durante esta tercera reunión de trabajo, no hubo acuerdos concretos. Y, aunque se plantearon diversas preocupaciones y se compartieron varios testimonios individuales, faltó hacer énfasis en propuestas concretas para responder a las problemáticas abordadas durante el evento. Una de las causas de esta situación fue la carencia de tiempo suficiente y el desgaste generado por la gran cantidad de reuniones relacionadas con la revisión de los expedientes individuales que se llevaban a cabo de manera paralela, la preparación para la reunión con el IJCF, así como la integración al Colectivo de nuevas familiares de personas desaparecidas que desconocían la dinámica de las mesas de trabajo, entre otros factores.

No obstante lo anterior, es importante reconocer el compromiso del Fiscal General de buscar revertir las prácticas institucionales existentes que resultaban violatorias a los derechos a la verdad y justicia y que contribuían a la impunidad que imperaba en ese momento. Asimismo, la propuesta de generar un nuevo modelo dentro de la Fiscalía General que atendiera los casos de desaparición, así como la idea de hacer un diagnóstico de la situación en el estado,

resultó muy innovadora y fue recibida de manera positiva por parte del Cepad y Por Amor a Ellxs.

3.6 Las Mesas de Revisión de Casos (23 y 24 de Noviembre de 2016)

Los días 23 y 24 de noviembre de 2016, se celebraron las mesas de análisis y revisión de los casos de los cuales se habían obtenido las copias certificadas en el mes de septiembre del mismo año. Estas mesas tuvieron lugar en las instalaciones de la Fiscalía de Derechos Humanos. Durante este proceso se decidió llevar a cabo dos reuniones de cuatro mesas de revisión de casos paralelamente, con la finalidad de dar seguimiento a cada uno de los expedientes de manera particular.

En cada mesa se sentaron: un integrante del Colectivo Por Amor a Ellxs, un integrante del Cepad, el Agente del Ministerio Público responsable del caso y su auxiliar, así como un representante de la Fiscalía de Derechos Humanos, es decir, todas las personas que se consideraba que pudieran contribuir al desarrollo de las mesas debido al conocimiento del caso y la atención que se pudiera brindar. Asimismo, durante las reuniones estuvieron presentes el Fiscal de Derechos Humanos y la persona representante de la ONU-DH México.

Previamente a las mesas de revisión de los casos, con el apoyo de la ONU-DH México, el Cepad diseñó una metodología de análisis de los expedientes, la cual consistía en realizar una cronología detallada de cada averiguación previa, hacer comparaciones entre las diligencias integradas en el expediente con las acciones que contemplaba el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada de la PGR, publicado en el año 2015, para contrastar las actuaciones realizadas.

Después de la minuciosa revisión de los expedientes, se llevaron a cabo reuniones periódicas con familiares de personas desaparecidas para explicar los aspectos técnicos del caso, escuchar sus observaciones, compartir el análisis y construir, de manera conjunta, las propuestas mínimas de actuación, basadas en las hipótesis y posibles líneas de investigación, con la finalidad de impulsar nuevas diligencias y subsanar las omisiones y negligencias que se evidenciaron durante la revisión del caso.

El documento final de revisión del caso, con el listado de las inconsistencias y las propuestas mínimas de actuación, fue presentado durante la mesa de revisión del caso e integrado en cada expediente. La decisión por la cual el documento se integrara a las averiguaciones previas, fue tomada debido a la importancia de dejar constancia del proceso de revisión del caso dentro del expediente y, por otro lado, para generar procesos de seguimiento puntal a las propuestas presentadas por familiares de personas desaparecidas e incidir de manera directa en los avances de las investigaciones.

Este proceso trajo muchos aprendizajes para la organización, sobre todo en la construcción de procesos de revisión de los casos de desaparición de personas de manera conjunta con familiares de personas desaparecidas. Es importante señalar que cada uno de los actores involucrados en la preparación para las mesas, leía el expediente de manera integral, tratando de anotar omisiones e inconsistencias que pudieran ser relevantes para el desarrollo de las investigaciones.

Desde el Cepad, se realizó una lectura analítica y minuciosa de todas las actuaciones que contenían las averiguaciones previas, aplicando las herramientas necesarias para la sistematización de la información desde la perspectiva jurídica, siguiendo los más altos estándares en la materia. Durante el análisis se mantenía una comunicación continua con familiares de personas desaparecidas, y se realizaban reuniones

para intercambiar observaciones relativas al análisis del caso, resolviendo las dudas o preguntas relacionadas con los aspectos jurídicos de los casos. Finalmente, después del análisis conjunto, se elaboró un documento de revisión para cada uno de los ocho casos, en el cual se desglosaron las omisiones y negligencias, así como las propuestas mínimas de actuación para optimizar el desarrollo de las acciones de búsqueda e investigación, escrito que se presentó posteriormente durante las mesas de revisión de los casos.

En cada uno de los escritos de revisión de casos se enlistaron las siguientes irregularidades generales que se presentaban en los análisis de todos los casos:

- El efecto “ping pong”, que permitía el envío del expediente a distintas áreas de la FGE que dilataban innecesariamente la investigación y búsqueda de personas desaparecidas.
- La constante e irregular rotación de agentes del Ministerio Público que impidió la correcta integración del expediente. En los expedientes observados oscilaban desde 4 a 14 cambios injustificados de Agentes del Ministerio Público en periodos cortos de tiempo, lo que había impedido un conocimiento profundo de los expedientes y establecimiento de líneas de investigación claras y consolidadas.
- Una falta de análisis conjunto del agente del Ministerio Público y la Policía Ministerial en el desarrollo de las líneas de investigación.
- Una reversión de la obligación de investigar a familiares de personas desaparecidas, de tal modo que un expediente permanece inactivo hasta que ellas mismas acudieran a preguntar sobre el estado que guarda el caso. Además, en varios de los expedientes se observaron espacios de meses, o incluso periodos de más de un año, donde no se había realizado ninguna actuación, a pesar de que familiares de personas desaparecidas estuvieron presentes en la FGE

para solicitar la información sobre los avances del caso durante estas fechas.

El documento de revisión de casos, tal como se señalaba anteriormente, contenía las propuestas mínimas de actuaciones a realizar por el/la Agente del Ministerio Público y Policía Ministerial, las cuales fueron desglosadas en dos apartados: “propuestas generales de actuaciones a realizar” e “inconsistencias identificadas y propuestas mínimas particulares”.

En el primer apartado “propuestas generales de actuaciones a realizar” se integraba la siguiente información:

- Las solicitudes de actuaciones, que en su mayoría deberían haber sido presentadas en las primeras 72 horas tras la desaparición de la persona, y fueron reiteradas en los ocho documentos de revisión de casos debido a que en todos estos, no se hicieron. Entre las solicitudes expuestas en el escrito, se encontraban las peticiones de girar los oficios relativos a la búsqueda en los registros correspondientes de los hospitales públicos y privados, cárceles municipales y estatales, CEFERESOS, Instituto Nacional de Migración, Fiscalía de Reinserción Social, Registro Público de la Propiedad y de Comercio, Dirección de la Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos, entre otras instituciones. Asimismo, se solicitó la información relativa a la persona desaparecida a la Comisión Nacional Bancaria, Director del Registro Civil del Estado, Instituto Nacional Electoral, Secretaría de Relaciones Exteriores, Director del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), información relativa al celular, así como a las cuentas de redes sociales y correos electrónicos de la persona desaparecida.
- Por otro lado, uno de los puntos claves para el desarrollo de la investigación presentados en este apartado, fue recalcar la importancia del trabajo conjunto entre el Agente del Ministerio

Público y Policía Ministerial, el cual debería de basarse en un análisis común y una retroalimentación constante y mutua, a través de informes de avances fundados y motivados. Esto debería traducirse en los informes de la Policía Ministerial presentados de manera inmediata, con las diligencias necesarias y, por otro lado, por parte de los Agentes del Ministerio Público, se debería dar seguimiento adecuado a la información proporcionada por la Policía Investigadora, situación que no se presentaba en ninguno de los expedientes.

- Finalmente, se hizo explícita la necesidad de llevar a cabo las investigaciones de campo para generar los aportes sustantivos a los avances de la indagatoria en vez de realizar solamente las acciones de búsqueda administrativa y, por otro lado, la importancia de solicitar las colaboraciones a las Procuradurías Generales de Justicia Estatales o Fiscalías Generales, así como a las Direcciones de Servicios Periciales de otras entidades federativas y la PGR, a efecto de que realizaran la búsqueda. Todas estas acciones solicitadas no aparecían en la mayoría de los expedientes.

Asimismo, el segundo apartado “inconsistencias identificadas y propuestas mínimas particulares” contenía lo siguiente:

- Todas las omisiones, negligencias e inconsistencias detectadas en los expedientes de manera particular, así como las propuestas mínimas de actuación adaptadas a cada uno de los casos, de acuerdo con las posibles líneas de investigación correspondientes. En la mayoría de los expedientes, entre las omisiones se encontraban la mala integración del expediente y la persistente falta de seguimiento a la información proporcionada en los informes de avances de investigación, así como la información brindada por parte de las personas cercanas a la persona desaparecida o las personas testigos de

los hechos a través de las declaraciones y entrevistas.

- Además, algunos de los casos, a pesar de haber pasado años tras la desaparición de la persona y el contacto constante de su familiar con la FGE para conocer los avances de las investigaciones, seguían registrados bajo la clasificación de “Acta de Hechos”. En muchos de los casos, se detectaron también los rezagos de años en cuanto a la integración al expediente de los resultados de las pruebas de ADN e incluso, en algunos de los casos, hasta ese momento no se habían encontrado los oficios con dichos resultados, a pesar de las múltiples insistencias de obtenerlas por parte de familiares de personas desaparecidas. Incluso, en uno de los expedientes, el Coordinador de Genética Forense del IJCF respondió que no se habían podido entregar los resultados de las muestras de ADN y realizar las confrontas genéticas durante el periodo de un año tras la recabación de las mismas, por razones del “cúmulo laboral” del IJCF.

Cabe señalar que el documento de revisión de casos también integraba la petición de que el Ejecutivo del Estado solicitara al Congreso del Estado de Jalisco la autorización en el presupuesto para el año 2017 de una partida presupuestaria correspondiente a efecto de que, tanto el Agente del Ministerio Público como la Policía Ministerial, contaran con los recursos materiales y humanos necesarios para llevar a cabo todas las diligencias, a fin de esclarecer los hechos y sancionar a las personas responsables, garantizando el cumplimiento de los derechos al acceso a la verdad, justicia y reparación integral.

Las peticiones presentadas en el escrito se fundaron tanto en el ordenamiento nacional y estatal como bajo los estándares internacionales de derechos humanos. En cuanto al marco normativo legal nacional y local, la fundamentación jurídica se basó particularmente en la Constitución, la Ley General de

Víctimas, Ley Estatal de Atención a Víctimas y el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco. Asimismo, con relación a la fundamentación en el marco del derecho internacional, se basó en las recomendaciones emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada y las recomendaciones realizadas por el Grupo Interdisciplinario de los Expertos Independientes (GIEI) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el caso Ayotzinapa, relativas al seguimiento de atención a familiares de las víctimas por parte de las autoridades estatales.

Durante las mesas de trabajo de revisión de los casos, las integrantes del Colectivo presentaban las omisiones y negligencias detectadas en el caso concreto, las cuales contenía el documento de revisión de casos, y se explicaba a detalle las propuestas de actuación generales y mínimas particulares. Cabe señalar que durante la presentación de los puntos, se evidenciaba que la mayoría del personal presente en la mesa desconocía lo que contenían los expedientes, por lo que por parte de integrantes del Cepad se tenía que mostrar las fojas con las diligencias concretas de las averiguaciones previas para justificar las propuestas de actuación o evidenciar los errores. Además, en varias ocasiones resultó necesario contextualizar a las y los funcionarios públicos sobre el desarrollo de las actuaciones en el caso. Incluso, en una de las mesas, la Agente del Ministerio Público en varias ocasiones se equivocaba en cuanto al nombre de la persona desaparecida.

Asimismo, se demostró el desconocimiento en materia de derechos humanos, incluyendo a una persona representante de la Fiscalía de Derechos Humanos quien de manera firme constataba que el caso que era calificado como privación ilegal de la libertad no se podría calificar como desaparición forzada porque la desaparición de la persona había sucedido antes de la tipificación del delito en el Código Penal del Estado de Jalisco.



El ambiente durante las mesas de revisión de casos era tenso, y el trato se consideraba hostil, como si estuviéramos en dos lados opuestos, en vez de asumir que las acciones que se proponían pudieran contribuir a los avances de los expedientes a los cuales se daba seguimiento y correspondían al trabajo de servidores públicos. A muchas integrantes del Colectivo estas condiciones generaron varias afectaciones en su estado de salud física y emocional durante las reuniones, por lo que faltaba una atención especializada y disponible durante los eventos.

Terminando la mesa de revisión de cada uno de los casos, se acordó la integración del documento de revisión al expediente, con la explicación de la importancia que se le diera el seguimiento a cada uno de los puntos abordados durante la mesa. Cabe destacar que como resultado positivo de estas reuniones, se generó un canal de comunicación con las personas encargadas de los procesos de búsqueda e investigación de los casos entre familiares de personas desaparecidas y el Cepad.

En cuanto a las acciones posteriores a las mesas de revisión de casos, en cada documento se propuso una metodología para llevar a cabo “un seguimiento cronológico a todas y cada una de las actuaciones” a desahogar, e implementar mesas de análisis de casos bimestrales para asegurar la debida integración de los expedientes y el desarrollo adecuado de las investigaciones. No obstante, posteriormente a las mesas sostenidas en noviembre de 2016, no se determinó ningún mecanismo de supervisión y seguimiento consolidado, ni se agendaron fechas concretas para las reuniones posteriores a fin de verificar los avances del caso y evaluar el cumplimiento de los puntos acordados.

Uno de los logros más grandes del proceso de revisión de casos, fue que integrantes de Por Amor a Ellxs pudieron conocer a detalle el estatus de las investigaciones a partir de la presentación de las denuncias respectivas y entender las actuaciones que contenían los expedientes. Asimismo, a partir de la revisión del caso, las mismas familias participaron

en el proceso del diseño de las propuestas de actuación y la construcción de las líneas de investigación, las cuales fueron presentadas posteriormente en los documentos integrados en el expediente.

Además, la creación de manera conjunta de dicho documento, les permitía comprender las condiciones de cada expediente y adquirir conocimientos técnicos jurídicos, puesto que las mismas integrantes del Colectivo fueron quienes presentaban el documento y exigían ante Agentes del Ministerio Público que se subsanaran las omisiones detectadas y que se llevara a cabo las diligencias concretas para seguir las líneas de investigación correspondientes. Indudablemente, este proceso además de ser un gran aprendizaje personal y colectivo para familiares de personas desaparecidas y el Cepad, formó parte del propio empoderamiento de integrantes de Por Amor a Ellxs y la construcción de sujetos autónomos de derechos quienes de manera consciente y activa formaban parte del proceso de búsqueda e investigación del caso de su ser querido desaparecido.

Es importante reconocer que el aspecto que no se consideró en aquel momento era la importancia del acompañamiento psicosocial para este tipo de procesos. En el año 2016 este componente todavía no se había integrado al acompañamiento brindado por el Cepad. Es por eso que, a pesar de estar al lado de las personas y haber llevado una serie de reuniones preparativas con familiares de personas desaparecidas previamente a la mesa, debido a toda la tensión y estrés relacionado con la importancia de la reunión, así como el enfrentamiento con los funcionarios públicos de manera tan directa, el evento generó varias afectaciones en el estado de salud física y salud emocional de las personas.

Cabe señalar que el proceso de análisis de todos los expedientes facilitó generar los conocimientos generales sobre las deficiencias, inconsistencias y contradicciones encontradas en los expedientes de

los casos que ocurrieron en diferentes tiempos y en varias localidades.

El ejercicio de sistematizar todas las omisiones que arrojaban los expedientes pudo ayudar a detectar y hacer visibles las malas prácticas más frecuentes dentro de las indagatorias, las cuales constituían los principales obstáculos en el acceso a la verdad y justicia para familiares de personas desaparecidas.

3.7 Cuarta Mesa de Trabajo (15 de Diciembre de 2016U+0029

El martes 15 de diciembre, en las instalaciones de la Fiscalía de Derechos Humanos, se llevó a cabo la cuarta reunión sostenida entre las autoridades estatales y el Colectivo Por Amor a Ellxs. En la mesa de trabajo participaron:

- Colectivo Por Amor a Ellxs,
- Fiscal General,
- Fiscal de Derechos Humanos,
- Directora del Área de Desaparecidos,
- Directora General del Centro de Atención y Protección a Víctimas, Ofendidos y Testigos del Delito,
- Director General del Centro de Vinculación y Seguimiento a la Defensa de los Derechos Humanos de la Fiscalía de Derechos Humanos,
- Coordinadora del programa Alerta Amber,
- Coordinadora del Protocolo Alba Jalisco,
- Director del IJCF,
- Coordinador Técnico de los Servicios Médicos Forenses,
Persona encargada del Despacho de la Dirección General de Contraloría y Visitaduría,
- Secretario Particular del Fiscal General del Estado,
- Agentes de Ministerios Públicos y auxiliares del Área de Desaparecidos,
- Director del Área de la Supervisión a Derechos Humanos.

-
- En la reunión estuvieron en calidad de observadores del proceso:
- El Representante la ONU-DH México, Jan Jarab
- Cepad.

En la reunión, el Colectivo extendió la preocupación que la mayoría de los acuerdos asumidos en el marco de las mesas de trabajo no se reflejaban en la práctica, de acuerdo con la información obtenida por parte de diferentes personas que tenían a su familiar desaparecido en la entidad. Se compartió que “las y los integrantes de este colectivo, así como las miles de familias que tienen un desaparecido en Jalisco no encuentran coherencia entre lo que públicamente se dice de las investigaciones y búsquedas de nuestros seres queridos y lo que nosotros experimentamos cada que solicitamos información en la Fiscalía, cada que revisamos el expediente sin ver resultados pero sobre todo cada que vez que escuchamos el testimonio de familias cuyo ser querido ha desaparecido en estos últimos tres meses”. Por esta razón, el objetivo de Por Amor a Ellxs fue reiterar las exigencias y conocer los argumentos y escuchar las explicaciones de las autoridades de por qué no se habían podido generar cambios reales³⁹.

El Fiscal General, exhortó a las autoridades presentes en la mesa a actuar con debida diligencia, compromiso y respeto a los derechos humanos de los familiares de personas desaparecidas. Además se comprometió a realizar las acciones correspondientes al tema de la rotación del personal, así como los procesos de capacitación y profesionalización de los servidores públicos que se dedicaban a la búsqueda e investigación dentro del Área de Desaparecidos.

A petición del Colectivo, se acordó gestionar las bases legales y formales para la existencia de un

medio tecnológico que permitiera visualizar, difundir y compartir la base de datos que contuviera las fotografías de la fisonomía de cadáveres localizados en distintos puntos del Estado, además de utilizar la base de datos estatal en beneficio de familiares de personas desaparecidas, para evitar la erogación de tiempo, dinero y esfuerzo. Lo anterior, para generar consultas de manera rápida y desde cualquier punto de Estado y, de ser posible, utilizando medios electrónicos como la computadora o teléfono inteligente.

En esta misma línea, el Fiscal General se comprometió a contactar personalmente a las autoridades correspondientes en las entidades de Colima, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, Nayarit y Aguascalientes para poner en marcha en la región occidental del país una base de datos de imágenes y ADN para, posteriormente, replicarlo a nivel nacional. Con relación a lo planteado, por parte de Por Amor a Ellxs se reiteró la necesidad de la colaboración de manera eficiente con Procuradurías y Fiscalías de todas las entidades federativas.

Por otro lado, se acordó solicitar y analizar las sábanas de llamadas de manera inmediata y, de esta manera, evitar retrasos en la obtención de información que pudiera ser relevante para la pronta localización de la persona desaparecida. Además, se decidió llevar a cabo una separación del área de búsqueda inmediata y el área de investigación criminal.

Las integrantes del Colectivo Por Amor a Ellxs hicieron la petición de que no existiera una diferencia en los mecanismos de búsqueda e investigación de casos de personas desaparecidas en la Zona Metropolitana de Guadalajara y en el interior de Estado. A raíz de este planteamiento, se acordó ofrecer una misma atención, sensibilización, capacitación y profesionalización del personal, así como la erogación de recursos, sin ninguna distinción. Por su parte, el Fiscal comentó que se

³⁹ Por Amor a Ellxs. (2016). Comunicado Tercera Reunión Con La Fiscalía General De Jalisco. Disponible en: <https://www.facebook.com/PorAmorAEllxs/>

establecerían unidades en cada una de las 12 regiones del Estado, con un Ministerio Público responsable por cada región.

Otro de los puntos planteados por el Fiscal General, fue una propuesta de implementar un equipo de búsqueda y reacción para el área de desaparecidos, compuesto de elementos motorizados e investigadores. Y se comprometió a dar informes concretos sobre esta propuesta en el mes de enero.

Por su parte, el Representante de la ONU-DH, Jan Jarab, reconoció los avances obtenidos en el estado de Jalisco en materia de desaparición, y subrayó la importancia de la aplicación de protocolos eficaces de búsqueda de personas desaparecidas. Se mencionó que los logros que se dieron en la entidad podrían tomarse como modelo en la implementación de mecanismos de búsqueda de personas desaparecidas en otros estados, particularmente, los procesos de búsqueda forense. Jarab recaló la relevancia de mantener una cooperación, coordinación y sinergia de manera interestatal que incurriera en la pronta localización de desaparecidos.

Finalmente, se acordó llevar a cabo la próxima mesa de trabajo mensual en el mes de enero del año 2017.

3.8 Quinta Mesa de Trabajo (24 de Enero de 2017)

El 24 de enero de 2017, en las instalaciones de la FGE, se celebró la quinta mesa de trabajo sostenida entre familiares de personas desaparecidas y las autoridades locales encargadas de procuración de justicia. En el evento estuvieron presentes un número significativamente mayor de funcionarios/as públicos/as, a comparación con otras reuniones. En esta mesa de trabajo participaron:

- Colectivo Por Amor a Ellxs,
- Fiscal General,

- Fiscal de Derechos Humanos,
- Directora del Área de Desaparecidos,
- Directora General del Centro de Atención y Protección a Víctimas, Ofendidos y Testigos del Delito,
- Director General del Centro de Vinculación y Seguimiento a la Defensa de los Derechos Humanos de la Fiscalía de Derechos Humanos,
- Coordinadora del programa Alerta Amber,
- Coordinadora de Protocolo Alba Jalisco,
- Director del IJCF,
- Coordinador Técnico de los Servicios Médicos Forenses,
- Encargado de la Dirección de Dictaminación Pericial,
- Encargado del Despacho de la Dirección General de Contraloría y Visitaduría,
- Secretario Particular del Fiscal General del Estado y el Director del Área de la Supervisión a Derechos Humanos.
- Cabe señalar que a esta mesa de trabajo finalmente acudió el Delegado de la PGR Procuraduría General de la República en Jalisco, respondiendo así a la petición de Por Amor a Ellxs.
- Asimismo, a invitación del IJCF, en el evento participaron el Coordinador Regional del Programa para Personas Desaparecidas y un Médico Forense, ambos del Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Es importante indicar que en el evento por primera vez también participaron familiares de personas desaparecidas del colectivo Fundej.

Además, en la reunión estuvieron en calidad de observadores del proceso:

- La Oficial de Derechos Humanos de la ONU-DH México

- Cepad.

El evento se inició con la presentación de las nuevas personas encargadas de la Dirección del Área de Desaparecidos, debido a que se había separado del puesto a la persona que estaba a cargo del área. En cuanto al personal responsable de los procesos de búsqueda e investigación, se invitó y se realizó la presentación de los nuevos Directores de las sedes regionales de Tlajomulco de Zúñiga, Tepatitlán de Morelos, Lagos de Moreno, Ocotlán, Chapala, Zapotlán el Grande, Autlán de Navarro, Puerto Vallarta, Ameca, Tequila, Colotlán y Cihuatlán.

En la reunión participaron también Agentes del Ministerio Público de la Zona Metropolitana de Guadalajara y sus actuarios, así como el Comandante del Grupo de la Policía Investigadora y responsable del seguimiento de los asuntos del Colectivo Por Amor a Ellxs. El Fiscal General manifestó que la razón del por qué se invitaron a todas estas personas, fue con la finalidad de atender y dar cumplimiento a los acuerdos solicitados por parte del Colectivo Por Amor a Ellxs en la mesa de trabajo pasada de otorgar una uniformidad en cuanto al protocolo de actuación y atención a víctimas, tanto en la Zona Metropolitana como al interior del Estado, para brindar una mejor y oportuna atención a familiares de personas desaparecidas. Además, puntualizó que se sancionaría a todas las personas que fueran omisas y negligentes ya que no habría “tolerancia a la desatención del personal” y “quien no sentía este compromiso, no podría formar parte de la dependencia”.

Durante la reunión, desde la ONU-DH se felicitó a todas las personas presentes por el trabajo de construcción en conjunto, con participación de familiares de personas desaparecidas. Se destacó el reconocimiento de los avances que se dieron a lo largo del proceso durante los últimos seis meses. El representante del Comité Internacional de la Cruz Roja resaltó la importancia de las mesas de trabajo

con participación de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil, así como del trabajo en equipo para lograr metas comunes.

Por parte del Fiscal General, se reiteró el compromiso del Gobernador de darle prioridad al tema de las desapariciones en el estado de Jalisco. El funcionario anunció que se realizarían los cambios y ajustes que fueran necesarios para cambiar las políticas públicas relativas al tema de las desapariciones. A su vez, se destacó la importancia de trabajar en conjunto, reiterando su compromiso para trabajar “al límite de sus capacidades, dando resolución integral al problema con resultados contundentes”.

Con relación a la temática forense, se dio seguimiento al trabajo entre el CICR y el IJCF para discutir y hacer observaciones a las prácticas de identificación de personas fallecidas en la entidad. Con esto, se reiteró y acordó fortalecer los lazos de comunicación y colaboración entre la FGE y el IJCF. Además, se abordó nuevamente el tema del Software Ante Mortem y Post Mortem, el cual, aunque presentaba avances, todavía no entraba en funcionamiento. Además, se acordó la creación de un archivo básico de consulta en constante actualización, en el cual se contemplaban seis dictámenes: necropsia, fotografía del cadáver, fotografía del lugar de los hechos o donde fue localizada la persona, ficha dactilar, odontograma y el perfil genético.

Por otro lado, en cuanto al tema de los convenios de colaboración entre las diferentes instituciones, nuevamente se acordó por parte del Fiscal General, contactar a los estados colindantes con Jalisco, así como Sinaloa y Veracruz, con la finalidad de celebrar los convenios de colaboración relacionados con las confrontas de perfiles genéticos. Asimismo, se acordó que a través de la PGR, se hiciera una

solicitud de convenio de colaboración entre todos los estados.

Finalmente, se tomó la decisión de sostener la siguiente mesa de trabajo en el mes de febrero, durante la cual, el Fiscal General presentaría un informe con resultados relativos a los cambios y avances que se estaban dando por parte de las autoridades para atender el tema de las desapariciones, exhortando a todas y todos servidores públicos presentes en la reunión a servir con verdadera diligencia e incentivar la unión entre las víctimas y las autoridades. Sin embargo, la reunión mensual del mes febrero nunca tuvo lugar.

4. Reflexiones Sobre el Proceso de las Mesas de Trabajo

En el mes de enero se llevó a cabo la última mesa de trabajo mensual. Desde el mes de agosto de 2016, hasta el mes de enero de 2017 se lograron sostener

cinco mesas de trabajo entre el colectivo de familiares de personas desaparecidas y la FGE, con el acompañamiento y observación de la Oficina ONU-DH México y el Cepad. Durante este período, se llevaron a cabo la reunión de obtención de copias certificadas, dos mesas de revisión de casos, y la reunión con el IJCF.

Como se explicó anteriormente, en cada uno de estos espacios de diálogo se generaron decenas de acuerdos a los cuales se daba puntual seguimiento. Sin embargo, varios de estos acuerdos, al momento de evaluarlos, no habían sido cumplidos a cabalidad y no se reflejaron en la práctica. Muchas acciones que se llevaron a cabo para dar el cumplimiento a los compromisos no fueron entendidos y las acciones emprendidas no respondían a las propuestas o los acuerdos celebrados.

En estos procesos, se evidenció la ausencia de coordinación y comunicación adecuada entre diferentes instituciones de procuración de justicia y, en particular de las instancias encargadas de los procesos de búsqueda, investigación e identificación de personas.

Varios de los avances, aunque tuvieron un impacto en la Zona Metropolitana de Guadalajara, no se presentaban en las demás regiones del estado de Jalisco, ya que en mayoría de los municipios, las prácticas de revictimización y violación a los derechos fundamentales de víctimas, continúan hasta la fecha. Uno de los ejemplos que evidenciaba esta situación, proporcionado por el Colectivo Por Amor a Ellxs durante el Espacio de Reflexión, realizada con el Cepad previamente a esta publicación, era el cambio de la práctica de realizar la búsqueda de manera inmediata sin tener que esperar las 72 horas tras la desaparición de una persona, la cual solamente se había desprendido en el centro del estado de Jalisco⁴⁰.

Por otro lado, las dos últimas reuniones dejaron de ser operativas y concretas debido a que se comenzaron a abordar de manera más amplia las cuestiones relativas a los casos particulares. Si bien es de suma importancia generar los espacios de escucha, no obstante, debido a esta situación y la atención a varias cuestiones de carácter individual, las reuniones difícilmente llegaban a compromisos concretos y un seguimiento puntual de los mismos, además, no se abordaban las cuestiones que pudieran generar cambios de carácter más estructural y transcendental.

El Colectivo Por Amor a Ellxs considera como el resultado positivo de las mesas de trabajo, el cambio del personal presentado en la última reunión y la separación del puesto de las personas que habían sido omisas y negligentes⁴¹.

De igual manera, algunos avances dejaron de ser solo discurso por parte de autoridades, y comenzaron a tener un carácter más tangible. Una de las muestras de avance más importantes, fue la expedición de las copias certificadas de los expedientes, derecho que les fue negado por años a familiares de personas desaparecidas en Jalisco. Asimismo, la organización del espacio de las mesas de trabajo y la disposición del personal de escuchar y dar seguimiento a las indicaciones sobre los errores que se cometieron a lo largo de todo lo actuado en el expediente, se pudo reconocer como un mensaje positivo desde la FGE para mejorar las prácticas y subsanar las omisiones y negligencias cometidas. Además, gracias a este proceso se lograron visibilizar todas las deficiencias relativas a las integraciones de las averiguaciones previas, las cuales obstaculizaban el cumplimiento al derecho al acceso a la justicia y a la verdad y, también se pudieron generar cambios del personal.

⁴⁰ Espacio de Reflexión, 16.11.2018, Oficina de Cepad, Guadalajara.

⁴¹ Ibidem.

Uno de los logros más significativos de las mesa de trabajo, fue el anuncio del Fiscal General en diciembre de 2016 de crear un modelo integral de búsqueda e investigación de casos de personas desaparecidas, que recogería las mejores prácticas internacionales en la materia. Sin duda, los acuerdos contruidos y reiterados a lo largo del proceso de diálogo, con la participación activa del Colectivo Por Amor a Ellxs y la observación desde la ONU-DH México y el Cepad, los cuales fueron contruidos con base en las problemáticas que vivían las integrantes del colectivo, así como toda la información sobre las omisiones e inconsistencias obtenida mediante el análisis detallado de los expedientes, constituyeron elementos claves que incidieron en la decisión de buscar la creación de una nueva institución.

Una vez que culminaron las mesas, se creía que no se generarían cambios reales, no obstante, las evidencias de las malas prácticas institucionales presentadas durante este proceso, evidenciaron la necesidad de llevar a cabo un diagnóstico para conocer a profundidad la situación en el estado y, con base en este documento, construir una instancia que pudiera atender la problemática de las desapariciones en la entidad, tomando en cuenta las características particulares de Jalisco.

Cabe resaltar que en este proceso, la participación y acompañamiento de la Oficina del Alto fue esencial para iniciar el proceso de diálogo con las autoridades estatales. La visita de Jan Jarab, fue un momento decisivo para el cambio en términos del discurso político y el reconocimiento público del problema de las desapariciones en la entidad, y posteriores cambios en la atención a familiares de personas desaparecidas por parte de las instituciones de procuración de justicia. Asimismo, es posible que, sin el acompañamiento del organismo internacional a lo largo de las mesas de trabajo, no se habría mantenido su periodicidad y no se habría llegado al cumplimiento de algunos de los acuerdos asumidos por las autoridades. Por otro lado, también cabe

reflexionar que si lo anterior hubiera sido posible sin las aspiraciones políticas del entonces Fiscal General.

De igual manera, para el Colectivo Por Amor a Ellxs, la visita de Jan Jarab contribuyó al reconocimiento del fenómeno de las desapariciones de personas en estado por parte de las autoridades, y abonó al insertar esta problemática bajo escrutinio nacional e internacional. Además, el proceso de las mesas de trabajo fue para ellas importante porque por fin se sentían escuchadas. Aunque no todos los acuerdos sostenidos en las mesas de trabajo llegaron a ser cumplidos, se generó un espacio de diálogo directo y escucha activa por parte de los funcionarios públicos de los más altos rangos, incluyendo el Fiscal General quien estuvo presente durante todas las reuniones⁴².

En cuanto al Cepad, las mesas de trabajo constituyeron un gran proceso de aprendizaje de carácter continuo. Además, indudablemente, uno de los logros de la organización, fue el cambio de la manera de trabajar, ya que anteriormente al proceso de las mesas de trabajo, la organización, por sus principios y valores, se negaba a mantener un diálogo tan cercano con las autoridades. Para este proceso y debido a las condiciones coyunturales, se tomó la decisión de priorizar las acciones de incidencia e interlocución política ante el litigio que pudieran generar cambios estructurales y cambiar el paradigma de trabajo de la organización.

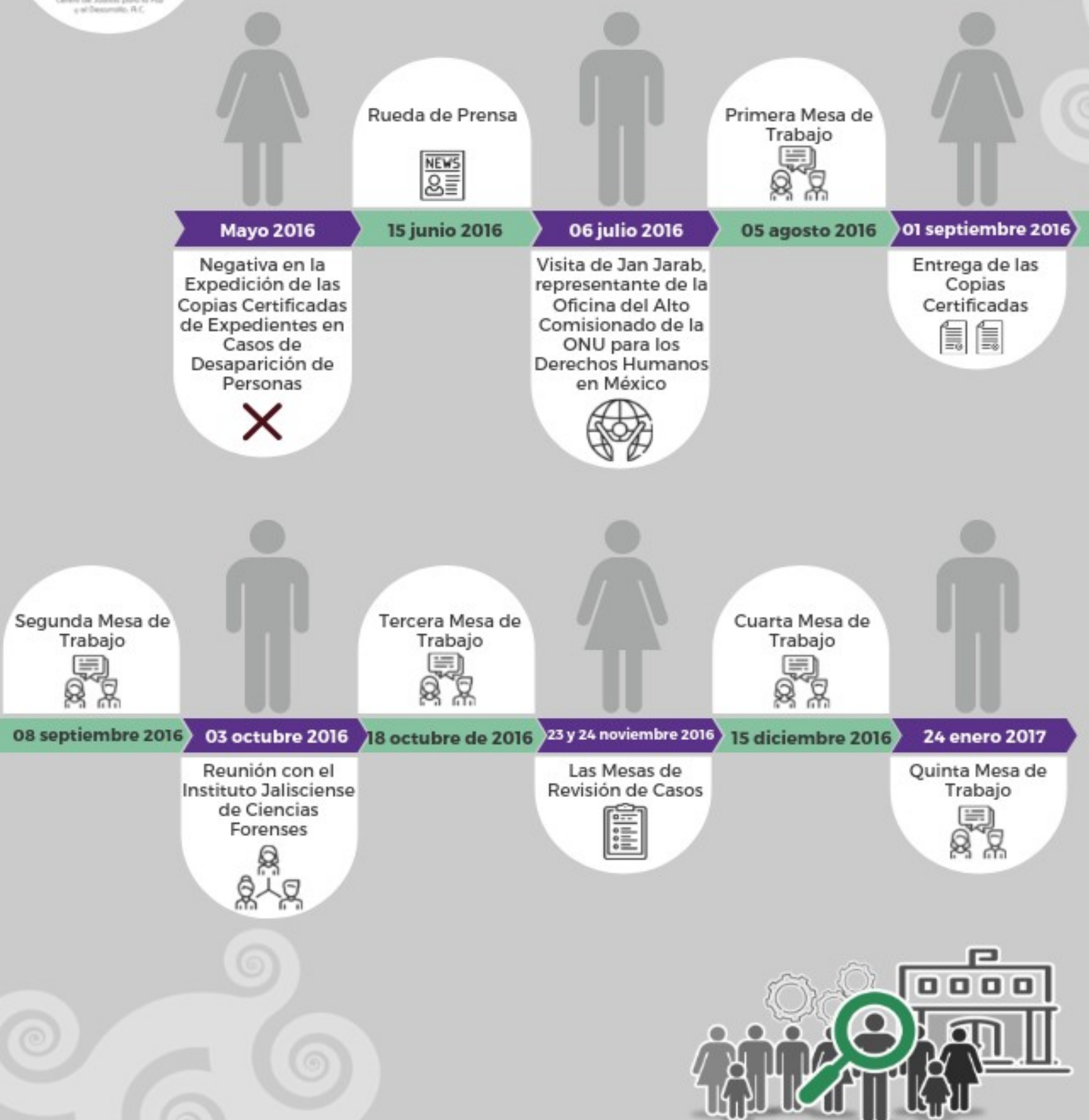
En el mismo sentido, se logró tener una perspectiva más integral con relación a los conocimientos relativos a los procesos de búsqueda e investigación en términos prácticos, en contraste con los estándares en materia de derechos humanos. Se lograron identificar los obstáculos y retos institucionales que no permitían generar avances en la materia, así como las necesidades para que la institución pudiera funcionar de manera adecuada.

⁴² Ibidem.

Además, desde la organización se desarrollaron las capacidades de análisis de los casos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, considerando los aprendizajes relativos a nuevas metodologías y herramientas de revisión de casos.

Este proceso llevó a la organización a adquirir conocimientos sobre los procesos de trabajo conjunto y acompañamiento integral a víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, y reflexionar sobre qué tipo de atención y el acompañamiento debería brindar la organización.

INICIO DE DIÁLOGO: MESAS DE TRABAJO



¿El camino hacia la Verdad y la Justicia?

II. CREACIÓN DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN PERSONAS DESAPARECIDAS

1. Contexto en el Año 2017

A principios del año 2017, los esfuerzos y acuerdos tomados en las mesas de trabajo no se materializaron en alcanzar el acceso a la justicia y la verdad de las víctimas de desapariciones y no se reflejaron en los índices de las desapariciones. A pesar de que se llevaron a cabo diversas acciones con la finalidad de mejorar los resultados en la búsqueda e investigación de casos de personas desaparecidas en la entidad, de acuerdo con el RNPED, hasta el 31 de enero de 2017, se reportaron 2 mil 653 personas desaparecidas, colocando al estado en el tercer lugar a nivel nacional, después de Tamaulipas y el Estado de México, lo que correspondía a que 8.5 % de las víctimas, fueron desaparecidas en Jalisco⁴³.

Asimismo, de acuerdo con los datos proporcionados por la FGE al Cepad mediante las solicitudes del acceso a la información pública, hasta el año 2016 se registraron un total de 3 mil 367 desapariciones de personas, lo que representa un aumento de 33.7 % comparado con el año 2015. De estas 3 mil 367 personas, no se habían logrado localizar a 921⁴⁴, lo que demuestra ineficacia del Estado con relación a los procesos de búsqueda e investigación.

Es importante mencionar que las cifras que proporciona la FGE, aunque son más elevadas que los datos del RNPED, no constituyen un registro confiable y no representan la magnitud de las

desapariciones en la entidad. Asimismo, estos datos no incluyen a todas las personas que no fueron denunciadas o reportadas como desaparecidas debido al miedo, temor a represalias o la desconfianza hacia las instituciones de procuración de justicia por el déficit en su capacidad de investigar.

De igual manera, al inicio del año 2017, no se había presentado alguna mejora con relación a las malas prácticas y vicios institucionales, las cuales habían sido uno de los temas fundamentales durante las mesas de trabajo. Los expedientes no contaban con mayores avances en la investigación, no en todos los casos se realizaba la búsqueda inmediata, además que se registraban múltiples deficiencias en cuanto al trato y atención hacia familiares de personas desaparecidas.

Cabe señalar que aunque no se lograron concretizar los acuerdos derivados de las mesas de trabajo y generar cambios reales, el discurso institucional en favor de las víctimas de desaparición parecía ser cada vez más firme y reflejaba el interés del Estado de realmente atender la problemática de las desapariciones en Jalisco. Incluso, a comparación con el año anterior, en cuanto al reconocimiento de la responsabilidad del Estado en el incremento de las desapariciones de personas en la entidad, durante la Glosa Ciudadana del Cuarto Informe de Actividades del Gobernador, el Gobernador y el Fiscal General señalaron que el 15% de las desapariciones cometidas en Jalisco eran forzadas, dato que contrasta con las declaraciones anteriores de que en la entidad no se cometían desapariciones forzadas⁴⁵.

⁴³ RNPED (2018). Consulta Pública. Recuperado de: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>

⁴⁴ Fiscalía General del Estado de Jalisco. (2018). Oficio FG/UT/1846/2018.

⁴⁵ Luis Antonio Ruiz (2017). "Son forzadas el 15% de las desapariciones en Jalisco: Fiscalía". Disponible en:

Frente a este contexto, el año 2017, sin duda fue un año donde la magnitud de las desapariciones de personas constituyó un gran desafío para el Estado, por lo que el proceso de la creación de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas (FEPD) parecía ser una de las respuestas más ambiciosas e innovadoras ante la situación generalizada de violencia en la entidad y el aumento continuo de las personas desaparecidas.

2. Inicio del Proceso de la Creación De La Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas: Elaboración de Diagnósticos

La mesa de trabajo celebrada en el mes de enero de 2017, había sido la última mesa de diálogo sostenida en el marco de las reuniones mensuales entre familiares de personas desaparecidas, la FGE, el IJCF, la ONU-DH México y el Cepad.

Ante la falta de resultados concretos, así como en el marco de seguimiento al diagnóstico anunciado por el Fiscal General durante la última mesa de trabajo, resultó indispensable conocer las prácticas en materia de búsqueda, investigación y atención a víctimas en el estado y evaluar el desempeño de las instituciones públicas encargadas de brindar estos servicios, esto con la finalidad de diseñar e implementar posteriormente las acciones que garantizarían el cumplimiento de los derechos a la verdad, justicia, reparación integral del daño y la no repetición a las víctimas de desaparición.

Este proceso fue acompañado por integrantes de la ONU-DH México y dos personas expertas que tuvieron el carácter de consultores de la FGE, Pedro Elías Díaz Romero, ex coordinador de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación de Colombia y Ana Yeli Pérez Garrido. Cabe destacar que las personas asesoras contaban con experiencia previa en asesorar y evaluar el desempeño de las instituciones de procuración de justicia en varios estados de la República, así como participar en el diseño e implementación de la Unidad de Análisis y Contexto para la Investigación de Delitos Vinculados a Feminicidios, Homicidios Dolosos y Desapariciones de Niñas y Mujeres de la Procuraduría General de Justicia del Estado De México.

Una de las primeras actividades que realizaron las personas consultoras, fue la elaboración de diagnósticos sobre el funcionamiento de la FGE en cuanto a los procesos de búsqueda e investigación de casos de personas desaparecidas en la Zona Metropolitana, así como en las regiones del interior del estado de Jalisco. Cabe destacar que, por primera vez, la importancia de elaborar diagnósticos en torno a la situación real de las desapariciones en el estado, fue anunciada por el Fiscal General durante la mesa de trabajo del 18 de octubre de 2016.

En total, se elaboraron dos diagnósticos, el primero, que versó sobre la situación relativa a los procesos de búsqueda e investigación de casos de desaparición de personas en la Zona Metropolitana de Guadalajara, concluyó en diciembre de 2016 y, el segundo, que trataba del mismo tema pero en otras regiones de Jalisco se terminó en el mes de abril de 2017. A partir del análisis integral de la situación, se desprendió la necesidad de implementar una nueva metodología para investigar los casos de personas desaparecidas, lo que resultó en la presentación de una propuesta de crear una fiscalía especializada en investigación de delitos de desapariciones de personas, siendo un modelo desconcentrado con competencia en todo el territorio de Jalisco.

Cabe resaltar que para la elaboración de los diagnósticos y, en consecuencia, para llegar a las conclusiones mencionadas anteriormente, se llevaron a cabo múltiples reuniones informativas con servidores públicos de diferentes regiones del estado de Jalisco, proceso en el cual la FGE se destacó por su apertura. Por otro lado, las personas expertas sostuvieron varios encuentros con familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de lo anterior, fue recabar información relativa a las investigaciones de los casos de desaparición de personas, revisar las prácticas institucionales, así como evaluar el funcionamiento, estructura y organización de las dependencias correspondientes.

Una de las observaciones más relevantes presentadas por parte de las personas consultoras, era la necesidad de crear una Unidad de Análisis de Contexto dentro de la estructura de la Fiscalía Especializada, con la finalidad de incorporar una metodología de investigación basada en el análisis contexto de los hechos, partiendo de la suposición de que las desapariciones de personas que se cometían en el estado no constituían hechos aislados. Esta propuesta resultaba indispensable para brindar resultados y romper con el cerco de impunidad presente en el estado, debido a la magnitud de la cantidad de personas desaparecidas y las constantes graves violaciones a los derechos humanos que eran cometidas en Jalisco, así como la existencia de múltiples estructuras del crimen organizado, con posible participación de las autoridades locales.

Asimismo, cabe señalar que entre varias recomendaciones de las personas consultoras, se encontraba también la necesidad de generar una coordinación efectiva entre las instancias relacionadas con la búsqueda de personas desaparecidas, la investigación de los hechos y la atención a víctimas, así como la mejora de los mecanismos de búsqueda inmediata, incluyendo el Protocolo Alba y Alerta Amber. Por otro lado, con la creación del nuevo modelo de la Fiscalía Especializada, se buscaba erradicar las prácticas denunciadas en las mesas de trabajo, las cuales se evidenciaron durante el tiempo de la consultoría y que consistían principalmente en la ausencia de avances reales en las investigaciones, el trato poco respetuoso brindado a las víctimas, la falta de recursos humanos, técnicos y materiales para el adecuado desempeño de las funciones, entre otras. Con base en los resultados de los diagnósticos, se diseñó la estructura y posible ruta para la creación de una Fiscalía Especializada, de acuerdo con las necesidades del contexto, los mayores estándares internacionales en la materia y otras experiencias de diferentes entidades federativas. Fue así que

comenzó el proceso de creación de la FEPD, el cual estuvo acompañado de reformas legislativas, de las que destacan las siguientes: la aprobación de las reformas legislativas a la Ley Orgánica de la FGE y al Reglamento de la Ley Orgánica de la FGE, así como la elaboración del Reglamento Interno de la Fiscalía Especializada.

Otras acciones importantes a realizar en el proceso de la creación de la FEPD fueron la creación de la selección del personal de la Dirección General de Análisis y Contexto y la selección de la persona titular de la Fiscalía Especializada. También se destacan las capacitaciones brindadas a las personas que integrarían esta institución. Cabe señalar que a lo largo de este proceso, tanto las personas consultoras como la ONU-DH, reiteraban la importancia del acompañamiento de la sociedad civil al mismo. A continuación, se abordará de manera más amplia cada una de las etapas de este proceso de creación de la FEPD.

Es importante señalar que tras la elaboración de los diagnósticos, se realizaron varias reuniones de trabajo con la finalidad de presentar la estructura de la nueva Fiscalía Especializada a detalle y conocer mejor el proceso de creación y diseño de la misma.

Algunas de las reuniones se sostuvieron solamente con la sociedad civil, y otras con la participación de las y los representantes de la FGE y el IJCF, tal como la reunión del 28 de febrero de 2017 o el 6 de abril de 2017. Asimismo, en estos espacios se extendió la invitación para participar en las mesas de trabajo para la redacción del Reglamento Interno de la FEPD, lo anterior, con la finalidad de generar una coordinación de esfuerzos y procesos de retroalimentación.

3. Reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado

En el marco de seguimiento a lo indicado en los diagnósticos, el día 4 de abril de 2017 se publicaron las modificaciones a la Ley Orgánica de la FGE, con la finalidad de construir un marco normativo para la creación de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas, la cual pudiera operar bajo una nueva metodología de investigación y búsqueda de personas desaparecidas, tomando en cuenta los estándares internacionales aplicables, tal como la participación de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos. Esto con la finalidad de innovar y eficientar los mecanismos de búsqueda de personas desaparecidas y la investigación de sus casos, así como mejorar el modelo de atención integral y especializada a víctimas de desaparición. Cabe señalar que esta institución fue la primera a nivel nacional que funcionara bajo esta lógica y surgió de un proceso participativo sostenido entre familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil, la ONU y las autoridades estatales.

La iniciativa a la Ley Orgánica, fue presentada el día 16 de marzo ante el Congreso y, a raíz de la misma, se aspiraba crear “una estructura especializada en atención, investigación criminal y búsqueda para que las familias tengan certeza que se está buscando”⁴⁶. Al presentar la iniciativa, el Gobernador del Estado reconoció públicamente que, durante años, la gravedad de las desapariciones no se había atendido de manera adecuada por parte de las administraciones estatales y que la postura desde el Gobierno del Estado fue “poco sensible de lo que es sin duda una tragedia para muchos hogares”. El

mandatario señaló que el objetivo primordial de la creación de la FEPE era responder a la magnitud del problema de las desapariciones de personas y brindar “los resultados, la certeza, la confianza que le debería de dar a las familias”, además que “la búsqueda de un ser desaparecido es un acto de humanidad, pero sobre todo de justicia. Justicia que el Estado debe de garantizar, por eso los gobiernos no pueden estar absortos de estos hechos”⁴⁷. En consecuencia, el Congreso del Estado de Jalisco respaldó la propuesta, por lo que el 4 de abril de 2017, la misma fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

En la exposición de motivos de la “*Iniciativa de Decreto mediante el cual se Reforman las Fracciones IV, V, VI, VII, VIII y X del artículo 4, y se Adiciona el artículo 8 Ter, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado*”⁴⁸, se explica la necesidad de desarrollar una nueva metodología de investigación y búsqueda de personas desaparecidas, la cual requería un diseño y establecimiento de una FEPE con competencia en todo el territorio del Estado de Jalisco y no sólo en la Zona Metropolitana de Guadalajara, por lo que se contemplaba la instalación de “unidades o sedes de la Fiscalía en aquellas ciudades o municipios que por su comprensión territorial y condiciones de seguridad, garanticen una presencia y cobertura razonable del servicio de procuración de justicia”⁴⁹, dotándolas de los recursos humanos y materiales necesarios.

⁴⁶ Juan Carlos Huerta (2017). “Jalisco tendrá primera Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas”. El Financiero. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/jalisco-tendra-la-primera-fiscalia-especializada-en-personas-desaparecidas>

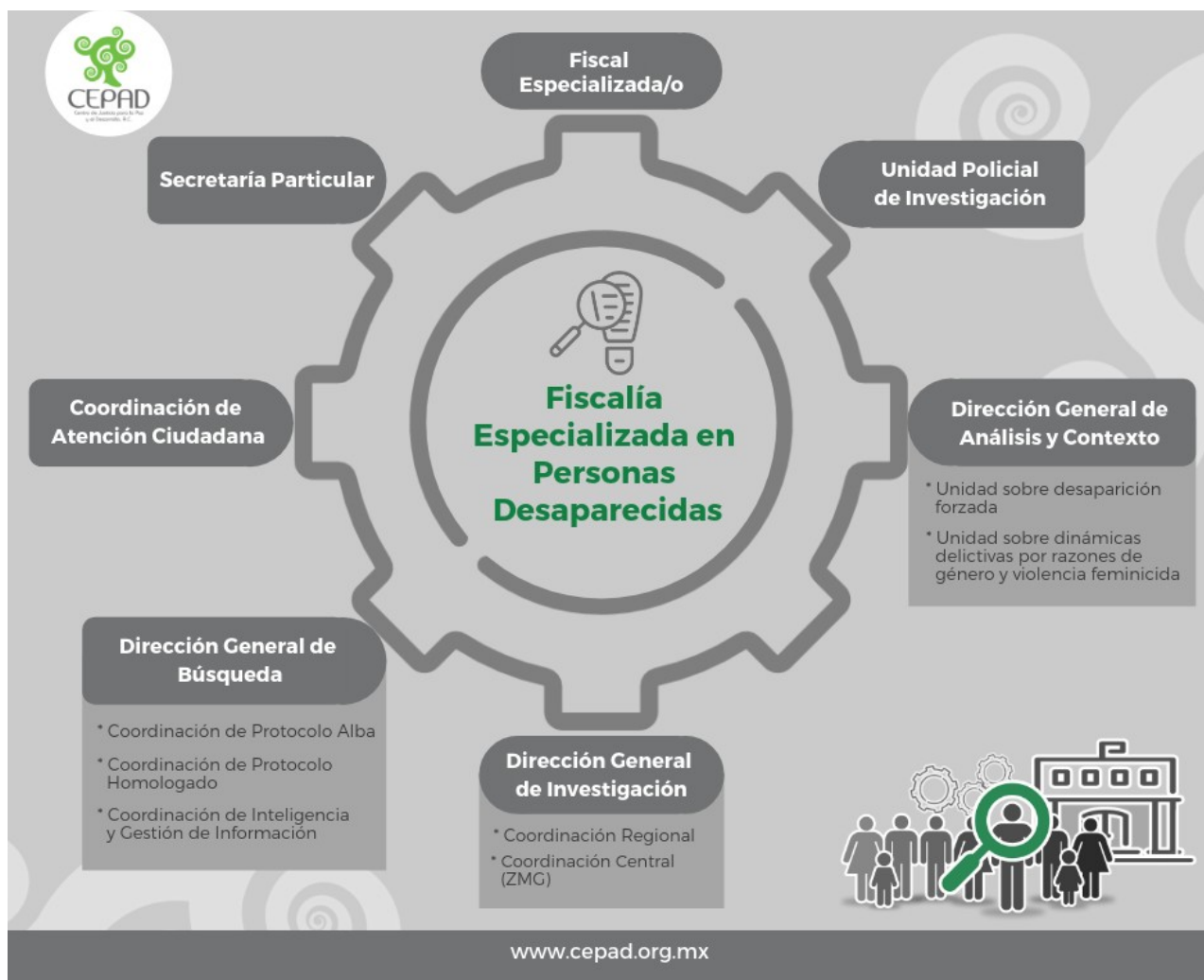
⁴⁷ Ricardo Gómez. (2017). “Anuncian Fiscalía para personas desaparecidas”. Crónica Jalisco. Disponible en: <http://www.cronicajalisco.com/notas/2017/75158.html>; Gobierno del Estado de Jalisco (2017). “Presenta Gobernador iniciativa para crear Fiscalía Especializada en Desaparecidos”. Disponible en: <https://www.jalisco.gob.mx/prensa/noticias/54886>

⁴⁸ Gobierno del Estado de Jalisco. (2017). “Decreto Número: 26317/LXI/17”. Periódico Oficial El Estado de Jalisco. Disponible en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/04-04-17-iv.pdf>

⁴⁹ Ibídem.

Asimismo, otros puntos previstos en la exposición de motivos, son los siguientes:

- “Que el Fiscal General y el Fiscal Especializado conozcan, apoyen y coordinen acciones de búsqueda de personas como parte de un **Plan de Búsqueda** para el Estado, elaborado en forma técnica con asesoría de instituciones especializadas y consensuado con las familias de las víctimas y sus representantes.”
- “Que la policía judicial, conforme **los equipos de investigación** bajo coordinación del Agente del Ministerio Público, aporte con su conocimiento y experiencia en la elaboración del plan de investigación, registre en el sistema o red de información los informes de resultados de sus actividades y diligencias y perciban la importancia de su trabajo de acuerdo con la formación profesional que poseen.”
- “Que se integre **una dirección de análisis y contexto**, como medio y herramienta especializada en la recolección, sistematización y análisis de la información y datos de inteligencia sobre los crímenes y el escenario en que ocurre”, la cual debería estar conformada por las personas especialistas en áreas de conocimiento multidisciplinario.



- “Que se implemente y actualice **el registro y la centralización de datos** e información de los expedientes en un sistema de archivo electrónico y de información que sea instalado en todos los Distritos judiciales del Estado”⁵⁰.

Además, en la exposición de motivos se presentaron las razones por las cuales resultaba necesario incorporar el Protocolo Alba en la estructura de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas. Lo anterior, debido a que su funcionamiento se concentraba solamente en el centro del estado, así como por la necesidad de contar con una coordinación adecuada para generar los procesos de búsqueda e investigación de casos de las personas desaparecidas, bajo una metodología unificada y lograr la efectividad de las acciones.

Asimismo, se señaló como uno de los antecedentes de la iniciativa, el proceso de las mesas de trabajo sostenidas entre familiares de personas desaparecidas y las autoridades estatales entre agosto de 2016 hasta enero de 2017, con la observación del Cepad y la ONU-DH México, las cuales se llevaron a cabo “a efecto de evaluar las acciones y medidas adoptadas en la búsqueda e investigación de hechos de personas víctimas de desaparición y formular recomendaciones que modifiquen la investigación de este delito bajo estándares internacionales”⁵¹.

Una de las reformas principales realizadas con base en este Decreto, fue incorporar un agregado al artículo 4, mediante el cual se dio origen a la FEPD, incorporándola en la estructura de la misma. Asimismo, con la finalidad de establecer las bases para la FEPD, se creó un artículo nuevo, el 8-Ter, el cual concedió a la FEPD las competencias de *“dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones para la búsqueda y localización de personas desaparecidas*

*y, en su caso, su identificación forense, para perseguir los delitos relacionados con la desaparición de personas, así como la prevención de este ilícito”*⁵².

De igual manera, en la reforma a la Ley Orgánica se estableció la estructura básica de la FEPD, contemplando que la misma contaría como mínimo con cuatro áreas: una Coordinación de Atención Ciudadana; una Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas; una Dirección General de Investigación de Personas Desaparecidas; y una Dirección General de Análisis y Contexto.

Para lograr lo anterior, en los transitorios de la iniciativa se previó el plazo de 90 días naturales para que el Gobernador del Estado realizara las adecuaciones reglamentarias respectivas. En ese sentido, se autorizó que se llevaran a cabo “las gestiones y los cambios presupuestales y administrativos correspondientes, para el cumplimiento” de las mismas modificaciones⁵³.

Es importante mencionar que, para la presentación de esta Iniciativa, se realizó un evento público con la participación del Gobernador del Estado, el Fiscal General, así como de Jan Jarab, representante de la ONU-DH México. En dicho evento, el Gobernador, en su discurso, reconoció el compromiso del Ejecutivo para generar los cambios necesarios a fin de atender la problemática de las desapariciones de personas en Jalisco e innovar las prácticas de búsqueda e investigación, particularmente separando los procesos de búsqueda inmediata de la investigación criminal⁵⁴. Por otro lado, recalcó la importancia de la cooperación con la ONU-DH.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Juan Carlos Huerta (2017). “Jalisco tendrá primera Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas”. El Financiero. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/jalisco-tendra-la-primer-fiscalia-especializada-en-personas-desaparecidas>

Con relación a la presentación de la iniciativa que creaba la FEPD, los dos colectivos de personas desaparecidas del estado de Jalisco, Fundej y Por Amor a Ellxs, más que realizar un reconocimiento hacia los avances, demostraron una postura de escepticismo y desconfianza ante la idea de creación de la misma. Desde Fundej, se señaló que el renombramiento de un área no era suficiente para generar cambios reales y “lo que se necesita no es otro edificio ni otras instalaciones, lo que se necesitan son gente verdaderamente capaz y sensible ante nuestro dolor”⁵⁵.

El colectivo Por Amor a Ellxs, mediante un comunicado, señaló que durante la administración de Aristóteles Sandoval Díaz, se habían creado varios mecanismos para responder al problema de las desapariciones, sin embargo, ninguno de los mismos había resultado en cambios palpables de la grave situación. Además, las y los integrantes del colectivo no habían sido consultados sobre los contenidos del documento de la iniciativa antes de su presentación.

Por parte del Cepad, las modificaciones a la Ley Orgánica de la FGE para la creación de la FEPD se consideraron como un paso importante hacia el acceso a la justicia y a la verdad para las víctimas de desaparición. Por otro lado, tras la elaboración de los diagnósticos, las reformas normativas que sentaban las bases para la FEPD, representaban un grado de cumplimiento más tangible de las declaraciones del Fiscal General realizadas en el mes de diciembre de 2016, de crear un modelo integral de búsqueda e investigación, con las mejores prácticas internacionales para atender el problema de la desaparición de personas en Jalisco. Esta situación si bien es un avance, considerando la creciente magnitud de las desapariciones de personas en el

estado, la decisión de crear una institución que pudiera atender esta problemática fue muy tardía. No obstante lo anterior, cabe mencionar que el contenido de la iniciativa no había sido consultado con familiares de personas desaparecidas ni con las organizaciones de la sociedad civil, previamente a su presentación ante el Congreso local, lo que se consideró como un retroceso, considerando la participación activa del Colectivo Por Amor a Ellxs y el Cepad en las mesas de trabajo sostenidas con la FGE.

Además, se compartía el escepticismo que se reflejaba en los discursos de integrantes de los colectivos, esperando que la idea de la creación de la Fiscalía Especializada no se quedara solamente en un discurso vacío sin avances de carácter transcendental. En el mismo sentido, otras de las preocupaciones de la organización, fue la necesidad de dotar a la institución con todos los recursos humanos y materiales suficientes y necesarios y, por otro lado, buscar otorgarle la mayor autonomía posible para ejercer sus funciones de manera independiente.

⁵⁵ Julio Pérez. (2017) “Dudan de Fiscalía por Desaparecidos”, Crónica de Sociales. Disponible en: <https://cronicadesociales.org/2017/03/18/dudan-de-fiscalia-por-desaparecidos/>

4. Selección del Personal de la Dirección General de Análisis y Contexto

En el marco de la implementación de los Diagnósticos sobre el funcionamiento de la FGE en cuanto a los procesos de búsqueda e investigación en Jalisco, así como para atender una de las recomendaciones emitidas dentro del proceso de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el estado de Jalisco, resultó necesario crear una unidad de análisis del contexto para la investigación de casos de desaparición y feminicidio, así como para la identificación de las dinámicas delictivas y de la violencia feminicida contra las mujeres en el estado.

Por este motivo, se decidió diseñar una Dirección General de Análisis y Contexto, dentro de la estructura de la FEPE, a la cual iban a ser adscritos dos equipos de análisis: la Unidad sobre Desaparición Forzada y la Unidad sobre Dinámicas Delictivas por Razones de Género y Violencia Feminicida.

La Unidad sobre Desaparición Forzada, se encargaría de *“elaborar documentos de análisis y contexto antropológico, sociológico, criminológico, criminalista, histórico, social, político y económico, para investigar las causas inherentes a la desaparición forzada e involuntaria de personas”,* y la Unidad sobre Dinámicas Delictivas por Razones de Género y Violencia Feminicida sería responsable de *“de elaborar documentos de análisis y contexto antropológicos, sociológicos, criminológicos, criminalistas, para apoyar la investigación de la desaparición y feminicidios de mujeres y niñas que permita identificar, entre otros, las dinámicas delictivas y de violencia feminicida contra las mujeres”*⁵⁶.

En general, el objetivo del funcionamiento de la Dirección de Análisis y Contexto era el de *“elaborar informes que incorporan a la investigación elementos de marco teórico como el análisis de contexto, los patrones de crimen, las prácticas y modus operandi, la asociación de casos del mismo espectro, los enfoques diferenciales que se requieran (edad, género, raza, etnia, orientación sexual y situación de discapacidad, etc.), los perfiles de las/los victimarios”*⁵⁷.

De igual manera, una de las funciones de la unidad sería la de elaborar informes mediante las actividades de recolección, sistematización y análisis de la información de los elementos del contexto de orden geográfico, histórico, político, económico y social, entre otras. Estos informes ayudarían a determinar los planes y líneas lógicas de investigación, así como orientar las actividades y diligencias a desahogar⁵⁸ en casos de desapariciones de personas y feminicidios, siendo el apoyo técnico y metodológico para Agentes del Ministerio Público y Policías Investigadoras.

De igual manera, el análisis y establecimiento de contextos en los cuales se cometen las violaciones graves a los derechos humanos, permitiría también diseñar políticas públicas criminales, en materia de seguridad y de prevención. Asimismo, la información que se obtuviera a partir del análisis del contexto, contribuiría a identificar la existencia de las estructuras de macrocriminalidad en diferentes regiones. Tal como se puede observar, la Dirección de Análisis y Contexto es una herramienta clave para el acceso a la verdad, la justicia y la reparación integral para las víctimas.

Para dar cumplimiento a lo anterior y crear una unidad de análisis del contexto para la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas que

⁵⁶ Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2017). Reglamento Interno de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas. Disponible en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/jueves-9-de-noviembre-de-2017-0>

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

cumpliera estas funciones, las personas consultoras diseñaron la integración de dicha unidad, considerando su experiencia en la conformación de la Unidad de Análisis y Contexto para la Investigación de Delitos Vinculados a Femicidios, Homicidios Dolosos y Desapariciones de Niñas y Mujeres de la Procuraduría General de Justicia del Estado De México, tomando en cuenta las características del estado de Jalisco.

Como resultado de lo anterior, se decidió que la Dirección de Análisis y Contexto sería integrada por un equipo multidisciplinario conformado por 28 personas especializadas en distintas áreas del conocimiento, en particular en las ciencias de la antropología, sociología, psicología, ciencias políticas, filosofía, derecho, ciencias estadísticas, geografía, ingenierías de sistema, criminalística, criminología, con conocimiento en derechos humanos, perspectiva de género.

Es así que la Dirección General de Análisis y Contexto quedó conformada de la siguiente manera:

- 1 Directora/or.
- 5 Analistas multidisciplinarios/os para temas de desaparición forzada e involuntaria de personas.
- 5 Analistas multidisciplinarios/os para dinámicas delictivas por razones de género y violencia feminicida.
- 2 Analistas relatoras/es para temas de desaparición forzada e involuntaria de personas y de perspectiva de género.
- 2 Analistas estadísticos.
- 4 Analistas criminales.
- 3 Técnicos/as judiciales.
- 3 Técnicos judiciales con perspectiva de género.
- 1 Ingeniera/o en sistemas.
- 1 Geógrafo/a.
- 1 Personal para apoyo administrativo.



Con la finalidad de generar procesos transparentes y participativos en la selección del personal que conformaría la Dirección de Análisis y Contexto, particularmente garantizando la participación de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil, se conformó un Comité de Selección Ad Hoc para la selección del personal. Este Comité se integró por instituciones estatales, familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil y representantes de la academia. Todas las personas quienes integraban el Comité participaron activamente en todas las actividades del mismo y ocuparon el cargo de forma honorífica.

La conformación del Comité fue la siguiente:

- El Fiscal de Derechos Humanos, representante de la FGE, quien era encargado de la coordinación del Comité y garantizar la transparencia del proceso de selección del personal.
- Un/a representante del IJCF.
- Un/a representante de la Universidad de Guadalajara.
- Una representante de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM).
- Un/a representante del Cepad.
- Un/a representante del colectivo de familiares de personas desaparecidas Fundej.
- Un/a representante del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM).
- Un/a representante de Fundación Find, A.C.
- Un/a representante del colectivo de familiares de personas desaparecidas Por Amor a Ellxs, quien manifestó su interés en participar en calidad de observadoras del proceso.
- Un/a Consultor/a externo.

Una vez conformado el Comité, se publicó la Convocatoria para la integración de la Dirección General de Análisis y Contexto el 15 de mayo de

2017, en las páginas web oficiales de la FGE, IJCF y la CONAVIM, y se difundió en los medios de comunicación nacionales y estatales. Esta convocatoria contenía la descripción de cada uno de los 28 perfiles solicitados, las principales actividades laborales que realizaría cada puesto, así como la descripción de los procesos de selección del personal y el funcionamiento del Comité de Selección Ad Hoc. Las personas que estuvieran interesadas en aspirar como candidatas para los cargos, tenían hasta el 27 de mayo de ese año para postularse⁵⁹.

Durante el proceso público de convocatoria, se recibieron 1228 correos electrónicos de personas candidatas a las plazas ofrecidas. De este número, tras la evaluación formal, la clasificación de los currículum vitae y documentos de soporte enviados, sólo 937 personas cumplieron con los requisitos de forma de la convocatoria⁶⁰ y pasaron a la etapa de evaluación cualitativa.

Con la finalidad de generar bases comunes para el proceso de selección del personal, se aprobó el documento: "Lineamientos para la conformación y operación del Comité Ad Hoc de selección de la Dirección de Análisis y Contexto de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas en el Estado de Jalisco"⁶¹. Entre los días 30 de mayo a 2 de junio de 2017 se llevó a cabo la evaluación de las 927 personas que pasaron a la segunda fase, por lo cual se realizó el estudio y evaluación profunda de los currículum vitae y los documentos requeridos, a fin

⁵⁹ Fiscalía General Del Estado De Jalisco (2017). Convocatoria Pública para integrarse a la Dirección General de Análisis y Contexto de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas. Disponible en: http://cienciasforenses.jalisco.gob.mx/documentos/Convocatoria_FGE.pdf

⁶⁰ Fiscalía General Del Estado De Jalisco (2017). Informe del Resultado del Proceso de Selección de los Ciudadanas/os Elegidas/os para integrarse a la Dirección General de Análisis y Contexto de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas. Disponible en: http://infopublicafge.jalisco.gob.mx/Transparencia_PGJEI/Comunicado%20resultados%20seleccion%20DGAC.pdf

⁶¹ Ibidem.

de llevar a cabo una primera selección preliminar de las personas aspirantes.

Estas actividades se realizaron en cinco equipos y, cada uno, analizó 185 aplicaciones, y seleccionó a los perfiles más adecuados. Tras la primera selección, los perfiles escogidos por cada grupo fueron presentados en el pleno del Comité junto con las razones por las cuales se consideraba que la persona cumplía con los requisitos y que era una persona idónea para el puesto. Las deliberaciones entre las y los integrantes concluyeron en la selección de 103 personas aspirantes que pasaron a la fase de las entrevistas. Cabe destacar que todas las decisiones del Comité sobre los perfiles más adecuados, fueron tomadas bajo consenso.

Las entrevistas con las personas postulantes se realizaron los días 15, 16, 21 y 28 de junio del 2017. Antes de llevarlas a cabo, las y los integrantes del Comité de Selección Ad Hoc aprobaron el documento: “Proceso de selección de servidoras y servidores públicos de la Dirección General de Análisis y Contexto de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado de Jalisco. Fase entrevistas y criterios evaluación”, documento que servía como guía durante las entrevistas con las personas candidatas, ya que éste contenía las preguntas para las mismas, además que constituía una herramienta que facilitaba la calificación colectiva y construcción de un instrumento de evaluación estándar, con lineamientos comunes y compartidos entre las y los integrantes del Comité.

Para las entrevistas, se conformaron varios equipos que estuvieron integrados por autoridades locales y representantes de la sociedad civil. Cabe señalar que la evaluación cualitativa de las personas aspirantes llevada a cabo mediante las entrevistas, permitía conocer su sensibilidad, capacidad de análisis y síntesis, conocimientos en materia de derechos humanos y perspectiva de género, así como verificar

que las personas entrevistadas tuvieran conocimientos sobre los contextos de desaparición de personas, violencia feminicida y del crimen organizado en el estado de Jalisco.

Finalmente, después de la valoración de las entrevistas, realizada por el pleno del Comité Ad Hoc, se seleccionaron a 28 personas para las plazas ofertadas. Los nombres de las personas fueron comunicados al Fiscal General del Estado de Jalisco para su consideración y su posterior publicación.

Cabe resaltar que el proceso de formar parte de un Comité de selección del personal fue una experiencia nueva para el Cepad, y a su vez, una experiencia inédita en la historia de la FGE. Asimismo, aunado a la falta de una preparación previa para estos procesos, el mecanismo de selección requería mucha responsabilidad, confidencialidad, así como recurso de tiempo. No obstante lo anterior, durante las reuniones logramos generar varios aprendizajes y conocimientos no sólo en materia de recursos humanos, pero también conocer más a profundidad la misión y los objetivos de la Dirección de Análisis del Contexto. Además, las metodologías y herramientas utilizadas para este proceso, nos sirvieron posteriormente como referentes para futuros procesos de selección de personas.

Es importante mencionar que esta experiencia sentó un precedente en cuanto a la participación de la sociedad civil en los procesos de selección de funcionarios/as públicos/as para las plazas ofertadas por la FGE y, en particular, con relación a la participación de familiares de personas desaparecidas. Asimismo, uno de los factores más importantes de este proceso fue su máxima publicidad y transparencia, las cuales generaron más vínculos de confianza para formar parte del Comité de selección.

Finalmente, a raíz de este proceso y para extender esta práctica, se logró establecer en el Reglamento

Interno de la FEPD que los mecanismos de selección del personal de la Dirección General de Análisis y Contexto, incluyendo su titular, estarían basados en la convocatoria pública y abierta.

Asimismo, para fortalecer la participación conjunta e independencia del personal, estos procesos de selección siempre se deben de llevar a cabo por un Comité Ad Hoc, integrado por representantes de la FGE, IJCF, la Universidad de Guadalajara, la CONAVIM, así como representantes de los colectivos de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil⁶².

⁶² Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2017). Reglamento Interno de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas. Disponible en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/jueves-9-de-noviembre-de-2017-0>.

5. Capacitaciones

Posteriormente al proceso de la selección del personal que conformaría la Dirección General del Análisis y Contexto, se organizó el seminario *Capacitaciones y acciones para la implementación de la FEPD y de la metodología de investigación de crímenes de sistema*, el cual tuvo una duración de 15 días, y fue impartido a todas las personas seleccionadas que integrarían la FEPD, tanto en la Zona Metropolitana como en los Distritos Judiciales del estado de Jalisco.

El seminario que contenía un ciclo de capacitaciones, inició el 3 de julio de 2017 y concluyó el día 14 de julio de 2017. El evento fue inaugurado por el Fiscal General, con presencia de la representación de la ONU-DH México, la Fiscal Central, el Fiscal de Derechos Humanos y las personas consultoras para la creación e implementación de la FEPD. Durante el evento, el titular de la FGE agradeció el apoyo y acompañamiento a la ONU-DH México, y en particular “las enseñanzas y la motivación que ha brindado esta oficina a personal de la dependencia” a su cargo⁶³.

Las sesiones fueron impartidas por las personas expertas en materia de desaparición, atención a víctimas, violencia de género y derechos humanos provenientes de diferentes estados de la República, incluyendo a las personas consultoras y a las y los representantes de la ONU-DH México.

Algunos de estos cursos versaron el derecho internacional de los derechos humanos, la investigación de crímenes de sistema, los mecanismos de búsqueda inmediata, la perspectiva de género y actualización en el Protocolo Alba

Jalisco, la búsqueda e identificación de personas desaparecidas desde el área forense, la importancia del acompañamiento psicosocial y la ponencia “México ante la obligación internacional de investigar, sancionar las desapariciones forzadas y reparar a las víctimas”, entre otras.

Con posterioridad al evento del seminario, en el marco de la implementación de la FEPD, del 14 a 19 de agosto de 2017, se llevaron a cabo capacitaciones más específicas relativas a la metodología de investigación de crímenes de sistema, las cuales fueron impartidas al personal de la Dirección General de Análisis y Contexto. Estas capacitaciones se dividieron en tres bloques fundamentales: teórico normativo, metodológico y técnico.

Durante dichas capacitaciones, se presentaron las formas y los métodos de organización del trabajo analítico, con la finalidad de determinar los procedimientos estándares de operación, tipo de productos y su creación en forma de reportes, informes o mapas de datos. Asimismo, se adquirieron conocimientos sobre las herramientas de recolección, gestión, almacenamiento, análisis y presentación de la información.

Por otro lado, las y los integrantes de la Dirección de Análisis y Contexto fueron capacitados/as sobre las principales herramientas del análisis contextual en el marco de la investigación criminal, de modo que aprendieron cómo aplicar las principales técnicas de análisis, particularmente análisis de redes, social, de patrones, entornos, estadístico, entre otros. Cabe resaltar que las capacitaciones tuvieron un enfoque más pragmático, por lo que durante gran parte de las sesiones se ponían en práctica los conocimientos, realizando diversos ejercicios concretos de manera grupal e individual.

⁶³ Fiscalía General Del Estado De Jalisco (2017). Inauguran Seminario De Capacitaciones Para la Implementación de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas. Disponible en: <https://fge.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/1247>

6. Elaboración del Reglamento Interno de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas (Mayo - Agosto de 2017)

Durante los meses de mayo a agosto de 2017, se sostuvieron las mesas de trabajo para la elaboración del Reglamento Interno de la FEPD. En este proceso participaron representantes de colectivos de familiares de personas desaparecidas, Fundej y Por Amor a Ellxs, representantes de las organizaciones de la sociedad civil, Cepad, Cladem y Amnistía Internacional Occidente, las personas expertas que fueron contratadas por la FGE para el diseño y creación de la FEPD, la ONU-DH, la representante de la Universidad de Guadalajara, el Fiscal de Derechos Humanos y un representante del IJCF.

El proceso de construcción del Reglamento comenzó con el análisis del borrador presentado por parte de la FGE y las personas expertas. Es importante señalar que el mecanismo de trabajo para la elaboración de dicho documento, se basaba en la realización de reuniones periódicas participativas, en las cuales se analizaron a profundidad diversos contenidos del Reglamento. Paralelamente y, de manera sistemática, se compartía las observaciones y comentarios vía electrónica entre todos los actores que formaban parte del proceso, ello con la finalidad de agilizar la comunicación y facilitar la preparación para las reuniones.

Además, es importante mencionar que este proceso se caracterizó por la apertura de las autoridades para atender las observaciones emitidas por parte de la sociedad civil y modificar los contenidos conforme a los más altos estándares internacionales, y tomando en cuenta las características propias del estado de Jalisco.

Uno de los retos de este proceso, era no convertirlo en un espacio meramente técnico y jurídico, sino

procurar generar debates que pudieran ser más accesibles, abiertos y comprensibles para la participación así como la escucha de las integrantes de los colectivos. Por otro lado, debido a la cantidad de observaciones realizadas y la profundidad de los debates relativos a las mismas, las reuniones duraban hasta 8 horas lo que generaba un gran desgaste y, a su vez, limitaba el número de personas asistentes. Esta situación generó que en cada reunión estaban presentes menos personas, y no se contaba con una preparación previa, ni una participación activa por parte de la mayoría de los actores que formaban parte de estas mesas de trabajo.

En cuanto al marco jurídico utilizado para la realización y análisis del Reglamento, servía como referencia la Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, Ley General de Víctimas, el Acuerdo A/094/15 por el que se creó la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Procuraduría General de la República, legislaciones disponibles en la materia del estado de Coahuila, así como los documentos de análisis que se estaban generando a nivel nacional para la creación de la Ley General en materia de desaparición, en particular, la publicación sobre Elementos Esenciales para la Elaboración de la Ley General sobre Personas Desaparecidas en México, entre otros documentos. El objetivo fue tratar de traducir dichos instrumentos al contexto del estado de Jalisco y atender sus características legales, sociales y culturales.

Desde el inicio, se consideraba que varias de las disposiciones del Reglamento Interno no deberían estar en este documento, sino que debido a la importancia del tema que se regulaba sería más adecuado si tuvieran el carácter de norma general. Sin embargo, al tener la oportunidad única de regular en esta materia tan relevante, bajo los procesos participativos y transparentes, decidimos

apostarle a la creación del Reglamento, puesto que el mismo podría ser referente para los futuros procesos legislativos y formar parte de una buena solución temporal para atender la situación.

Por lo anterior, se buscó crear un documento preciso y coherente y no generar confusiones al momento de su aplicación e implementación. Es por eso que en varias mesas de trabajo se realizaron esfuerzos para tener claridad, particularmente, sobre la estructura de la Fiscalía Especializada y las relaciones entre sus direcciones y coordinaciones. Uno de los ejemplos de lo anterior y que generaba una gran preocupación, era que el mismo Reglamento no había contemplado la estructura de la Fiscalía Especializada marcada por la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco. En particular, competencia de la FEPD establecida en el Reglamento no coincidía con lo establecido en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, con el cual debería estar armonizado el Reglamento Interno, puesto que el mismo faculta su creación.

Conforme a lo anterior, el artículo 1 párrafo segundo del Reglamento establecía que “ *la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas será competente para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones para la búsqueda y localización de personas desaparecidas y, en su caso, su identificación forense, así como perseguir los delitos relacionados con la desaparición de personas, de acuerdo con lo establecido por el artículo 154 del Código Penal del Estado de Jalisco, así como la prevención de este ilícito*”.

Cabe mencionar que en el texto citado se hace referencia al artículo 154 del Código Penal del Estado, sin embargo, en aquél momento, el delito de desaparición forzada se encontraba regulado por el artículo 154-A. Asimismo, en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General se establecía de manera más amplia la persecución de los delitos por

parte de la FEPD, sin limitación a un artículo del Código Penal, ya que se establecía que se encargaría de la persecución de “*los delitos relacionados con la desaparición de personas*”. Es importante señalar que esta observación nunca fue atendida por parte de la FGE y las personas expertas.

Asimismo, el documento no contemplaba ninguna vinculación de la Fiscalía Especializada con otras unidades e instituciones públicas en caso de que se desprendiera la existencia de otros delitos o la relación de la Unidad sobre Dinámicas Delictivas y Violencia Feminicida de la Dirección de Análisis y Contexto, la cual, por su objeto, debería tener una relación estrecha con La Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra las Mujeres, la Dirección General de Atención a Delitos contra la Indemnidad Sexual y la Integridad de las Personas o la Unidad de Investigación contra Trata de Personas, Mujer, Menores y Delitos Sexuales, entre otras.

Esa observación tampoco fue contemplada y tampoco se previeron los mecanismos de acceso a los informes de análisis del contexto realizados por dicha Unidad. Es importante reflexionar si realmente fue pertinente y funcional establecer una unidad de análisis del contexto que tratara de la violencia contra las mujeres, dentro de la estructura de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas, sobre todo si no existen canales de comunicación legalmente establecidos.

Durante las mesas de trabajo, la intención del Cepad era construir un Reglamento Interno de carácter más incluyente posible, con los más altos estándares en cuanto a derechos humanos y los derechos de víctimas, buscando, incluso, el grado más amplio de autonomía e independencia de la institución. Durante las mesas se logró incorporar al documento, en la medida de lo posible, un enfoque diferenciado y perspectiva de género, así como armonizar las definiciones con los marcos normativos nacionales e internacionales aplicables.

Asimismo, durante las reuniones proponíamos incorporar al documento y sentar las bases para que los procesos de selección del personal de la Fiscalía Especializada fueron públicos y transparentes, en el cual se garantizara la participación de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil.

Buscamos elevar el estándar para contar con los requisitos y criterios del perfil idóneo que deberían reunir tanto la persona a cargo de la Fiscalía Especializada como las personas titulares de las direcciones y coordinaciones. Sin embargo, a pesar de la respuesta positiva durante las mesas de trabajo de agregar los contenidos propuestos por el Cepad, finalmente no fueron incorporados en la versión final del Reglamento. Uno de los debates que se tuvieron en el proceso fue la definición si la persona titular de esta institución debería contar con la calidad de Agente Ministerio Público y haber concluido la carrera de derecho. Considerando otras experiencias, y tomando en cuenta las funciones de la Fiscalía Especializada de investigar y perseguir los delitos, lo veíamos como un criterio indispensable.

De igual manera, lo que generó más confusión y debate fue la creación de las unidades de búsqueda e investigación, las cuales hasta la fecha no se han implementado. La idea de las personas consultoras de implementar en cada Distrito Judicial las unidades especializadas encargadas de los procesos de búsqueda e investigación, constituyó una propuesta muy importante frente a la tendencia de centralizar los esfuerzos para atender la problemática de las desapariciones en el estado. No obstante, no quedó clara su estructura, así como las relaciones entre las coordinaciones y el grado de participación de las policías municipales en las unidades, por lo que se realizaron varios esfuerzos para definir de manera específica su integración y su modo de operación dentro del Reglamento.

Cabe resaltar que la participación activa en el proceso de construcción del Reglamento, requería un análisis exhaustivo del borrador del instrumento, además de una lectura profunda de las observaciones realizadas al respecto, actividades que la mayoría de las personas participantes no realizaron. Debido a esta situación, el Cepad se convirtió en el interlocutor principal, al tener mayores herramientas técnicas y compromiso en que el documento quedara adecuado, al ser la base legal de la actuación de la FEPD. En retrospectiva, creemos que para generar un proceso más participativo y dinámico, y evitar la gran cantidad de modificaciones al documento y los debates a detalle sobre sus contenidos, habría sido más eficiente si se hubiera elaborado su primera versión de manera conjunta desde el inicio.

Desde la perspectiva de las integrantes del Colectivo Por Amor a Ellxs, el proceso de la elaboración del Reglamento les pareció muy bueno. Recuerdan que la revisión fue muy minuciosa de “hasta los puntos y comas” por lo que las reuniones se extendían hasta las 10 de la noche. No obstante, la situación de no haber tomado en cuenta las sugerencias presentadas por los colectivos y las organizaciones de la sociedad civil genera “una desesperación horrible” puesto que se hace esfuerzo para llegar a los acuerdos y de todos modos las autoridades hacen lo que les conviene. “Nos hacemos escuchar, nos hacemos ver, nos muestran proyectos, estamos allí en el proceso, pero de todos modos ya que pase el tiempo otra vez entramos a lo mismo. O sea no se ve nada”⁶⁴.

El proceso de la elaboración del Reglamento Interno de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas concluyó en el mes de agosto y fue publicado el 9 de noviembre de 2017, dos meses después de haber terminado las mesas de trabajo. La publicación del documento se logró debido a la presión y exigencia desde la sociedad civil, con el

⁶⁴ Espacio de reflexión, 16.11.2018, Oficina del Cepad, Guadalajara.

apoyo de la ONU-DH. Cabe señalar que, a pesar de haber sostenido varias reuniones periódicas con una retroalimentación técnica constante durante los tres meses de trabajo, y el acompañamiento de la ONU-DH, no se lograron incorporar al documento varias de las observaciones y demandas presentadas por el Cepad en el proceso, lo que resultó muy alarmante y desgastante debido a que las mesas de trabajo parecían ser productivas y reflejaban varios avances en el proceso.



Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas

La Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas será competente para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones para la búsqueda y localización de personas desaparecidas y, en su caso, su identificación forense, para seguir los delitos relacionados con la desaparición de personas, de acuerdo con lo establecido por el Artículo 154 del Código Penal del Estado de Jalisco, así como la prevención de este ilícito.

Fiscal Especializada/o

El titular en su carácter de Ministerio Público, le corresponde la representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de aquélla y quién podrá, para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, conferir sus facultades a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo.

Coordinación de Atención Ciudadana

Responsable de garantizar la atención, acompañamiento psicosocial y participación de los familiares de víctimas de desaparición, en la búsqueda e investigación que lleve a cabo la Fiscalía Especializada, en coordinación con la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, en observancia con los principios de derechos humanos y atención a víctimas.

Unidad Policial de Investigación

Es la encargada de coordinar las acciones de búsqueda e investigación de las personas desaparecidas, atendiendo al Plan de Investigación y Búsqueda, elaborado con base en los protocolos y bajo la dirección del Ministerio Público en cada Unidad.

Dirección General de Búsqueda

Es responsable de la coordinación de la búsqueda de personas con competencia en el Estado, a través de las Unidades de Búsqueda de personas en cada Distrito o Partido Judicial.

Coordinación de Protocolo Alba

De acuerdo a los lineamientos generales y principios básicos para implementar un mecanismo operativo de coordinación para la búsqueda urgente e inmediata y localización de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas en México.

Coordinación de Protocolo Homologado

De acuerdo al Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada de búsqueda de personas, emitido por la Procuraduría General de la República en el año 2015.

Coordinación de Inteligencia y Gestión de Información

Diseñar, sistematizar y actualizar la información para la búsqueda de personas, creando una red coordinada entre las coordinaciones y direcciones, garantizando el acceso a la información actualizada con respeto y protección a los derechos humanos.



Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas

Dirección General de Investigación

Es la responsable de investigar las causas inherentes a la desaparición de personas y en consecuencia determinar fundadamente los supuestos jurídicos sobre la desaparición forzada en la que haya intervenido alguna autoridad, la desaparición relacionada con otra clase de delitos y la desaparición por cualquier otra causa.

Coordinación Central (ZMG)

Coordinación Regional

Entre otras, su función es la de integrar y resolver las Averiguaciones Previas o Carpetas de Investigación que se hayan iniciado por la desaparición de personas y que por razón del territorio sean de su competencia. Recabar de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatales y de los municipios, en los términos de las disposiciones aplicables, los informes, documentos, opiniones y dictámenes necesarios para la búsqueda de personas desaparecidas y la integración de las Averiguaciones Previas o Carpetas de Investigación de su competencia.

Dirección General de Análisis y Contexto

Es responsable de elaborar informes que incorporan a la investigación elementos de marco teórico como el análisis de contexto, los patrones de crimen, las prácticas, modus operandi, la asociación de casos del mismo espectro, los enfoques diferenciados que se requieran, considerando edad, género, raza, etnia, orientación sexual y situación de discapacidad, entre otros aspectos relevantes, los perfiles de los victimarios.

Unidad sobre desaparición forzada

Responsable de elaborar documentos de análisis y contexto antropológico, sociológico, criminológico, criminalista, histórico, social, político y económico para investigar las causas inherentes a la desaparición forzada e involuntaria de personas en el Estado de Jalisco.

Unidad sobre dinámicas delictivas por razones de género y violencia feminicida

Responsable de elaborar documentos de análisis y contexto antropológicos, sociológicos, criminológicos, criminalistas, para apoyar la investigación de las desapariciones y feminicidios que permita identificar, entre otros, las dinámicas delictivas por razones de género y de violencia feminicida.



7. Proceso de Selección de la Persona Titular de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas

Tras la elaboración del Reglamento Interno y el anuncio de la fecha de inauguración de la nueva FEPD, quedaba pendiente la selección de la persona titular. A lo largo del proceso de creación de la FEPD, se anunciaba por parte del Fiscal General que la persona a su cargo debería tener “experiencia, gran legitimidad con la sociedad y grupos civiles, capacidad de comunicación y entendimiento para la integración y suma de los esfuerzos”⁶⁵.

Asimismo, se destacaba que la persona titular de esta institución debería tener “total autonomía”, y no debería tener “ningún tipo de aspiración, vinculación o búsqueda de algún beneficio personal”⁶⁶. Además, desde el inicio se mostraba la intención de solicitar la asesoría de la ONU-DH México para encontrar el perfil más adecuado⁶⁷.

Cabe señalar que durante las mesas de trabajo para elaborar el Reglamento Interno de la FEPD, se realizaron esfuerzos para establecer en éste el proceso de selección de la persona titular de la dependencia, y los requisitos mínimos y criterios del perfil idóneo, los cuales considerábamos más adecuados para este cargo, eso a fin de garantizar la estabilidad y continuidad de las reglas del proceso. Sin embargo, a pesar de los largos debates y acuerdos relativos a este tema en específico, no se

logró incorporar todo lo acordado por lo que su contenido quedó limitado a la búsqueda de un perfil que pudiera representar las capacidades necesarias para el puesto, así como los méritos personales y profesionales indispensables para el ejercicio independiente y adecuado de las funciones, con relación a la gravedad del contexto de las desapariciones en el estado de Jalisco.

Para el proceso de selección de la persona a cargo de la FEPD, se tomó en cuenta la experiencia previa relativa al proceso de selección del personal de la Dirección de Análisis y Contexto. Tal como en el mecanismo anterior, se hacía énfasis de llevar a cabo un proceso público y transparente, basado en los méritos de las personas aspirantes. Asimismo, era imprescindible otorgar un papel importante a familiares de personas desaparecidas y a las organizaciones de la sociedad civil.

Por lo anterior, durante el diseño de la convocatoria se retomaron varios insumos desde la sociedad civil. No obstante, debido a la necesidad de publicar la convocatoria de manera muy acelerada, resultó difícil generar un proceso que garantizara las condiciones para una reflexión profunda sobre las reglas del proceso, de la misma manera para la inclusión de todas las observaciones y sugerencias sobre la convocatoria, las cuales habían sido expresadas por parte de los organismos de la sociedad civil. Entre las observaciones que no se tomaron en cuenta, se destacan la importancia de la máxima publicidad y apertura de la convocatoria y su difusión en los medios de comunicación locales y nacionales, así como los criterios del perfil idóneo y más adecuado para el cargo.

Con relación a los requisitos mínimos y los criterios del perfil idóneo de la persona a cargo de la FEPD, se tomó en cuenta lo relativo los criterios del proceso de selección para las y los Fiscales, establecido en la Constitución del Estado Soberano de Jalisco y la Ley Orgánica de la FGE. Para la redacción del perfil en la

⁶⁵ Adrián Montiel. (2017). “Nace vacía fiscalía para desaparecidos”. El Diario NTR. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=67121

⁶⁶ Alejandro Melgoza. (2017). “Planea Jalisco fiscalía para desaparecidos”. El Universal. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/03/5/planea-jalisco-fiscalia-para-desaparecidos>

⁶⁷ Adrián Montiel. (2017). “Nace vacía fiscalía para desaparecidos”. El Diario NTR. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=67121

Convocatoria, se consideraron los requisitos para el mecanismo de selección de la persona titular de la FEPD descritos en el artículo 4 del Reglamento Interno de la FEPD, el cual, en aquel momento, todavía no había sido publicado.

Con relación a lo anterior, en la Convocatoria se estableció lo siguiente:

El o la Fiscal Especializado/a en Personas Desaparecidas, debería:

- “Tener ciudadanía mexicana, en pleno ejercicio de sus derechos;
- Contar con la licenciatura en Derecho con especialización o experiencia en derecho penal;
- Contar con conocimientos avanzados y compromiso en Derechos Humanos, perspectiva de género y atención a víctimas;
- Tener sensibilidad para la atención y trato con las víctimas;
- Haber ejercido la profesión por diez años;
- No contar con antecedentes penales;
- No tener procedimientos o sentencias administrativas o judiciales, ni recomendaciones de organismos públicos de derechos humanos en su contra;
- No haber sido suspendido/a, destituido/a o inhabilitado/a por resolución firme como servidor/a público/a;
- Requisitos contemplados en el artículo 59 fracc. V de la Constitución Política del Estado de Jalisco en relación con el Art. 53 párr. 6;
- Ejercer sus atribuciones respondiendo a la Constitución, a la Ley y los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos”⁶⁸.

Cabe reconocer que, aunque no se tomaron en consideración todas las recomendaciones de la

sociedad civil para la creación de este perfil, además de la descripción de los requisitos de elegibilidad del Fiscal General, se logró determinar como requisitos mínimos el criterio de sensibilidad para la atención y trato con las víctimas, la necesidad de contar con conocimientos avanzados y compromiso en derechos humanos, así como contar con la perspectiva de género. En esta misma línea, se estableció el requisito de no contar con recomendaciones de organismos públicos de derechos humanos en su contra, lo que resultó clave dentro del proceso de selección.

Se decidió que el proceso fuera transparente. Sin embargo, a pesar de las demandas, no se le otorgó al proceso una máxima publicidad y apertura, por lo que no cualquier persona que aspirara a ser Fiscal Especializado/a podría haberse postulado, vulnerando el derecho a la igualdad en el acceso. Lo anterior porque la Convocatoria fue directamente dirigida a las Instituciones Académicas que contaban con Facultades de Derecho, los colectivos de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema de desaparición de personas. De acuerdo con la convocatoria, los actores previamente mencionados tuvieron la posibilidad de presentar un máximo de dos candidaturas, incluyendo sus curriculum vitae y cartas de respaldo institucional.

Asimismo, a pesar de la participación de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso, así como la inclusión de las universidades para la presentación de las propuestas de las y los candidatos, no se garantizaron otras medidas de transparencia y publicidad necesarias para los procesos de selección del cargo de carácter tan trascendental, a fin de garantizar la imparcialidad y reducir cualquier margen de arbitrariedad. Además, no se previó la publicación de los documentos presentados sobre los perfiles y trayectorias de las personas aspirantes, ni se contempló un mecanismo de escrutinio público

⁶⁸ Fiscalía General Del Estado De Jalisco (2017). Convocatoria para postular a una persona para ocupar el cargo de Fiscal Especializado/a en Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

para realizar y retroalimentar los procesos de evaluación y las entrevistas.

En cuanto a los procesos de selección, conforme a la Convocatoria, el proceso de estudio y evaluación de los perfiles, así como la preselección de las personas aspirantes fue realizado por el Comité Ad Hoc de Preselección, el cual se encontraba integrado por los siguientes actores:

- Representante de El Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) Jalisco
- Representante del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad)
- La Fiscal Central de la Fiscalía General del Estado de Jalisco
- El Director General del Instituto de Ciencias Forenses del estado de Jalisco

Asimismo, en calidad de observadoras de este proceso, estuvieron presentes las personas consultoras que acompañaron el diseño y creación de la FEPD. Cabe destacar que los colectivos tuvieron un papel clave en proponer a las personas postulantes, por lo que su participación en el proceso de estudio y evaluación de los perfiles quedó limitada, lo que constituyó un aprendizaje importante para futuros procesos a fin de fomentar la máxima participación de familiares de personas desaparecidas en los mecanismos de selección, y a su vez, procurar evitar situaciones que pudieran conllevar a posibles confusiones y conflictos de interés.

En la Convocatoria se establecieron las reglas que regían el proceso de selección, así como los tiempos correspondientes a cada etapa del proceso. En cuanto a las fechas, el 18 de agosto de 2017 se enviaron las cartas de invitación a las instituciones académicas de todo el país y la apertura para la recepción de perfiles fue extendida desde el día 21 a 24 de agosto. En efecto, los tiempos previstos para la

búsqueda de un perfil más idóneo por parte de las universidades y organismos de la sociedad civil fueron muy acotados. Esta situación fue generada por la necesidad de contar con una persona titular para el día 31 de agosto de 2017, fecha en que se había anunciado la inauguración de la FEPD, por lo que este proceso de selección fue sometido a los tiempos políticos, que no necesariamente correspondían a los tiempos que se requería para llevar a cabo los procesos de selección de titulares de las instituciones que investigan graves violaciones a los derechos humanos.

CEPAD
Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C.

Primer Proceso

- Invitación a Instituciones Académicas**
18 de agosto de 2017
- Fecha para la recepción de perfiles**
21 al 24 de agosto de 2018
- Reunión del Comité Ad-hoc de Preselección**
25 de agosto de 2018
- Entrevistas a personas seleccionadas**
28 de agosto de 2018
- Designación del/a Fiscal Especializado/a**
30 de agosto de 2018

En cuanto a la implementación del mecanismo de selección descrito en la Convocatoria, el día 25 de agosto de 2017 se realizó la reunión del Comité Ad Hoc de Preselección con la finalidad de llevar a cabo una evaluación de los perfiles de las personas aspirantes basada en un estudio de los curriculum vitae correspondientes, considerando los requisitos mínimos de la Convocatoria y los criterios del perfil idóneo. De acuerdo con la Convocatoria, este proceso concluiría con una preselección de las personas candidatas, las cuales iban a pasar a la siguiente etapa, la entrevista. Cabe señalar que durante la convocatoria, se recibieron únicamente siete postulaciones.

La entrevista, como el segundo elemento de verificación para valorar la idoneidad y aptitud de las personas candidatas, iba a realizarse el día 28 de agosto de 2017, sin embargo, tras un largo proceso de deliberación y el estudio minucioso de las trayectorias y perfiles de las siete personas aspirantes, se decidió que solamente una persona contaba con los requisitos mínimos y cumplía medianamente con la descripción del perfil más adecuado.

Por lo anterior, debido a la ausencia de otras personas que cumplieran con los requisitos mínimos y criterios del perfil idóneo, el Comité de Preselección llegó al consenso de no entrevistar a nadie y, de manera directa, presentar a esta persona en calidad de la persona seleccionada al Fiscal General como posible candidata para el cargo, quien, en acuerdo con el Gobernador del Estado, designó a dicha persona como futura Fiscal Especializada en Personas Desaparecidas. Cabe mencionar que debido a la pronta inauguración de la FEPD, se generaron presión y temor de declarar desierta la convocatoria, por lo que se decidió elegir un perfil medianamente bueno, pero en los tiempos políticamente correctos.

La persona que fue nombrada como primera Fiscal Especializada en Personas Desaparecidas fue María Teresa Medina Villalobos, abogada, con larga trayectoria en función pública en materia de seguridad, atención a víctimas y derechos humanos, particularmente con relación al tema de la violencia contra las mujeres. Uno de sus cargos previos fue haber fungido como Directora Adjunta, encargada de las averiguaciones previas de la Fiscalía Especializada para Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas.

El proceso de selección de la persona titular de la FEPD del mes de agosto de 2017 había sido un primer proceso de esta dimensión a nivel nacional, considerando la participación de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones civiles. Sin duda, este proceso constituyó un avance y dio una voz importante a la sociedad, desde el diseño de la Convocatoria hasta las decisiones finales sobre los perfiles de las personas aspirantes, sin embargo, no todas las observaciones y recomendaciones expresadas por los colectivos y las organizaciones se tomaron en cuenta.

Una de las primeras observaciones fue la limitación de tiempo. Se mandaron las cartas a diversas universidades reconocidas a nivel nacional y estatal, sin embargo, las mismas solamente contaron con un periodo de seis días para brindar las respuestas. Este tiempo quedó muy restringido para realizar una consulta amplia sobre posibles perfiles aptos para este cargo, por lo que varias universidades no respondieron o propusieron perfiles poco adecuados para el puesto del/de la Fiscal Especializado/a en Personas Desaparecidas.

Asimismo, la poca apertura para recibir las aplicaciones de las personas aspirantes y la restricción de que solamente pudieran presentarlas las Instituciones Académicas, los colectivos de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil especializadas en

el tema de desaparición de personas, resultó poco incluyente y se reflejó en la cantidad de solamente siete propuestas de personas aspirantes a cargo presentadas.

Uno de los aprendizajes importantes en este proceso fue la importancia de aplicar la entrevista para conocer de manera directa a las personas aspirantes preseleccionadas para el cargo y realizar una calificación cualitativa, con la finalidad de garantizar la certidumbre en torno a la preparación y conocimientos de la persona aspirante, así como su independencia e imparcialidad, incluyendo la evaluación de sus relaciones políticas o partidarias.

Cabe señalar que no siempre un buen curriculum vitae y una trayectoria muy reconocida significan que la persona postulante tenga la capacidad de poner sus conocimientos en práctica de manera adecuada. Por lo anterior, realizar una entrevista resulta necesario para conocer las calidades personales de la persona postulante, tales como el compromiso, la empatía o la sensibilidad, imprescindibles para el cargo de Fiscal Especializado/a en Personas Desaparecidas.

8. Inauguración de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas (31 de Agosto de 2017)

El 31 de agosto de 2017 se celebró el evento de inauguración de la FEPD. Su creación se anunció públicamente como un modelo integral con los mejores estándares internacionales y nacionales, así como la única Fiscalía Especializada que pretendía atender la problemática de las desapariciones de personas que había sido construida conjuntamente con familiares de personas desaparecidas, organismos de sociedad civil, con asesoría y acompañamiento de la ONU-DH México.

Cabe destacar que la institución presentaba un avance importante a nivel nacional debido a que en la fecha del inicio de sus operaciones, todavía no había sido aprobada la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la cual establece como una de las obligaciones para cada entidad federativa, crear una Fiscalía Especializada en la materia.

La Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas constituye un resultado de más de 30 reuniones de trabajo sostenidas entre familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil y las autoridades estatales, en las cuales se llevaron a cabo los procesos relativos al diseño y construcción de la institución, en particular la selección de la persona titular y el personal de la Dirección de Análisis y Contexto, tal como la elaboración del Reglamento Interno de la institución. Asimismo, previamente a la creación de la Fiscalía Especializada, se realizaron dos semanas de capacitación intensa de su personal, tomando en cuenta los más altos estándares internacionales en materia de búsqueda e investigación de delitos y violaciones graves a los derechos humanos.

En la mesa del evento de inauguración de la Fiscalía Especializada, celebrado en Casa Jalisco y encabezado por el Gobernador, participaron el Representante y la Oficial de la ONU-DH México, Jan Jarab y Nira Cárdenas Oliva, el Secretario General de Gobierno, la Fiscalía Especializada, además de familiares de personas desaparecidas, representantes de los colectivos: Fundej y Por Amor a Ellxs. También, estuvieron presentes más de 50 funcionarios públicos de la administración pública estatal y las administraciones locales, así como representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Durante el evento, el Gobernador, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, reconoció la gravedad de las desapariciones en el estado y la necesidad de atender la situación de manera urgente ya que no se trataba “de una solidaridad falsa que solamente quede en el discurso, en la demagogia”. Asimismo, reafirmó el compromiso de su administración de romper la inercia que prevaleció durante los gobiernos anteriores⁶⁹. En su discurso, el funcionario destacó el problema de la indiferencia entre la sociedad civil pronunciándose que *“nada hay más doloroso para quien está en búsqueda de un familiar desaparecido que la indiferencia que demuestra o demostramos los demás”*⁷⁰.

Posteriormente, el Representante de la ONU-DH México, resaltó que la creación de la Fiscalía Especializada constituía una buena noticia a nivel nacional. En su exposición destacó como un logro importante la participación de familiares de personas desaparecidas en el proceso de la creación de la Fiscalía Especializada, señalando que “el proyecto es un resultado de nuestra asesoría técnica, nos

⁶⁹ Jorge Martínez. (2017). “Crea Jalisco la fiscalía especial para buscar a los desaparecidos”. Milenio. Disponible en: <http://www.milenio.com/policia/crea-jalisco-fiscalia-especial-buscar-desaparecidos>

⁷⁰ Grettel Rosales. (2017). “Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas funciona a partir de hoy”. El Diario NTR. Disponible en: www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=80377

parecen importantes algunas cosas, como el carácter inclusivo del proceso, que sumó a las organizaciones civiles y víctimas”⁷¹. En la misma línea, el Representante reconoció los mecanismos de selección del personal, así como la creación de la Dirección de Análisis y Contexto.

Los dos colectivos de familiares de personas desaparecidas, Por Amor a Ellxs y Fundej, ante la grave situación de las desapariciones de la entidad, coincidieron que, sin bien la creación de la FEPD era un avance importante, fue un acto que debería haberse realizado hace mucho tiempo, tomando en cuenta la magnitud de las personas desaparecidas en el estado.

Por Amor a Ellxs señaló la importancia de que la institución contara con los recursos suficientes para cumplir con sus funciones, así como la necesidad de que el Ejecutivo del estado apoyara al trabajo de la Fiscal Especializada. Y, a pesar de tener la esperanza de que con el nombramiento de la nueva titular de la Fiscalía Especializada mejorara la eficacia de los mecanismos de búsqueda e investigación, no contaban con seguridad y plena confianza de que la institución realmente diera los resultados, por lo que anunciaron que observarían y vigilarían el funcionamiento de la institución⁷². Asimismo, Por Amor a Ellxs resaltó la exigencia de detener el rezago en el IJCF, que había imposibilitado la identificación de las personas fallecidas no identificadas y no reclamadas⁷³. Desde Fundej, se señaló la necesidad de los resultados y cambios reales ya que la creación de la Fiscalía Especializada constituía apenas “un primer paso de un largo camino”⁷⁴.

⁷¹ El Informador. (2017). “Aumentan desaparecidos en ciudades medias de Jalisco”. Disponible en: <https://www.informador.mx/Jalisco/Aumentan-desaparecidos-en-ciudades-medias-de-Jalisco-20170901-0120.html>

⁷² El Informador. (2017). “Arranca inédita Fiscalía para Desaparecidos”. Disponible en: <https://www.informador.mx/jalisco/Arranca-inedita-Fiscalia-para-Desaparecidos-20170901-01.h14tml>

⁷³ Comunicado

⁷⁴ El Informador. (2017). “Aumentan desaparecidos en ciudades medias de Jalisco”. Disponible en: <https://www.informador.mx/Jalisco/Aumentan-desaparecidos-en-ciudades-medias-de-Jalisco-20170901-0120.html>

9. Reforma del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco

Con la finalidad de completar la creación de los fundamentos jurídicos y realizar las acciones necesarias para dar forma a la FEPD, además de “garantizar procesos y protocolos que faciliten la búsqueda de personas desaparecidas”, posteriormente al Decreto que había modificado la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, publicado en el 4 de abril de 2017, se realizaron reformas al Reglamento de la misma, mediante el Acuerdo publicado el 5 de septiembre de 2017⁷⁵. Cabe señalar que en su elaboración no participaron los colectivos de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de sociedad civil.

El objetivo del Acuerdo fue “crear una FEPD, competente para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones para la búsqueda y localización de personas desaparecidas y, en su caso, su identificación forense, para perseguir los delitos relacionados con la desaparición de personas, así como la prevención de este ilícito”⁷⁶. En relación al objetivo, a través del acto administrativo, se reformaron varios artículos del Reglamento, incorporando a la FEPD en la estructura de la FGE, adicionalmente se agregó un nuevo capítulo IV Ter, titulado “De la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas” con los artículos respectivos.

En el nuevo capítulo, conforme al artículo 31-G, se estableció que la FEPD “será competente para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones para la búsqueda y localización de personas desaparecidas y,

en su caso, su identificación forense, así como para perseguir y prevenir los delitos relacionados con la desaparición de personas”. Asimismo, se reguló que la FEPD tendría una persona titular denominada Fiscal Especializado/a, a quien correspondía “la representación, trámite y resolución de los asuntos encomendados a aquélla”⁷⁷.

Una de las partes más amplias y sustanciales del Acuerdo, era la descripción de las facultades y obligación del/ la Fiscal Especializado/a, con la finalidad de ejercitar sus atribuciones⁷⁸. Asimismo, se describieron todas las unidades con las cuales contaría la FEPD para la adecuada función de “prevención, investigación y la persecución de los delitos relacionados con la búsqueda de personas”⁷⁹, la cual resultó más desarrollada que la estructura establecida en la Ley Orgánica de la FGE.

Conforme al Reglamento, se estableció que la FEPD contaría con las siguientes unidades:

- Secretaría Particular;
- Coordinación de Atención Ciudadana;
- Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas;
- Dirección General de Investigación de hechos de desaparición;
- Dirección General de Análisis y Contexto;
- Unidad Policial de Investigación Especializada; y
- Las demás que se establezcan en el reglamento interno o sean creadas por acuerdo del Fiscal General de conformidad con la disponibilidad presupuestal.

La publicación de las reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la FGE, tal como las modificaciones a la misma Ley Orgánica, constituyó un paso importante para concluir el proceso del diseño legal de la FEPD y generar sus bases jurídicas.

⁷⁵ Fiscalía General del Estado. (2017). Acuerdo DIGELAG ACU 031/2017 en el que se modificó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco en materia de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas. Disponible en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/09-05-17-iii.pdf>

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ibidem.

No obstante lo anterior, esta reforma se realizó tras la inauguración de la FEPD, cuando ya la institución había iniciado sus operaciones y, por otro lado, lo que resulta interesante ya que con la base en esta reforma se facultó al Ejecutivo Estatal de expedir el Reglamento Interno de la FEPD, mientras tanto la elaboración del Reglamento en aquel momento ya estaba concluida, esperando su publicación.

Resulta confusa la función de la FEPD de “prevención, investigación y la persecución de los delitos relacionados con la búsqueda de personas”⁸⁰, por lo que se podría generar una gran confusión entre los procesos de búsqueda de personas desaparecidas e investigación de sus casos, considerando incluso que desde el proceso de las mesas de trabajo de 2016, se constituyó el compromiso del Fiscal General de generar los esfuerzos para separar los procesos de búsqueda e investigación.

Asimismo, preocupa que el artículo 31-L del Reglamento de la Ley Orgánica de la FGE, conforme al cual el Fiscal Especializado y Agentes del Ministerio Público de la FEPD podrían proponer al Fiscal General, conforme al desarrollo de las investigaciones, “continuar o no con la persecución del delito, el archivo temporal o definitivo de la investigación, el no ejercicio de la acción penal, el sobreseguimiento de la causa, la suspensión del procedimiento a prueba, la utilización del procedimiento abreviado o cualquier otra vía alterna, la cual deberá ser aprobada en definitiva por el Fiscal General, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales”, acciones que en su mayoría bajo ninguna condición deberían ser aplicables a los delitos de desaparición de personas y, en particular, la desaparición forzada que constituye una violación grave a los derechos humanos.

⁸⁰ Ibidem.

10. Conclusiones

La creación de la FEPD representó un avance tangible y real para atender la complejidad y magnitud de las desapariciones forzadas y desapariciones cometidas por particulares y responder al contexto de macrocriminalidad, siendo Jalisco el referente a nivel nacional en cuanto al cumplimiento de las obligaciones del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar integralmente a las víctimas de desaparición, sin que todavía existiera esta obligación marcada por una legislación general en la materia.

Los procesos de participación durante todas las etapas del diseño y construcción de la FEPD se caracterizaban por una apertura inédita, donde las reuniones durante el año 2017 sentaban cada vez un nuevo precedente. Concluyendo las mesas de trabajo en el mes de enero de 2017, no nos hubiéramos imaginado terminar el año con una institución encargada de los procesos de búsqueda e investigación, innovadora e histórica a nivel de todo el país. Tampoco se nos hubiera ocurrido que estaríamos presentes en la elaboración de los documentos jurídicos bases para el funcionamiento de una Fiscalía Especializada, ni que participaríamos en el proceso de selección del personal de la FGE, incluyendo a la persona titular de la FEPD.

Uno de los logros importantes durante este proceso fue la creación de la Dirección General de Análisis y Contexto de la FEPD, reconociendo los elementos del contexto como componentes claves para realizar la investigación criminal, priorizando los casos en vez de investigarlos de manera fragmentada o aislada. Y, por otro lado, la estructura de la FEPD que creaba dos direcciones, la Dirección General de Búsqueda y la Dirección General de Investigación, separando los procesos de búsqueda e investigación, pero a la vez, coordinando sus operaciones entre las mismas.

Cabe destacar que, indudablemente, la instalación de la participación de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de la creación de la FEPD, fue un resultado del acompañamiento de la ONU-DH México y la asesoría a la FGE de las personas consultoras que en varias ocasiones estuvieron impulsando los espacios de participación conjunta.

El reconocimiento de la problemática era una línea oficial constante durante el año 2017, mostrando el compromiso para poner un punto final a la grave problemática de las desapariciones en Jalisco, y contribuir a garantizar el acceso a la verdad y a la justicia para las víctimas de desaparición. Sin embargo, la creación de la FEPD por mucho logro que fuera, no podía subsanar de manera inmediata todas las malas prácticas institucionales que la atravesaban por dentro, así como disminuir los altos índices de las desapariciones en la entidad.

Por lo anterior, una vez que se concluyeron los procesos de la creación de la FEPD, la concentración de los esfuerzos se dirigió hacia la adecuada implementación de la misma y la correcta aplicación de sus funciones, exigiendo que los cambios no sólo se reflejaran en el centro del estado, sino en todas las regiones de Jalisco. Para esto, se requería buscar un mecanismo de participación y rendición de cuentas transparente y eficaz que pudiera brindar resultados y garantizar que todos los procesos de participación existentes no se convirtieran en una simulación y todo fueran en vano.

Cabe resaltar que la Fiscalía Especializada desde el inicio de sus funciones, se comprometió a generar los espacios de participación con familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de generar una ruta de trabajo. También, iba a revisar los protocolos que se habían estado implementando a lo largo de tiempo, así como realizar un diagnóstico con la finalidad de determinar los indicadores y medir los resultados,

además de armar una planeación estratégica para los próximos meses⁸¹, compromisos que no se cumplieron.

Uno de los retos más grandes había sido la importancia de que la FEPD contara con recursos técnicos, humanos y materiales suficientes para cumplir con sus objetivos y responder de manera adecuada al fenómeno de las desapariciones en Jalisco. Asimismo, quedaba pendiente la implementación adecuada del Reglamento Interno de la FEPD y del Reglamento de la Ley Orgánica de la FGE.

⁸¹ El Informador. (2017). "Aumentan desaparecidos en ciudades medias de Jalisco", Disponible en: <https://www.informador.mx/Jalisco/Aumentan-desaparecidos-en-ciudades-medias-de-Jalisco-20170901-0120.html>.

CREACIÓN DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN PERSONAS DESAPARECIDAS



III. SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN PERSONAS DESAPARECIDAS

1. Mesa de Seguimiento

Después de la creación de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas (FEPD), el 31 de Agosto de 2017, la cual se anunció públicamente como un modelo integral que recogía los más altos estándares internacionales para atender la problemática de las desapariciones de personas en Jalisco, resultó necesario enfocarse en la adecuada implementación de su estructura, garantizando en este proceso, el cumplimiento del principio de participación conjunta.

La creación de la estructura de la FEPD no fue una garantía por sí misma de que las prácticas de búsqueda e investigación se realizarían de manera adecuada, conforme a la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y los estándares internacionales aplicables.

Por lo anterior, se aspiraba a generar un proceso de interlocución entre las autoridades, familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil que estuvieron presentes en el diseño y creación de la FEPD, con el fin de fomentar la transparencia y construir un mecanismo eficaz de evaluación y rendición de cuentas.

Cabe resaltar que el discurso público y el abordaje sobre la situación de las desapariciones en la entidad, no se habían concretado en el cambio del

modo de operar del personal de la FEPD, por lo que se necesitaba aún más el diálogo con familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil, a fin de que se comprendiera la identidad y las funciones de la FEPD y se respondiera a las necesidades del contexto de las desapariciones cometidas de manera generalizada en la entidad.

Es importante mencionar que la Fiscal Especializada, Teresa Medina Villalobos, desde el inicio de sus funciones se comprometió a generar espacios de participación con familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil, a fin de generar de manera conjunta una ruta de trabajo.



También asumió el compromiso de revisar los protocolos que se habían estado implementando a lo largo del tiempo, así como realizar un diagnóstico con el objetivo de determinar los indicadores para

medir los resultados y elaborar una planeación estratégica para los próximos meses⁸².

Para efecto de generar una interacción directa con la titular de la FEPD, además de sensibilizarla sobre la problemática de las desapariciones de personas en el estado y contraer compromisos públicos, el Cepad invitó a la Fiscal a participar en el Foro “Frente a la Desaparición Forzada y la Desaparición por Particulares en Jalisco, la Lucha por la Verdad y La Justicia”, evento celebrado los días 21 y 22 de septiembre de 2017 en las instalaciones del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad Jesuita de Guadalajara (ITESO), a fin de escuchar su análisis sobre los retos relativos al funcionamiento de la FEPD.

En este nuevo escenario, a un mes después del Foro organizado por el Cepad, el 26 de octubre de 2017, el Fiscal General convocó a una reunión sostenida entre la sociedad civil, colectivos de familiares de personas desaparecidas y autoridades locales a fin de instalar de manera formal las mesas de seguimiento de la FEPD, un espacio permanente y plural de carácter interinstitucional. El objetivo de las mesas era generar acciones de seguimiento a la FEPD, garantizando el cumplimiento del principio de participación conjunta, tal como se había trabajado en la etapa de la creación de dicha institución. En el evento las autoridades presentaron los antecedentes del proceso del diseño y construcción de la FEPD y enfatizaron la importancia de la participación en estos procesos de colectivos de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil.

De igual manera, las mesas de seguimiento aspiraban a ser un espacio de rendición de cuentas, con la finalidad de evaluar el funcionamiento y eficacia de

la FEPD y monitorear si las acciones que la misma implementaba contribuían al acceso a la verdad y la justicia para las víctimas de desaparición. Asimismo, tras la creación de una nueva estructura institucional, se buscaba generar cambios en las deficiencias y vicios institucionales que se habían arrastrado por años y adoptar los mecanismos de atención a víctimas, búsqueda de personas desaparecidas e investigación, apegados a los más altos estándares en la materia. Además, mediante los mecanismos de evaluación se pretendía medir los avances de la FEPD, y contribuir a la consolidación del funcionamiento adecuado de la institución.

En esta reunión también se decidió que las mesas de seguimiento iban a realizarse cada dos meses; sin embargo, debido a las necesidades propias de la FEPD y cambios del contexto del estado, relativos a la renuncia de la Fiscal Especializada y posterior renuncia del Fiscal General, de octubre a diciembre de 2017 se sostuvieron cinco mesas de seguimiento.

Cabe señalar que en la reunión celebrada el 4 de diciembre de 2017 se aprobaron los Lineamientos de Operación de la Mesa de Seguimiento, los cuales fueron deliberados y construidos de manera conjunta en las reuniones del mes de noviembre. Conforme al documento, la creación de la Mesa de Seguimiento “responde a los principios de transparencia y rendición de cuentas que caracterizó la creación de la FEPD y a la necesidad de fortalecer su funcionamiento”⁸³.

De acuerdo con los lineamientos, tal como se había decidido en la reunión de instalación de la Mesa de Seguimiento, las reuniones se podían llevar a cabo en forma de sesiones ordinarias bimensuales o sesiones extraordinarias, cuando existieran causas excepcionales, tales como la necesidad de llevar a

⁸² El Informador (2017). “Aumentan desaparecidos en ciudades medias de Jalisco”. Disponible en: <https://www.informador.mx/Jalisco/Aumentan-desaparecidos-en-ciudades-medias-de-Jalisco-20170901-0120.html>

⁸³ Fiscalía General del Estado (2017). Tercera Minuta de la Mesa de Seguimiento de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas. Lineamientos de Operación de la Mesa de Seguimiento.

cabo un proceso de selección del personal de la FEPD de manera emergente.

La integración de la Mesa Seguimiento contemplaba la participación de las autoridades estatales de procuración de justicia, dos colectivos de familiares de personas desaparecidas y dos organizaciones de la sociedad civil locales.

De acuerdo con los Lineamientos, la Mesa de Seguimiento estaría integrada por:

- La/El Fiscal General.
- La/El Fiscal Central.
- La/el Fiscal Especializado/a de Personas Desaparecidas.
- Las personas titulares de las Direcciones Generales y de la Coordinación de Atención Ciudadana de la FEPD.
- Un/a Representante del IJCF.
- Un/a Representante de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas (CEEAV).
- Dos Representantes de OSC's de derechos humanos de la Sociedad Civil expertas en temas de desaparición de personas (CLADEM y Cepad).
- Dos personas Representantes de Colectivos de familiares de personas desaparecidas (Colectivo Por Amor a Ellxs y Fundej).
- Amnistía Internacional y la ONU DH México, en calidad de observadoras de la Mesa de Seguimiento.

Mediante los lineamientos relativos a la conformación de la Mesa de Seguimiento se institucionalizó la participación de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de evaluación del funcionamiento de una institución pública.

Debido a la necesidad de atender la problemática de las desapariciones de personas de manera integral, tal como impulsar la coordinación adecuada entre diferentes dependencias, se integró a los trabajos de

la Mesa de Seguimiento a la CEEAV, como un actor principal en brindar las medidas de atención a las víctimas.

Cabe destacar la importante tarea de la Fiscalía de Derechos Humanos, la cual fungía como la Secretaría Técnica de la Mesa de Seguimiento, y que se encargaba de garantizar el adecuado desarrollo de las reuniones. Las principales funciones de la Secretaría de la Mesa fueron el envío de las convocatorias a las reuniones ordinarias y extraordinarias, presentar la propuesta del orden del día, la elaboración de las minutas de las sesiones, mismas que se firmaba por parte de las y los integrantes de la Mesa y se entregaba al final de cada sesión, así como brindar el apoyo administrativo necesario para la celebración de las reuniones.

En referencia a los objetivos de la Mesa de Seguimiento, uno de los principales fines del espacio fue fortalecer los canales de comunicación e intercambio de opiniones técnicas entre las organizaciones de la sociedad civil y familiares de personas desaparecidas y el personal de la FEPD. Asimismo, gracias a la presencia de los organismos civiles se aspiraba a robustecer la perspectiva de derechos humanos y de género en las actuaciones de la FEPD. Por otro lado, las y los integrantes de la Mesa tenían la atribución de pedir la rendición de cuentas, particularmente mediante la revisión de los planes de trabajo y los informes periódicos de la FEPD y sus Direcciones correspondientes. Cabe resaltar que este objetivo no fue cumplido debido a la poca disponibilidad de compartir estos documentos con otros actores, lo que generaba dudas si realmente los mismos se elaboraban.

Finalmente, con base en los lineamientos, la Mesa fue facultada para emitir recomendaciones de carácter vinculante que permitieran mejorar el funcionamiento de la FEPD, y las cuales podían incluir sugerencias de personas expertas externas a

la Mesa, a fin de fortalecer los procesos técnicos. La obligatoriedad de las recomendaciones nunca fue tomada en cuenta para el cumplimiento de las mismas, puesto que ni los acuerdos asumidos en las reuniones de la Mesa tenían el grado de cumplimiento mínimo. Es importante reflexionar acerca del mecanismo eficaz de seguimiento a las recomendaciones dentro de los procesos participativos a fin de garantizar su cumplimiento satisfactorio y generar consecuencias para los actores que no dan las respuestas requeridas sin ninguna justificación.

Para cumplir con los objetivos anteriormente señalados, se concedió a la Mesa de Seguimiento las siguientes funciones:

- “Revisar detalladamente los informes periódicos de operación/resultados de la FEPD, con base en su Programa de Trabajo.
- Elaboración de indicadores de resultados para la evaluación de la FEPD.
- Dar seguimiento a los acuerdos de las sesiones de trabajo.
- Elaborar comentarios y recomendaciones que permitan fortalecer el trabajo de la FEPD.
- Participar en los procesos de selección de las personas a cargo: de la o del Fiscal Especializado en Personas Desaparecidas, Directores y Coordinadores. Acordar los perfiles adecuados, elaborar las convocatorias respectivas; y acordar un mecanismo de selección del personal (lectura de currículum vitae, entrevistas, entre otras).
- Sugerir el acompañamiento de personas expertas para cualquier de los procesos de operación de la FEPD, de tal manera que se optimicen y fortalezcan.
- Invitar a otras personas u organismos nacionales o internacionales cuando sea necesario.
- Solicitar la información que se estime necesaria para el funcionamiento de la Mesa conforme a los lineamientos de información reservada y confidencial”⁸⁴.

84

Ibidem.

A fin de otorgarle la formalidad requerida a las reuniones de la Mesa de Seguimiento, conforme a los lineamientos, se decidió expedir oficios de invitación para cada reunión, enviados con suficiente tiempo de antelación, así como realizar las minutas de las sesiones a fin de fomentar la transparencia del proceso y comprender mejor la dinámica de las reuniones y los acuerdos tomados. Es importante señalar que las decisiones y acuerdos de la mesa fueron validados por consenso, basado en el principio de buena fe y confidencialidad.

TEMAS PRINCIPALES DE LA MESA DE SEGUIMIENTO:

- Reglamento de la FEPD
- Sustento Jurídico de la Mesa de Seguimiento
- Personal Suficiente y Capacitado
- Presupuesto de la FEPD
- Deficiencias del IJCF

• Reglamento Interno de la FEPD.

En relación con los principales temas que se abordaron en la Mesa de Seguimiento, desde la primera reunión, se presentaron las exigencias para que se publicara el Reglamento Interno del FEPD, el cual había sido el resultado del trabajo conjunto llevado a cabo por familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil, consultoras/es y autoridades locales. El documento se concluyó en agosto de 2017 y quedaba pendiente su publicación. Ante las exigencias de culminar la creación de las bases jurídicas para el adecuado funcionamiento de las distintas áreas de la FEPD y dar continuidad a los esfuerzos conjuntos, el Reglamento fue publicado el 9 de noviembre de 2017, dos semanas después de la primera sesión de la Mesa.

Cabe puntualizar que, tras haber realizado el análisis exhaustivo del Reglamento Interno, se evidenció que varias de las sugerencias y observaciones discutidas en las mesas de trabajo sobre el documento no fueron tomadas en cuenta para su texto final. Frente a esta situación, se llevaron a cabo varios debates sobre los contenidos del Reglamento a modificar y se presentaron propuestas y observaciones en el marco de la Mesa de Seguimiento, desde el mes de noviembre de 2017 hasta mayo de 2018.

En consecuencia, se decidió elaborar un documento de addendum, el cual iba a agregarse al Reglamento Interno para adecuar la estructura de la FEPD y mejorar su funcionamiento, robusteciendo la perspectiva de derechos humanos y de género, a fin de obtener mejores resultados y eficientar los procesos. No obstante lo anterior, el addendum, nunca se añadió al documento del Reglamento Interno.

De igual manera, es importante resaltar que la estructura de la FEPD establecida no sólo en el mismo Reglamento Interno de la FEPD, sino que también regulada por la Ley Orgánica de la FGE y su Reglamento, no se ha implementado a la fecha. Una de las unidades de gran relevancia que no se ha logrado materializar en la estructura de la FEPD es la Coordinación de Atención Ciudadana, la cual, tal como dice su nombre, tiene funciones de garantizar atención, acompañamiento psicosocial y participación de los familiares de personas desaparecidas en los procesos de búsqueda e investigación, llevadas a cabo por la FEPD⁸⁵.

- **Sustento jurídico de la Mesa de Seguimiento: Decreto por el que se creó la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento de las Acciones Implementadas por el Gobierno del Estado de Jalisco para el Fortalecimiento de la FEPD.**

Otra petición que se había reiterado en múltiples reuniones, era el tema relacionado con la importancia de generar un sustento jurídico para el funcionamiento de la Mesa de Seguimiento, ya que sus operaciones se basaban en los lineamientos, mismos que fueron aprobados por integrantes de la Mesa, pero el espacio carecía de un sustento legal. El carácter meramente político de las reuniones se reflejaba en el grado de cumplimiento de los acuerdos, así como la poca formalidad y seriedad durante las reuniones. Además, la creación de un acuerdo o decreto del Ejecutivo estatal con el fin de sentar las bases legales de la Mesa, resultaba clave en el contexto de transición del gobierno para garantizar la continuidad de los procesos y el adecuado seguimiento a los acuerdos.

La elevación de la Mesa a nivel de un acuerdo formal fue acordada en la reunión sostenida a principios de noviembre, sin embargo, hasta diez meses después se logró cumplir con el compromiso asumido por la FGE. Lo anterior, debido a la insistencia de los colectivos de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil sobre el tema en otro espacio de diálogo con las autoridades, sostenido desde el 21 de junio de 2018 y convocado por la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco.

Estas mesas de trabajo tuvieron la finalidad de garantizar la adecuada implementación de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco y atender la situación de las personas desaparecidas en la entidad, incluyendo el

⁸⁵ Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2017). Reglamento Interno de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas, artículo 9. Disponible en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/jueves-9-de-noviembre-de-2017-0>

seguimiento al funcionamiento del IJCF, la FEPD la CEEAV y la Fiscalía Regional de la FGE.

En consecuencia de este proceso, el 6 de septiembre de 2018 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el Decreto DIGELAG DEC 014/2018 mediante el que se creó la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento de las Acciones Implementadas por el Gobierno del Estado de Jalisco para el Fortalecimiento de la FEPD y de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco. Esta Comisión, atendiendo el principio de participación conjunta, transparencia, rendición de cuentas, progresividad, perspectiva de derechos humanos y el enfoque diferenciado, funciona bajo las siguientes líneas de acción:

- “Contribuir a la implementación y aplicación seria y adecuada de la Ley General y de la Ley General de Víctimas;
- Coadyuvar en las acciones tendentes a la implementación y funcionamiento adecuado de la Comisión y de la Fiscalía Especializada;
- Fomentar acciones de seguimiento y evaluación del funcionamiento de la Comisión y de la Fiscalía Especializada;
- Contribuir técnicamente con las instituciones que forman parte de la Comisión Interinstitucional; y
- Colaborar en el diseño e implementación de estrategias y acciones relacionadas con búsqueda, investigación, identificación forense y atención integral a víctimas de desaparición”⁸⁶.

La aprobación del Decreto tras las actividades de incidencia realizadas en el espacio sostenido con la Secretaría General de Gobierno evidenció la poca eficacia de la Mesa de Seguimiento y el mínimo

compromiso de las autoridades de la FGE, integrantes del espacio, para realmente cumplir con los acuerdos consensuados en las reuniones. Ya que resultó que durante el periodo de un mes y medio de trabajo con la Secretaría General de Gobierno, se logró avanzar más que en diez meses de diálogo directo con la FGE.

• Personal suficiente y capacitado

Otro de los temas principales deliberados durante las reuniones de la Mesa de Seguimiento fue el tema del personal de la FEPD, el cual no era suficiente, ni estaba debidamente capacitado para la dimensión de la problemática de las desapariciones de personas en la entidad. Después de la salida del entonces Fiscal General, Eduardo Almaguer, los números de Agentes del Ministerio Público y Policías Investigadoras disminuyeron de manera significativa. Incluso, en algunos meses del año 2018, la institución contaba con sólo cinco Agentes del Ministerio Público para atender las más de seis mil denuncias de personas reportadas como desaparecidas en la entidad. Por lo anterior, de manera continúa y persistente en las sesiones de la Mesa de Seguimiento, se solicitaba que se aumentara el personal encargado de los procesos de búsqueda e investigación, tanto en la Zona Metropolitana de Guadalajara, como en otras regiones del estado.

Era preocupante la constante práctica de no otorgar a las y los servidores públicos nombramientos fijos, ya que la mayoría contaba con nombramientos temporales, hasta mensuales, con la obligación de renovar cada mes su contrato lo que generaba una situación de inestabilidad e inseguridad tanto para las y los funcionarios públicos, como familiares de personas desaparecidas, quienes no tenían certeza de tener garantizada la continuidad del desarrollo de las actuaciones en las investigaciones. Cabe destacar que, a pesar de múltiples peticiones y promesas de

⁸⁶ Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2017). Decreto DIGELAG DEC 014/2018 que crea la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento de las Acciones Implementadas por el Gobierno del Estado de Jalisco para el Fortalecimiento de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y de la Comisión de Búsqueda de Personas. Disponible en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/jueves-6-de-septiembre-de-2018-4>

gestionar ese tema, a la fecha, las y los integrantes de la FEPD no cuentan con nombramientos fijos.

En el mismo sentido, debido a la necesidad de contar con un trabajo serio, ético y profesional, se destacaba la importancia de que el personal fuera suficientemente capacitado, sensibilizado y preparado para realizar sus labores, por lo que se pedía generar un programa de capacitaciones y fortalecimiento institucional e integral, el cual pudiera garantizar los procesos de seguimiento y evaluación permanente. Cabe señalar que la institución había sido capacitada en múltiples ocasiones, sin embargo, no se presentaban los cambios en atención a víctimas y técnicas de investigación. Incluso se regresó a la práctica de responsabilizar a familiares de personas desaparecidas por pocos avances de investigaciones puesto que no proporcionan la información completa al momento de presentar la denuncia⁸⁷.

Además, preocupaba la poca transparencia sobre la estructura y los cambios constantes del número del personal de la FEPD. A fin de analizar las capacidades y funcionamiento de la FEPD, por parte del Cepad en dos ocasiones se ha solicitado a través de las solicitudes del acceso a la información, los datos relacionados con su estructura y los números de Agentes del Ministerio Público y Policías Investigadoras con los que se contaban. Sin embargo, hasta la fecha, no han proporcionado la información solicitada debido a que la Unidad de Transparencia de la FGE clasificó dicha información como reservada, justificando lo anterior por ser “información que compromete la seguridad pública, pone en riesgo el orden y la paz pública, la estabilidad de esta Institución, así como la integridad física y la vida del personal adscrito y/o comisionado

particularmente a la actual FEPD”⁸⁸. Asimismo, se consideró que proporcionar esta información atentaría contra la seguridad, el orden, la paz pública y la estabilidad de la Fiscalía, debido a que al dar a conocer la capacidad que tiene esa institución para la investigación y persecución del delito, se pondría en desventaja a dicha autoridad, restándole capacidad de reacción, además de repercutir en las acciones que han sido emprendidas por esta institución para combatir al crimen, recuperar el orden y la paz pública. De igual modo, se señaló que, de hacer pública dicha información, también tendría un efecto colateral en las personas ausentes y en sus familiares⁸⁹. Finalmente, se dispuso que “por tratarse de información primordial en el ámbito de procuración de justicia y seguridad pública, con la cual no deben de contar personas ajenas a esta función que le puedan dar un uso ilícito e indebido en detrimento de la estabilidad de la FEPD”⁹⁰.

• Presupuesto de la FEPD

Otro tema reiterado en múltiples ocasiones en las reuniones de la Mesa de Seguimiento fue el tema del presupuesto, el cual constituye un requisito clave para el adecuado funcionamiento de la FEPD. Anteriormente a la primera sesión de la Mesa de Seguimiento, celebrada en octubre de 2017, se anunció que la FEPD contaría para el resto del año con un presupuesto de 3 millones 561 mil pesos bajo el rubro de investigación y persecución para la búsqueda de personas desaparecidas no localizadas y desaparecidas. Los cálculos con relación a la cifra de las denuncias por desaparición en el estado demostraban que esta cantidad no iba a ser suficiente, por lo que preocupaba que por la falta de recursos no se podría implementar de manera correcta la estructura de la FEPD marcada por el

⁸⁷ El Informador (2017). “Las desapariciones de mujeres se disparan este año en Jalisco”. Disponible en: <https://www.informador.mx/Las-desapariciones-de-mujeres-se-disparan-este-ano-en-Jalisco-l201711030001.html>.

⁸⁸ Unidad de Transparencia de la Fiscalía General del Estado de Jalisco. Oficio: FG/UT/8271/2018. Guadalajara, Jalisco. 16 de octubre de 2018

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Ibidem.

Reglamento de la Ley Orgánica de la FGE y el Reglamento Interno de la FEPD.

Por lo anterior, en el mes de noviembre de 2017, se volvió a abordar el tema del presupuesto de la FEPD en las sesiones de la Mesa de Seguimiento. Previamente a una de las reuniones se transparentó que para el año 2018 se consideró el presupuesto de 17 millones 177 mil 706 pesos para la institución, sin embargo, este monto no respondía a las necesidades de dicha institución. En consecuencia, se solicitó que se fijara un presupuesto que realmente pudiera responder de manera adecuada al fenómeno de las desapariciones en Jalisco. No obstante, a pesar de múltiples exigencias de dotar a la FEPD con los recursos y las herramientas suficientes, hasta la fecha no se le ha otorgado el presupuesto necesario y adecuado.

Incluso, con relación a los montos asignados por el Ejecutivo para la FEPD, los medios de comunicación realizaron las comparaciones entre la cantidad dedicada al tema de la búsqueda e investigación y el recurso destinado a difusión de logros y resultados de la FGE. Como ejemplo, en el presupuesto otorgado en 2017 para la difusión, se contempló 85 millones de pesos⁹¹, y en el año 2018 se dedicó a este fin casi 68 millones de pesos⁹². En uno de los artículos de investigación, se informó que durante la administración de Aristóteles Sandoval Díaz se habían gastado 240 mil 48 pesos en las convocatorias para la selección del Fiscal Especializado en Personas Desaparecidas⁹³, monto que sorprendía porque los

procesos de selección se llevaban a cabo en las instalaciones de la Fiscalía de Derechos Humanos sin ninguna retribución económica para los organismos de la sociedad civil quienes fueron más activos en el proceso.

Frente a esta situación, cabe mencionar que el mismo Gobernador en varias ocasiones públicamente se había comprometido de dotar con los recursos y herramientas suficientes y necesarios para que la FEPD pudiera operar de manera adecuada⁹⁴. Asimismo, las autoridades presentes en las sesiones de la Mesa de Seguimiento se habían responsabilizado de dar puntual seguimiento a lo referido al presupuesto destinado a la FEPD. No obstante, la constante carencia de recursos permanecía y cada día quedaba más claro que el seguimiento a este tema se daba sólo en el discurso, puesto que a pesar de las promesas, no se había presentado ninguna iniciativa por parte del Ejecutivo para la modificación del presupuesto de egresos ante el Congreso del Estado de Jalisco a fin de asignar los recursos suficientes para la FEPD.

Es importante señalar que el tema del presupuesto no solamente se abordó en las sesiones de la Mesa de Seguimiento, sino también en el marco de las mesas de trabajo sostenidas por la Secretaría General de Gobierno, e incluso en dos reuniones con el Gobernador. En cada una de estas reuniones, las y los funcionarios públicos se comprometieron a asignar 100 millones de pesos, mediante la iniciativa ante el Congreso local, a fin de dotar con los recursos humanos y materiales necesarios a la FEPD y la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco.

⁹¹ Arturo Ramírez Gallo. (2018). "Recurso para desaparecidos puede modificarse: Fiscal". Milenio Jalisco. Disponible en: <http://www.milenio.com/estados/recurso-para-desaparecidos-puede-modificarse-fiscal>

⁹² ADN Político. (2018). "Fiscalía de Jalisco destina más en difundir logros que en buscar desaparecidos". Disponible en: <https://adnpolitico.com/estados/2018/04/03/gobierno-de-jalisco-destina-mas-en-presumir-logros-que-en-buscar-desaparecidos>

⁹³ Cristian Rodríguez. (2018). "Gobierno de Jalisco gasta \$0 en retratos de desaparecidos y \$100 mil en retrato del Gobernador". UDG TV. Disponible en: <http://udgtv.com/noticias/gobierno-jalisco-gasta-retratos-desaparecidos-gobernador>

⁹⁴ Elsa María Arenas. (2018). "Fiscalía para desaparecidos en Jalisco ya cuenta con Titular". El Occidental. Disponible en: <https://www.eloccidental.com.mx/policiaca/fiscalia-para-desaparecidos-en-jalisco-ya-cuenta-con-titular-1619464.html?token=525724152>



No obstante lo anterior, a finales del mes de julio de 2018, nos enteramos que dicha iniciativa bajo el número 1138/2018 efectivamente fue presentada ante el Congreso, pero en su contenido en ninguna parte se mencionaba estas dos instituciones, ni se abordaba el grave contexto de desapariciones de personas en Jalisco. La propuesta en su totalidad, se enfocaba en el “óptimo funcionamiento del Sistema de Justicia Penal” y la necesidad de fortalecer la institución del Ministerio Público, siguiendo el Eje “Estado de Derecho”, que forma parte de los Objetivos de Desarrollo del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033, por lo que se estaba considerando incorporar a la plantilla de personal 170 plazas para la FGE y 10 plazas para la contratación de personas

peritas psicólogas para el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses.

Esta situación nuevamente evidenció la ignorancia e indolencia del estado con relación a la magnitud del fenómeno de las desapariciones en Jalisco, así como la poca transparencia y credibilidad en cuanto a la palabra y los compromisos asumidos por las autoridades locales en los espacios de participación con los colectivos de familiares de las personas desaparecidas y las organizaciones de sociedad civil.

Actualmente, la FEPA no tiene el personal necesario y adecuado, ni cuenta con recursos técnicos, materiales y logísticos suficientes para el correcto cumplimiento de sus funciones, lo que constituye un

factor clave que impide llegar a resultados concretos que se podrían materializar en el cumplimiento de derechos al acceso a la justicia y verdad.

Según el Colectivo Por Amor a Ellxs no hay suficiente presupuesto porque a las autoridades “no les interesa el tema de los desaparecidos”. Resaltan que “se necesita el presupuesto para que haya plazas y que sea operativa, porque hasta que no haya operatividad, va a seguir en lo mismo”⁹⁵.

Finalmente, cabe señalar que una de las promesas relativas al tema del presupuesto, fue diseñar de manera conjunta con colectivos de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil el anteproyecto del presupuesto, basado en los diagnósticos no solamente de la FEPD, sino también la Comisión de Búsqueda de Personas, la CEEAV y el IJCF, cuatro instituciones responsables de atender la grave crisis de las desapariciones en la entidad. Sin embargo, el compromiso, aunque fue acordado de manera formal, nunca fue cumplido.

• Deficiencias del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses

En relación con el IJCF, desde el año 2016 las y los funcionarios públicos del IJCF manifestaron las grandes necesidades que requería esta institución. En las sesiones de la Mesa de Seguimiento se abordó la temática de la importancia de los registros forenses y el rezago de los resultados de las pruebas de ADN debido a la gran demanda relacionada con la crisis de violencia en el estado. El personal del IJCF presente en la Mesa, proporcionaba información sobre las necesidades y deficiencias del Instituto, particularmente la urgencia de gestionar las plazas para atender la acumulada carga de trabajo. Sin embargo, a pesar de que en las mesas estuvieron presentes funcionarios de altos rangos de la FEPD, la situación no fue atendida, lo que generó graves problemas.

En relación con la situación del IJCF, para el Colectivo, el reto principal ha sido la falta de recursos materiales y humanos. Asimismo, señalan que el IJCF “no se puede manejar solo” y que “otras dependencias deberían estar presentes” y “dar el respaldo”. Mencionan en particular a la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco y la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, ambas omisas en su actuación, las cuales deberían hacer “lo que les corresponde para la atención para víctimas”. “Que tengan todos los servicios, que las personas que lleguen en un estado de vulnerabilidad terrible, que la asesoren: ¿a qué puede tener acceso? ¿Cómo pueden tener ese acceso? Y esa asesoría jurídica, psicológica, de acompañamiento...”⁹⁶.

Además de los temas anteriormente señalados, durante las sesiones de la Mesa de Trabajo también se abordaron las siguientes cuestiones:

- Creación del Modelo de Búsqueda, no obstante no se logró concretar ningún avance.
- La situación en las regiones del interior del estado de Jalisco. Como resultado positivo, en julio de 2018 se logró asignar a ocho Agentes del Ministerio Público como Enlaces Regionales, quienes están dando seguimiento a casos de desaparición de personas fuera de la Zona Metropolitana de Guadalajara, formando parte de la estructura de la FEPD y dependiendo de la Dirección General de Investigación de la misma.
- Asimismo, cabe destacar, que la Mesa de Seguimiento tuvo un papel importante en el diseño de los procesos de selección de las personas a cargo de las coordinaciones, direcciones y la persona titular de la FEPD. En las sesiones de la Mesa se aprobaban los procesos de selección y se elaboraba las Convocatorias Públicas.

⁹⁵ Espacio de reflexión, 16.11.2018, Oficina del Cepad, Guadalajara.

⁹⁶ Ibidem.

- Seguimiento a las deficiencias de la Coordinación de Alerta Amber y Coordinación de Protocolo Alba. Debido a la necesidad de fortalecer la Coordinación de Protocolo Alba, en agosto de 2018 se llevó a cabo el proceso de selección para seleccionar a su persona titular, con participación de colectivos de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil; no obstante, por la falta de perfiles adecuados y aptos para el cargo, la convocatoria se declaró desierta y el Fiscal Especializado no dio seguimiento a esta situación hasta la fecha.

Para el Cepad, uno de los objetivos de formar parte de la Mesa de Seguimiento fue la importancia de adoptar las buenas prácticas de búsqueda e investigación basada en el concepto de que las desapariciones de personas constituyen graves violaciones a los derechos humanos, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos en la materia. Se aspiraba a generar un espacio de intercambio de información sobre los avances de trabajo de la FEPD. Desde el inicio, se habló de la importancia de elaborar los diagnósticos del funcionamiento de la FEPD, así como presentar los planes de trabajo y generar los indicadores para medir de manera periódica los avances y resultados a fin de cumplir con el mandato y objetivos de la FEPD. Sin embargo, a pesar de sostener más de 10 reuniones, no se realizaron ni diagnósticos ni planes de trabajo, por lo que resultó imposible medir los avances de la institución y construir rutas claras de actuación y evaluación de manera conjunta.

Uno de los objetivos claves de la instalación de la Mesa de Seguimiento fue generar una coordinación adecuada entre las instituciones que se encargaban de los procesos de búsqueda, investigación, identificación de personas y atención a víctimas. Es por eso que se invitaron para la conformación de esta Mesa al IJCF y la CEEAV. No obstante, la CEEAV, actor clave para proporcionar la atención integral a víctimas, tenía un papel marginal durante las

reuniones, por no decir omiso. Cada vez más aumentaba la distancia y descoordinación entre la FGE y el IJCF, y en las reuniones no se logró generar una solución para esta situación. En el Espacio de Reflexión, el Colectivo coincidió que no existe una coordinación interinstitucional: “esa relación que tiene que ver con todas las instituciones de búsqueda, procuración de justicia y de identificación no existe. No hay una coordinación”⁹⁷.

Desde la primera reunión de la instalación de la Mesa de Seguimiento, el Fiscal General, Eduardo Almaguer refrendó el compromiso de la FGE con las víctimas de desaparición y se comprometió a dar



cumplimiento a cada uno de los acuerdos. Debido a su renuncia y los cambios del personal de la FEPD, así como al poco compromiso por los otros actores presentes, la mayoría de los acuerdos no se cumplieron a cabalidad. Tampoco se lograron cambiar las malas prácticas del personal de la FEPD en materia de búsqueda, investigación y atención a víctimas. A la fecha, no se ha implementado de manera adecuada la estructura de la FEPD. No se consiguieron los recursos suficientes para que la institución realizara sus labores frente a la gravedad de las desapariciones en la entidad, entre otros acuerdos incumplidos.

Cabe señalar que tras la salida de Almaguer, el nuevo Fiscal General, Raúl Sánchez Jiménez, no tomó como prioridad el tema de la FEPD y no entendió sus funciones, ni los esfuerzos coordinados entre las autoridades y la sociedad civil que se habían realizado desde al año 2016. Eso, indudablemente, abonó al bajo grado de cumplimiento de los acuerdos y la informalidad de las sesiones, puesto que el Funcionario Público no estuvo presente en ninguna de las sesiones de la Mesa, al contrario con su antecesor. Además, la Mesa de Seguimiento tampoco ha sido prioridad para el Fiscal Especializado, José Raúl Rivera Rivera.

El proceso de la Mesa de Seguimiento se creó en la base de una gran voluntad política y no gracias a un compromiso institucional. Y, aunque la participación de la sociedad civil y voluntad política se muestran como componentes claves para que la FEPD realmente pudiera funcionar de manera adecuada, parecía que el tema de las desapariciones fue cada vez menos importante para las autoridades y, tomando en cuenta el cumplimiento de los acuerdos de la Mesa de Seguimiento, ni siquiera fue una prioridad para la misma FEPD.

El Colectivo Por Amor a Ellxs considera el proceso de Mesas de Seguimiento como un mecanismo importante, no obstante, sin avances que se

reflejaron en la realidad. “Muchas reuniones pero no llegamos a ninguna cosa concreta, se suponía que iban a implementar muchas cosas que las familias estábamos pidiendo”. En particular, sigue la constante rotación de Agentes del Ministerio Público y Policías Investigadoras.

Además, no se perciben cambios en cuanto a las prácticas de investigación puesto que no se les informa a familiares de personas desaparecidas, que “por aquí hay una línea de investigación y por aquí vamos a seguir”. “No hay líneas de investigación y todo eso se estaba pidiendo en las mesas de seguimiento”. De igual manera, a pesar de varias peticiones “a gritos”, a la fecha, no lograron conseguir respuestas ni seguimiento adecuado por parte de la Dirección General de Análisis y Contexto en más de 30 casos de las personas activas que integran el Colectivo. En el mismo sentido, evalúan el cumplimiento de los acuerdos de la Mesa de Seguimiento relacionados con el IJCF: “Muchas juntas pero nada en concreto”⁹⁸.

⁹⁸

Ibidem.

2. Procesos de Selección de la Persona Titular de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas

2.1 Segundo Proceso De Selección De La Persona Titular de la Fiscalía Especializada En Personas Desaparecidas (18 De Diciembre De 2017 - 9 De Febrero De 2018)

El 1 de noviembre de 2017, a de 2 meses de haber asumido el cargo, la primera titular de la FEPD, María Teresa Medina Villalobos presentó su renuncia. Oficialmente se anunció que la renuncia se debió a motivos de salud, sin embargo, surgieron varias especulaciones respecto a que “su salida, además de esos motivos, se vio alentada por conflictos con otros funcionarios de la dependencia o incluso el obstáculo deliberado a colaborar con esta fiscalía de autoridades de otros niveles”⁹⁹ o que “no tenía respaldo para hacer su trabajo en cuanto a personal y recursos”¹⁰⁰, no obstante, la ex Fiscal no se pronunció al respecto. En el comunicado oficial de la FGE mediante el cual se anunció su renuncia, se destacó que la Fiscal “desempeñó un trabajo ejemplar al frente de la recién creada fiscalía especializada, además de mantener una estrecha relación con las organizaciones involucradas en la búsqueda de sus familiares”¹⁰¹.

Tras la renuncia de Teresa Medina, surgieron preocupaciones sobre un posible retroceso en

cuanto a los resultados de búsqueda e investigación de casos de desaparición de personas, así como un riesgo de que no se diera cumplimiento a todos los acuerdos generados en las reuniones de la Mesa de Seguimiento de la implementación de la FEPD, un espacio de rendición de cuentas, en el que participaron familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, de acuerdo con las declaraciones de los actores de la sociedad civil involucrados en el proceso, los dos meses en los que estuvo a cargo Medina, no constituyeron un tiempo suficiente para generar cambios sustantivos y, por lo tanto, la salida de la Fiscal no significaría que los avances que se dieron quedarían minimizados. Además, todavía permanecían múltiples malas prácticas dentro de la institución, cuya erradicación era un proceso continuo a mediano e, incluso, a largo plazo.

Asimismo, en el comunicado de la FGE previamente mencionado, se recalcó que, pese a la renuncia de la persona a cargo de la FEPD, se mantenía “comunicación y acercamiento con los colectivos y organizaciones involucradas en el tema de los desaparecidos, quienes han refrendado su apoyo y confianza al Gobierno Estatal para seguir trabajando en la consolidación de la FEPD”¹⁰². Es por eso que, en el marco de las sesiones de la Mesa de Seguimiento, debido a la relevancia del puesto, el 23 de noviembre de 2017 las y los integrantes del espacio participativo acordaron un nuevo proceso de selección público y transparente, constituyendo el Comité Ad Hoc de Preselección.

Cabe mencionar que a cargo de la FEPD quedó de manera interina el Fiscal de Derechos Humanos, Dante Jaime Haro Reyes, quien estuvo participando en el proceso de creación e implementación de la misma. El Fiscal de Derechos Humanos asumiría la titularidad de la FEPD hasta que se hiciera una

⁹⁹ Ruben Martín (2018). “Obstáculos para bucar a los desaparecidos”. El Informador. Disponible en: <https://www.informador.mx/ideas/Obstaculos-para-buscar-a-los-desaparecidos-20171104-0032.html>

¹⁰⁰ Jessica Pilar Pérez. (2018). “Aumento de recursos, en manos del Ejecutivo”. Diario NTR Guadalajara. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=97057

¹⁰¹ FGE. (2017). “Asume Dante Haro Reyes cargo de Fiscal para Personas Desaparecidas”. Disponible en: <https://fge.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/1366>

¹⁰² Ibidem.

convocatoria para seleccionar a una nueva persona para ocupar este cargo. Por su parte, Dante Haro aseguró el cumplimiento de los acuerdos asumidos en el marco de las reuniones de la Mesa de Seguimiento.

La Convocatoria para seleccionar a nueva persona titular de la FEPD fue publicada el 18 de diciembre de 2017¹⁰³. Cabe señalar que dicha convocatoria fue elaborada con la participación de Por Amor a Ellxs, Fundej, Cladem y Cepad, retomando la experiencia de los procesos de selección del personal de la Dirección General de Análisis y Contexto, y del primer proceso de selección de la persona a cargo de la FEPD.

Debido a que se trataba de una acción de interés y trascendencia pública y con la finalidad de buscar a la persona más idónea, esta vez, se decidió realizar una convocatoria pública, a fin de que existiera una mayor apertura para la postulación de las personas aspirantes. Sin embargo, uno de los requisitos para las personas aspirantes fue contar con una carta de recomendación que avalara su trayectoria profesional, la cual tenía que ser emitida por una Universidad, un colectivo de personas desaparecidas o una organización de la sociedad civil especializada en materia de derechos humanos.

Y, aunque la convocatoria relativa al segundo proceso de la persona titular de la FEPD era más incluyente que la anterior, la obligación de presentar una carta de respaldo emitida por los organismos previamente mencionados, limitó la posibilidad de participación para cualquier persona que pudiera haber tenido el interés en postularse para el puesto.

Aunque el objetivo era darle máxima difusión y transparencia a este proceso, considerando la gravedad del contexto de desaparición de personas

en el estado de Jalisco, no se logró generar el pleno cumplimiento de estos principios. Esto debido a que no se publicaron desde el inicio los documentos presentados por parte de las personas aspirantes, lo cual era importante para que la ciudadanía pudiera acceder a éstos.

Tal como en el proceso de selección anterior, se garantizó la participación efectiva de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil en el mecanismo de selección. Para fines de esta Convocatoria, se constituyó el Comité Ad Hoc de Preselección, que fue encargado del estudio y evaluación de los curriculum vitae y preselección de las personas aspirantes.

El Comité Ad Hoc de Preselección estuvo integrado por los siguientes actores:

- El/la representante de Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco (Fundej).
- La Fiscal Central de la FGE.
- El Director del IJCF.
- Dos representantes de organizaciones de la sociedad civil:
- CLADEM Jalisco y Cepad.
- En calidad de observadoras del proceso, con derecho a voz, participó la representante del Colectivo Por Amor a Ellxs

En relación con los requisitos mínimos y criterios del perfil de la persona titular de la FEPD establecidos en la Convocatoria, se trataron de generar criterios claros, objetivos y concretos. Para su elaboración se hizo referencia a lo regulado en la Constitución del Estado Soberano de Jalisco, la Ley Orgánica de la FGE y el Artículo 4 del Reglamento Interno de la FEPD.

Conforme a la Convocatoria, el/la Fiscal Especializado/a debería:

¹⁰³ Fiscalía General del Estado. (2017). Convocatoria para postular a una persona a ocupar el cargo de Fiscal Especializado/a en Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

- “Contar con la licenciatura en Derecho o Ciencias afines con especialización o experiencia en el Sistema Penal Acusatorio.
- Formación en cursos, diplomados o estudios en Perspectiva de Género y Derechos Humanos.
- Tener sensibilidad para la atención y trato con las víctimas.
- No contar con antecedentes penales.
- No tener procedimientos o sentencias administrativas o judiciales, ni recomendaciones de organismos públicos de derechos humanos en contra.
- No haber sido suspendido/a, destituido/a o inhabilitado/a por resolución firme como servidor/a público/a.
- Ejercer sus atribuciones respondiendo a la Constitución, a la Ley y los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos”¹⁰⁴.

Además de los requisitos previamente mencionados, se agregaron los siguientes:

- “Tener experiencia en el Sistema Penal Acusatorio y temas de Operatividad en Investigación.
- Contar con conocimientos en materia de personas desaparecidas.
- Presentar una carta de recomendación que avale su trayectoria profesional emitida por una universidad, colectivo de familiares de personas desaparecidas u Organización de Sociedad Civil en materia de Derechos Humanos”¹⁰⁵.

Además de los requisitos mínimos, tales como contar con la licenciatura en derecho o no contar con antecedentes penales, se trató de incorporar más criterios que pudieran abonar a realizar una evaluación de las capacidades y conocimientos de las y los aspirantes de manera cualitativa y garantizar

que la persona que ocupara el puesto, fuera la más preparada. En comparación con la Convocatoria emitida en el mes de agosto de 2017, se agregó la importancia de contar con experiencia en el Sistema Penal Acusatorio y en temas de Operatividad en Investigación, con la finalidad de buscar un perfil con que tuviera experiencia en derecho penal e investigación criminal. Asimismo, se incorporó el criterio de poseer conocimientos en materia de personas desaparecidas, el cual era difícil de medir, pero crucial para el cargo.



¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Ibidem.

De acuerdo con la Convocatoria, el mecanismo de selección se basaba en criterios públicos y objetivos, previstos con antelación para darle seguridad al desarrollo imparcial del proceso. Las reglas y tiempos del mecanismo fueron claros y establecidos con anterioridad. Cabe destacar que, con relación a esta Convocatoria, la fecha de recepción de perfiles cerraba el 21 de enero de 2018, lo que implicaba que el tiempo para recibir las postulaciones duró más de un mes y parecía un tiempo muy oportuno para la debida difusión del documento, en contraste con el proceso de selección anterior.

Tras el cierre de la Convocatoria, el día 26 de enero de 2018, se realizó una reunión del Comité Ad Hoc de Preselección para realizar el estudio y evaluación de perfiles y seleccionar a las personas aspirantes que reunieron los requisitos y criterios del perfil idóneo para que pasaran a la segunda etapa de entrevistas, la cual fue prevista para los días de 31 de enero de 2018 a 2 de febrero de 2018.

La entrevista constituía el segundo elemento de verificación para valorar la aptitud e idoneidad de los perfiles de las personas aspirantes, junto a la evaluación de la información curricular. A raíz de la experiencia del proceso anterior, desde el inicio del diseño de esta Convocatoria, se consensuó la obligatoriedad de aplicar la entrevista a cada una de las personas preseleccionadas para la posterior presentación de su candidatura ante el Fiscal General.

Después de la aplicación de las entrevistas, el Comité Ad Hoc de Preselección en pleno iba a generar una lista de personas de perfiles más adecuados para el cargo del/de la Fiscal Especializado/a en Personas Desaparecidas, y enviar la propuesta de estas al Fiscal General, quien en acuerdo con el Gobernador designaría a la persona seleccionada.

Durante la reunión del Comité Ad Hoc de Preselección del 26 de enero se llevó a cabo una

revisión de las aplicaciones, con la finalidad de depurar aquellas que no cumplieron los requisitos formales establecidos en la Convocatoria. En el proceso se presentaron 17 aplicaciones, de las cuales solamente 9 cumplieron con los criterios formales de la Convocatoria.

El día 30 de enero se llevó a cabo la segunda reunión del Comité con la finalidad de realizar la evaluación cualitativa de los curriculum vitae y la documentación entregada por las personas postulantes y generar un proceso de deliberación sobre los mismos.

Tras la revisión de los perfiles preseleccionados por parte del Colectivo Por Amor a Ellxs, Cladem y el Cepad, se consideró que ninguna de las personas aspirantes cumplía con los criterios del perfil adecuado, ni contaba con los conocimientos y capacidades para el cargo del/la Fiscal Especializado/a en Personas Desaparecidas. Por lo anterior, representantes de los tres organismos de la sociedad civil solicitaron que se declarara desierta la convocatoria, situación que no fue recibida de manera positiva por otros integrantes del Comité, quienes, con tres votos a favor decidieron seguir con la etapa de entrevistas.

Frente a esta situación, integrantes del Colectivo Por Amor a Ellxs decidieron abandonar el mecanismo. En su comunicado, publicado al día siguiente, 31 de enero de 2017, señalaron la falta de transparencia en el proceso y destacaron que quedaba claro que la Fiscalía tomaría una decisión final en cuanto a la selección de la persona titular. Asimismo, solicitaron que se giraran instrucciones para lanzar una nueva convocatoria, con participación del Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (CPS)¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Por Amor a Ellxs. (2018). Comunicado No. 1 Disponible en: <https://www.facebook.com/PorAmorAEllxs/>

Cabe señalar que el Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (CPS) está conformado por cinco personas, que se han destacado en materia de rendición de cuentas, transparencia y el combate de la corrupción. Su principal facultad, hasta ese momento, era vigilar el funcionamiento del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. Asimismo, una de sus atribuciones era participar en los nombramientos de la persona auditora, el/la Fiscal Anticorrupción, así como magistrados/as del Tribunal de Justicia.

En el marco de seguimiento a la petición del Colectivo, en la presentación del Quinto Informe de Gobierno, el Gobernador anunció que solicitaría la intervención del CPS en el proceso de selección existente a fin de que participara en la evaluación de las nueve personas aspirantes a cargo, sin que se abriera una nueva convocatoria, y sin que se tomara en cuenta las conclusiones de que ninguna de las personas aspirantes cumplía con el perfil requerido. Dicha solicitud formó parte de los cinco retos presentados por el mandatario durante el evento, destacando que el Comité debería encargarse de participar en la selección y “que sea quien finalmente elija al Fiscal (...), esto con el objeto de generar confianza a la ciudadanía en dicho proceso”¹⁰⁷.

En seguimiento a la declaración realizada por el Gobernador, el 1 de febrero de 2018, mediante un oficio firmado por el Secretario General de Gobierno, Roberto López Lara, se solicitó al CPS dar acompañamiento y colaboración en el desarrollo de la entrevista a las personas aspirantes a cargo de la FEPD. Al día siguiente, se realizaron las entrevistas a ocho personas aspirantes, con la presencia del CPS, en las cuales no participaron Por Amor a Ellxs,

Cladem y el Cepad. La participación del CPS en este proceso, la cual era violatoria a la convocatoria en la que se especificaba el proceso de selección, generó varias preocupaciones sobre la imparcialidad e independencia de este Comité.

Cabe resaltar que la declaración del Gobernador fue respaldada públicamente por el Fiscal Especializado Interino, Dante Haro Reyes, quien los días posteriores a la misma, actualizaba a la prensa sobre el desarrollo del mecanismo de selección y las entrevistas realizadas¹⁰⁸, situación que sorprendió de manera negativa debido a que él mismo era el encargado de dar cumplimiento a los acuerdos asumidos en el marco de la Mesa de Seguimiento en el mes de diciembre relativos a la Convocatoria, violados por la iniciativa presentada por el Gobernador. Lo anterior ponía en riesgo el proceso de diálogo entre familiares de las personas desaparecidas, el Cepad y la FGE, construido a lo largo de los últimos años.

Ante una evidente violación a las reglas y tiempos establecidos de manera clara y con anterioridad en la Convocatoria, Cladem y el Cepad realizaron pronunciamientos públicos en los cuales señalaron una profunda preocupación sobre las modificaciones al proceso de selección realizadas por parte del Gobernador¹⁰⁹. En éstos, se destacó que la solicitud de intervención del CPS constituía una vulneración no sólo a la convocatoria, sino a los acuerdos realizados en el marco de la Mesa de Seguimiento, los cuales habían sido un resultado del gran esfuerzo de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil.

¹⁰⁷ Arturo Ramírez Gallo. (2018). “Contuvimos al CJNG asegura, gobernador en Quinto Informe”. Milenio. Disponible en: http://www.milenio.com/region/quinto_informe-aristoteles_sandoval-gobernador-milenio-noticias-jalisco_0_1114088981.html

¹⁰⁸ Jessica Pilar Pérez. (2018). “Evaluará CPS a aspirantes a fiscal de desaparecidos”. El Diario NTR. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=92004

¹⁰⁹ CLADEM. (2018). “Comunicado CLADEM, Modificaciones en la selección del Fiscal Especializado en Desaparecidos en el pasado informe de gobierno”. Disponible en: <https://cronicadesociales.org/2018/02/09/comunicado-cladem-modificaciones-en-la-seleccion-del-fiscal-especializado-en-desaparecidos-en-el-pasado-informe-de-gobierno/>

Asimismo, se resaltó que las y los integrantes del Comité Ad Hoc de Preselección se enteraron de las modificaciones al proceso por los medios de comunicación, sin haber sido previamente notificados al respecto. En ambos mensajes se recalcó que la falta de una notificación formal constituyó una falta de respeto a quienes integraban el espacio de diálogo.

Por lo anterior, en ambos pronunciamientos se reiteró la exigencia de declarar desierta la convocatoria para la selección de la persona titular de la FEPD y emitir una nueva convocatoria, debido a la falta del cumplimiento de los requisitos para aspirar a este cargo por parte de todas las personas aspirantes.

Es importante señalar que la incorporación del CPS al proceso de selección bajo otras circunstancias, sin violentar las reglas de la convocatoria, fue considerada como un factor positivo puesto que podría darle mayor certeza al análisis de los requisitos y perfiles de quienes aspiran al cargo, así como mayor legitimidad a la persona seleccionada.

Una vez concluidas las entrevistas, el 6 de febrero de 2018, el CPS emitió un acuerdo en el cual, de manera unánime, consideró que no se contaba con “elementos suficientes para valorar la aptitud e idoneidad de las candidatas y candidatos a ocupar la titularidad de la FEPD”¹¹⁰. Asimismo, realizó una recomendación de emitir una nueva convocatoria para seleccionar a la persona a cargo de la institución, en la que se consideraran mecanismos que permitieran evaluar a los perfiles en cuanto a su aptitud e idoneidad conforme a la legislación aplicable en la materia¹¹¹. En el mismo sentido, el entonces presidente del CPS, Jorge Alatorre Flores,

insistió de que se necesitaban más elementos para la evaluación de las personas aspirantes, así como se requería el acercamiento a las organizaciones de la sociedad civil y especialistas en la materia para la definición del perfil más adecuado para este cargo¹¹².

Cabe señalar que, al igual que en el proceso de selección de la persona a cargo de la FEPD del mes de agosto de 2017, se evidenció que la ausencia de perfiles adecuados para el puesto era uno de los retos más grandes a superar en este proceso. Por lo anterior, ya en el segundo proceso se fijó un periodo de tiempo que se consideraba como suficientemente amplio para la recepción de postulaciones, y se difundió la convocatoria en las páginas web oficiales y los medios de comunicación, sin embargo, estas acciones no arrojaron los resultados previstos, por lo que se consideró necesario reflexionar sobre las estrategias de difusión de las convocatorias en los procesos futuros.

2.2. Tercer Proceso de Selección (28 de febrero - 16 de abril de 2018)

Una vez que se declaró desierta la Convocatoria, el Comité Ad Hoc de Preselección decidió publicar un nuevo documento para el siguiente proceso de selección de la persona titular de la FEPD, esta vez, elaborado con la participación del CPS. Cabe señalar que la ausencia del/a titular de la Fiscalía Especializada generaba incertidumbre y afectaba el funcionamiento de la institución, por lo que resultaba urgente llevar a cabo el nuevo proceso de selección.

En el diseño formal de la convocatoria participaron el CPS, la Fiscal Central, el director del IJCF, Por Amor a Ellx, Fundej, Cladem y el Cepad. El objetivo fue

¹¹⁰ Comité de Participación Social (2018). Acuerdo de 6 de febrero de 2018.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Adrián Montiel (2018).. „Lamentan cambios en designación de fiscal”. Diario NTR Guadalajara. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=92257

enriquecer y eficientar el mecanismo, así como incorporar al diseño de la convocatoria una nueva metodología y criterios de evaluación, basados en la experiencia y asistencia técnica del CPS, como un órgano con experiencia en la evaluación de los perfiles.

Asimismo, a fin de abonar a la búsqueda de los perfiles más idóneos para el cargo, se trató de retomar la experiencia y las lecciones aprendidas de los procesos de selección del personal de la Dirección General de Análisis y Contexto y los procesos de selección de la persona a cargo de la FEPD anteriores. Cabe destacar que desde la primera propuesta de la convocatoria presentada por parte del CPS, preocupaba la falta de comprensión de las funciones y de la propia identidad de la FEPD, puesto que conforme a su documento parecía que las principales facultades de la institución se relacionaban con la búsqueda de las personas desaparecidas en muerte, y el perfil más adecuado para el cargo del/de la Fiscal Especializado/a era una persona experta forense.

Incluso, un integrante del mismo CPS declaró públicamente que se buscaría a “una persona especializada en ciencias forenses, con conocimiento de criminología. Estamos hablando más de un científico que de un abogado. Alguien que pueda llevar los bancos de ADN de personas, que pueda entender los protocolos homologados de investigación, en fin, una persona que tenga una experiencia y trayectoria sobre todo enfocada a las ciencias forenses”¹¹³. Lo anterior no era correcto debido a que, tal como se señalaba en el Reglamento de la FEPD, se necesitaba que la persona fuera licenciado/a en derecho y se le debería de otorgar la calidad de Ministerio Público, ya que la persona

titular se encargaría de los procesos de investigación y persecución de los delitos.

El tercer proceso de selección de la persona titular de la FEPD, en comparación a los procesos anteriores, se caracterizó por la máxima publicidad y transparencia. Primero, se decidió emitir una convocatoria pública, abierta para todas las personas interesadas en postularse para el cargo, sin obligación de contar con una carta de respaldo emitida por los organismos previamente mencionados. Lo anterior, para ampliar las posibilidades de encontrar al perfil más adecuado y, por otro lado, por la poca cantidad de personas aspirantes que aplicaron para el puesto en los dos procesos anteriores. Además, la máxima apertura del proceso abonaba a la búsqueda de un perfil más independiente y autónomo, y promovía la igualdad en el acceso.

En este mismo sentido, se solicitó que la convocatoria fuera divulgada en los medios de comunicación estatales y nacionales de mayor circulación. Cabe señalar que la difusión más amplia de la Convocatoria, particularmente a nivel nacional, fue crucial para el Colectivo Por Amor a Ellxs, puesto que consideraban que difícilmente se podría encontrar a un perfil adecuado sin difundir a la Convocatoria fuera del estado de Jalisco¹¹⁴.

Por otro lado, para contribuir a la máxima publicidad y transparencia durante el proceso de selección, se decidió implementar medidas esenciales para su cumplimiento. Una de las acciones, fue la publicación en la página web oficial de la FGE de toda la información disponible sobre el perfil de las personas aspirantes, incluyendo sus nombres, currículum vitae y planes de trabajo, excluyendo los datos sensibles y solicitando previamente la autorización para la publicación de los documentos

¹¹³ Gricelda Torres Zambrano. (2018). “Fiscal de Desaparecidos debe ser especialista en ciencias forenses”. Notisistema. Disponible en: <http://www.notisistema.com/noticias/fiscal-de-desaparecidos-debe-ser-especialista-en-ciencias-forenses/>

¹¹⁴ Espacio de reflexión, 16.11.2018, Oficina de Cepad, Guadalajara.

presentados. Y aunque la publicación no se realizó en los tiempos adecuados, la respuesta de los medios de comunicación fue muy positiva, describiendo y comparando los perfiles de las personas postulantes y analizando sus planes de trabajo.

Al igual que en los procesos de selección anteriores, el mecanismo de selección se basó en el principio de participación conjunta y efectiva por parte de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil.

En esta ocasión, se incorporó el CPS al Comité Ad Hoc de Preselección, además, esta vez, las integrantes del Colectivo Por Amor a Ellxs decidieron asumir un papel activo en el mecanismo de selección, con derecho a voz y voto, sin tener solamente la calidad de observadoras del proceso.

El Comité fue integrado por las siguientes siete personas:

- Un/una representante de Fundej.
- Un/una representante del Colectivo Por Amor a Ellxs
- La Fiscal Central de la FGE.
- El Director del IJCF.
- Dos personas de las Organizaciones de la Sociedad Civil
- *CLADEM Jalisco*.
- Cepad.
- Un/a integrante del CPS.

En relación con la descripción de los requisitos mínimos y criterios del perfil de la persona titular de la FEPD establecidos en la Convocatoria, tal como en los procesos de selección anteriores, se trataron de generar criterios claros, concretos y objetivos. Esta vez, en su construcción se consideró la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Asimismo, se

decidió dividir los requisitos en dos categorías: indispensables y deseables.

Los requisitos del perfil establecidos en la convocatoria fueron los siguientes:

1. Requisitos indispensables:

- Contar con ciudadanía mexicana y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles.
- Contar con la licenciatura en Derecho o abogado/a.
- No contar con algún procedimiento o resolución administrativa o judicial, ni recomendación en contra de organismos públicos de derechos humanos.
- Conocimiento de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
- Conocimiento del Derecho Internacional de Derechos Humanos, particularmente relacionado con la Desaparición de Personas, perspectiva de género y protección de los Derechos Humanos.
- Conocimiento de la Ley Orgánica de la FGE, del Reglamento de la Ley Orgánica de la FGE y del Reglamento Interno de la FEPD.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado/a por algún delito.
- No haber sido registrado/a como candidato/a, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la Convocatoria.
- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la Convocatoria.
- Conocimientos y experiencia en materia de atención a víctimas.

2. Requisitos deseables:

- Contar con especialidad o posgrado en áreas afines a la materia de esta Convocatoria.
- Experiencia en investigación relacionada con reconstrucción de hechos, identificación de restos humanos; análisis de contextos y escena del crimen.
- Experiencia en el Sistema Penal Acusatorio.
- Conocimientos de aspectos operativos de seguridad y cuidado de cadena de custodia.
- Experiencia en vinculación con organizaciones de la sociedad civil y académicas, particularmente aquellas relacionadas con atención a víctimas o con familiares de personas desaparecidas.
- Conocimientos del contexto del delito de desaparición forzada en México y en el Estado de Jalisco.
- Contar con mínimo 10 años de experiencia en trabajo de campo en materia de seguridad, procuración de justicia y/o defensa de Derechos Humanos¹¹⁵.

Al igual que en el proceso de selección anterior, junto a los requisitos mínimos, tales como contar con la licenciatura en derecho, se trató de subir el estándar de la convocatoria y agregar nuevos criterios del perfil idóneo para el puesto que pudieran abonar a realizar una valoración cualitativa más integral sobre las capacidades y méritos profesionales de las personas aspirantes. Por lo que se incorporaron varios criterios de evaluación en torno a los conocimientos de las personas postulantes, entre ellos los conocimientos de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, requisito que se consideró como indispensable, así como conocimiento del Derecho Internacional de Derechos Humanos, particularmente relacionado con la desaparición de personas, perspectiva de género y de protección de

los Derechos Humanos. Este último, a diferencia con la convocatoria del diciembre de 2017, la cual apostaba a la cantidad de cursos, diplomados y estudios realizados en estas materias, tenía un enfoque más cualitativo, verificable mediante las entrevistas y la resolución de casos prácticos.

Asimismo, se agregó en la Convocatoria que la persona debería tener experiencia en investigación relacionada con reconstrucción de hechos, identificación de restos humanos, análisis de contexto y escena del crimen, así como conocimientos de aspectos operativos de seguridad y cuidado de cadena de custodia. De igual manera, con la finalidad de evaluar si la persona aspirante entendía el contexto de las desapariciones de personas a nivel estatal y nacional se estableció como requisito que contara con conocimientos del contexto del delito de desaparición forzada en México y en el Estado de Jalisco.

Uno de los criterios más importantes incorporados en la Convocatoria fue la experiencia en vinculación con organizaciones de la sociedad civil y académicas, particularmente aquellas relacionadas con atención a víctimas o con familiares de personas desaparecidas. Lo anterior, debido al contacto constante de la persona titular de la FEPD con las víctimas, colectivos de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil. Además, porque tendría la responsabilidad de dar continuidad a los procesos de la Mesa de Seguimiento a la implementación de la FEPD. Esta experiencia se relaciona también con el requisito de tener sensibilidad para la atención a víctimas, el cual sería medible a través de los conocimientos y experiencia que la persona tuviera en esta materia.

Finalmente, para elevar el nivel del perfil más apto e idóneo para el cargo, se estableció el requisito de contar con especialidad o posgrado en áreas afines a la materia de esta convocatoria, así como la importancia de contar con mínimo 10 años de

¹¹⁵ Fiscalía General del Estado. (2018). Convocatoria para ocupar el cargo de Fiscal Especializado/a en Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

experiencia en trabajo de campo en materia de seguridad y/o procuración de justicia y/o defensa de Derechos Humanos. Lo anterior, debido a que se buscaba que la persona estuviera comprometida con la defensa y protección de los derechos humanos y una trayectoria relevante para el cargo de la persona titular de la FEPD.

De acuerdo con la Convocatoria, el mecanismo de selección se basaba en reglas públicas, claras y objetivas, previstas con antelación, a fin de generar un proceso imparcial y confiable. Tras haber aprobado el documento de la Convocatoria, por parte del Comité Ad Hoc de Preselección, el 28 de febrero de 2018 se realizó su publicación en las páginas web oficiales, así como la difusión en los medios de comunicación. En este mismo sentido, se solicitó que la convocatoria fuera divulgada en los medios de comunicación estatales y nacionales de mayor circulación. Cabe señalar que la difusión más amplia de la Convocatoria, particularmente a nivel nacional, fue crucial también para el Colectivo Por Amor a Ellxs puesto que consideraban que difícilmente se podría encontrar a un perfil adecuado sin difundir a la Convocatoria fuera del estado de Jalisco¹¹⁶.

En cuanto al tiempo para recibir las postulaciones, la documentación fue recibida hasta el 19 de marzo de 2018, tomando en cuenta que el periodo de 3 semanas previsto para la recepción de las aplicaciones constituía un tiempo conveniente para la adecuada difusión de la convocatoria.

Tras el cierre de la convocatoria, el día 22 de marzo de 2018 se realizó la reunión del Comité Ad Hoc de Preselección para llevar a cabo el estudio y evaluación de perfiles y seleccionar a las personas aspirantes que reunieron los requisitos y criterios del

perfil idóneo. En este proceso de selección inicialmente se habían postulado 16 personas, no obstante, tras haber presentado las evidencias del envío de los documentos en tiempo y forma por una de las personas candidatas que no fue tomada en cuenta, se concluyó que se realizaría la valoración cualitativa de los perfiles de 17 personas.

En cuanto al proceso de evaluación y calificación de los perfiles de las personas aspirantes, se contó con cuatro elementos de verificación para valorar su aptitud e idoneidad:

- Información curricular.
- Propuesta del plan de trabajo.
- La resolución de un caso práctico.
- Entrevista.

En relación con la metodología aplicada en el proceso, el parámetro para analizar esta información era de 0 a 3 puntos, en el cual 0 significaba nulo y 3 muy bueno. Cada expediente fue analizado por todas las personas integrantes del Comité Ad Hoc de Preselección. Tras la revisión de los perfiles, se sumaban todos los puntajes asignados a cada rubro de los cuatro elementos de verificación previamente mencionados. Asimismo, todos los casos fueron deliberados en pleno por el Comité. Conforme a la Convocatoria, las sesiones de discusión iban a ser grabadas en audio para su constancia y eventual verificación, no obstante, no se realizaron dichas grabaciones.

El nuevo elemento de evaluación de los perfiles establecido en la Convocatoria fue elaborar una propuesta de plan de trabajo, el cual debería ser mínimo de dos páginas y máximo de cuatro. Esta, fue una idea innovadora para aplicarla en el proceso a fin de identificar las capacidades de las personas aspirantes, no obstante, mediante los planes de trabajo se evidenció que la mayoría de ellas/os no tenían suficiente información relacionada con el funcionamiento de la FEPD y carecían conocimientos

¹¹⁶ Espacio de reflexión, 16.11.2018, Oficina del Cepad, Guadalajara.

relativos a la ley general en materia de desaparición y el contexto de las desapariciones de personas en el estado. Entre las propuestas de las personas candidatas se destacaban: realizar diagnósticos de la dependencia y del estado de los casos de desaparición, llevar a cabo capacitaciones al personal, impulsar una mejor coordinación interinstitucional o llevar a cabo campañas de prevención.

Otro de los criterios de verificación que por primera vez se incorporó en la selección de la persona titular de la FEPD, fue la resolución de un caso práctico, el cual se practicó el 3 de abril de 2017. Este examen tenía el objetivo de realizar una evaluación técnica de las personas aspirantes y se dividía en dos partes: una trataba de un caso de desaparición forzada, y otra sobre un caso de desaparición cometida por particulares. Para este ejercicio se trataron de aplicar todas las medidas de seguridad necesarias para mantener este proceso sin que se infiltraran las preguntas a aplicar. Cabe resaltar que el contenido del caso práctico no fue construido por el Comité Ad Hoc de Preselección, sino por el Poder Judicial, por lo que su estructura no necesariamente servía para los fines de convocatoria y la evaluación de los requisitos establecidos en la misma. Las preguntas presentadas en el caso no fueron suficientemente abiertas por lo que permitían copiar y pegar la información para el campo de respuestas, sin haber realizado ninguna reflexión. Lo anterior dificultó evaluar los conocimientos propios de las personas aspirantes, su capacidad de análisis, sensibilidad o experiencia profesional.

El siguiente criterio de verificación para la valoración de la idoneidad de los perfiles de las personas aspirantes fue la entrevista, realizada a las personas aspirantes los días 5 y 6 de abril de 2018. Las entrevistas fueron llevadas a cabo con la presencia de todas/os las y los integrantes del Comité Ad Hoc de Preselección, garantizando la participación de la sociedad civil en el proceso y, en particular, de

familiares de personas desaparecidas, no obstante, las mismas no tenían carácter abierto al público y no existía ninguna posibilidad de realizar las preguntas u observaciones por parte de las personas interesadas externas al proceso.

Cabe resaltar que, en comparación con la Convocatoria anterior, no sólo se estableció la obligatoriedad de aplicar la entrevista a cada una de las personas preseleccionadas, previa su presentación ante el Fiscal General, sino que, para este proceso, se llegó al acuerdo de entrevistar a todas las personas aspirantes, sin que tuvieran que calificar para esta etapa sólo los mejores perfiles.

Las entrevistas tuvieron una duración de 20 minutos cada una, incluyendo hasta 10 minutos de exposición de la persona postulante sobre su motivación y plan de trabajo. Durante el tiempo restante, las y los integrantes del Comité Ad Hoc de Preselección realizaron preguntas concretas. Es relevante mencionar que se consideró un listado de preguntas para las entrevistas, las cuales estaban encaminadas a verificar la información curricular y los planes de trabajo propuestos, a fin de evaluar de manera directa e individualizada el grado de cumplimiento de los requisitos indispensables y deseables establecidos en la convocatoria. Lo anterior con la finalidad de conocer la empatía y sensibilidad de las personas postulantes, el posible trato que pudieran tener con las víctimas de desaparición, su capacidad de liderazgo, perspectiva de género y de derechos humanos, así como los conocimientos en las materias requeridas. Aunque cabe señalar que una de las deficiencias del proceso fue que, a pesar de las insistencias, no se lograron grabar las sesiones de entrevistas.

Una vez concluidas las entrevistas, el estudio de la información curricular, el análisis del plan de trabajo y el examen del caso práctico, el Comité Ad Hoc de Preselección llevó a cabo la evaluación y calificación de las personas aspirantes. Para este fin se aplicó una

herramienta con la descripción de los requisitos según la convocatoria y medios de verificación para acreditar los mismos. Este documento constituyó una base para la calificación de cada una de las personas aspirantes relativa a todos los requisitos establecidos en el documento.

En relación con los requisitos indispensables, la calificación fue responder si la persona cumple o no cumple con ellos. En el caso de los requisitos deseables, la valoración para cada criterio fue de 0 a 3. Realizada la calificación de todos los requisitos, se sumaba los puntos correspondientes y el resultado se compartía con el Comité a fin de sumar todos los puntajes y obtener una calificación total para cada una de las personas aspirantes.

Cabe señalar que el uso de esta herramienta para la valoración del cumplimiento de los requisitos de la Convocatoria fue muy oportuno y aumentó la formalidad del mecanismo de selección. Sin embargo, es importante destacar que la herramienta compartida por el CPS presentaba varias deficiencias al momento de realizar las calificaciones. Primero, a los requisitos indispensables, que eran los más importantes de la Convocatoria, no correspondía ningún puntaje, por lo que en realidad los requisitos deseables decidían sobre la cantidad de los puntos obtenidos como el resultado y la posición de la persona en el ranking de los perfiles más adecuados. De igual modo y, por esta misma razón, la metodología parecía ser construida de esta manera que favorecía a las y los servidores públicos quienes formaban parte de la FGE. Por otro lado, no se consideraron parámetros que pudieran abonar a la evaluación de la sensibilidad de las personas aspirantes.

Es importante reconocer que la herramienta facilitada por el CPS fue una contribución basada en su experiencia, y su objetivo fue atender los requerimientos marcados por la Convocatoria. No obstante, al momento de aplicarla, resultó que no

era una metodología adecuada para los procesos de selección relativos a la FEPD. Lo anterior debido a la necesidad de conocer previamente la problemática y contexto relativos a la materia de la Convocatoria por quienes elaboran las herramientas de evaluación de los perfiles. La experticia del CPS en la selección de Fiscal Anticorrupción o Magistrados/as no necesariamente aplica a los procesos que aspirarían a encontrar un perfil más adecuado para la persona titular de una fiscalía que investiga graves violaciones a los derechos humanos.

Situación que quedó evidenciada en la sesión donde presentamos las calificaciones finales demostrando las discrepancias entre los resultados de las evaluaciones. Incluso, la misma dinámica de trabajo en la reunión no abonaba a subsanar estas diferencias debido a que fue llevada a cabo de este modo que se presentaba el puntaje correspondiente a cada persona aspirante, sin que se justificara el resultado, ni se buscara un espacio de diálogo e intercambio de opiniones, lo cual es clave en los procesos colaborativos con participación de diferentes grupos, familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales. La necesidad de realizar reflexiones conjuntas se evidenciaba cada vez más cuando las diferencias de los puntajes de diferentes actores fueron significativas, y fue notorio que varias de las calificaciones no coincidían con los resultados del caso práctico ni la calidad del plan de trabajo, situación que fue alarmante.

Posteriormente a la verificación de los perfiles, con base en los resultados de las calificaciones, el 9 de abril de 2018 se elaboró un dictamen de resultados con los puntajes respectivos de cada aspirante. En el documento, a pesar de las sugerencias, no se incorporaron las observaciones finales ni recomendaciones emitidas por las y los integrantes del Comité Ad Hoc de Preselección presentadas en la reunión, las cuales el Gobernador, juntamente con el Fiscal, pudieran tomar en cuenta al momento de

tomar la decisión final. Asimismo, no se realizó la publicación del documento.

El dictamen del Comité Ad Hoc de Preselección fue presentado al Fiscal General y al Gobernador el mismo 9 de abril de 2017 quien, y hasta el 12 de abril de 2018 conforme a la fecha estipulada en la convocatoria, los funcionarios deberían designar a la persona a cargo de la FEPD, situación que no sucedió. El Fiscal General y el Gobernador no se pronunciaron sobre la omisión ni explicaron las causas que les motivaron a no realizar la designación de la persona seleccionada a tiempo. De esta manera, el Fiscal General y el Gobernador incumplieron la Convocatoria, violando el último punto de la cláusula Décima de la misma.

Frente a esta situación, en el comunicado emitido por Por Amor a Ellxs, Cladem y el Cepad, se consideró que “no anunciar quien se hará cargo de la titularidad de la Fiscalía Especializada en el plazo estipulado genera incertidumbre, tomando en cuenta la grave situación de la desaparición de personas en el estado”¹¹⁷, así como constituía una desatención al Comité Ad Hoc de Preselección. En el comunicado se exigió al Gobernador que realizara la designación de la persona titular de la FEPD de manera inmediata, explicando motivos de la misma. Cabe mencionar que resultó alarmante que el entonces presidente del CPS, organismo que estaba vigilando si el proceso se realizara con debida transparencia y legitimidad, ante la violación de la Convocatoria, declaró que “el Gobernador no está obligado a respetarla a rajatabla”¹¹⁸.



Cuatro días después de la fecha establecida en la Convocatoria y tras cuatro meses de incertidumbre de no contar con la persona titular de la FEPD, el 16 de abril, José Raúl Rivera Rivera fue nombrado como el nuevo Fiscal Especializado. Su perfil, aunque medianamente cumplía con los requisitos del perfil idóneo, fue el más adecuado de las 17 personas aspirantes. Uno de los puntos importantes que se destacaron en el proceso de su selección fue su experiencia en derecho penal, defensa de los derechos humanos, así como la falta de antecedentes dentro de la estructura de la FGE, lo que se consideraba como un punto crucial para la

¹¹⁷ Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. (2018). “Comunicado, Preocupación ante el incumplimiento de designar al o la titular de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas en Jalisco”. Disponible en: <https://cepad.org.mx/2018/04/comunicado-designacion-fepd-jalisco/>

¹¹⁸ El Informador. (2018). “Patean, otra vez, elección de fiscal para desaparecidos”. Disponible en: <https://www.informador.mx/jalisco/Patean-otra-vez-eleccion-de-fiscal-para-desaparecidos-20180413-0014.html>

búsqueda de una persona que pudiera desempeñar sus labores de manera independiente.

Durante el evento de la toma de protesta, el nuevo Fiscal se comprometió a trabajar al lado de las víctimas, tal como había trabajado a lo largo de los últimos diez años en favor de la defensa y promoción de los derechos humanos¹¹⁹. El titular, entre los primeros pasos a seguir, destacó que realizaría un diagnóstico de la situación, elaboraría un plan de búsqueda inmediata y de “investigación inmediata”, capacitaría al personal del FEPD, fijaría los aspectos de una policía técnica para el manejo de la sensibilidad de las víctimas y establecería el contacto primario con ellas¹²⁰.

Cabe mencionar que, en el evento, el Gobernador recalcó el compromiso del estado en atender la problemática de las desapariciones en Jalisco y aseguró que la FEPD contaría con todos los recursos y herramientas necesarias para consolidar los trabajos de la institución¹²¹.

Para recapitular, como se había mencionado previamente, esta convocatoria, a comparación con las previas, fue la más innovadora, incluyente y apegada a los estándares internacionales, en cuyo diseño tomó un papel importante el CPS y de los integrantes del Comité Ad Hoc de Preselección, basándose en la experiencia de los procesos anteriores. La introducción al mecanismo de selección de nuevos elementos de verificación, la propuesta del plan de trabajo y la resolución del caso práctico, sirvieron para conocer no sólo la experiencia y conocimientos de las personas aspirantes, sino también su visión y comprensión

sobre las funciones de la FEPD, análisis del contexto del estado de Jalisco relativo al tema de las desapariciones, así como evaluar si contaban con el enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

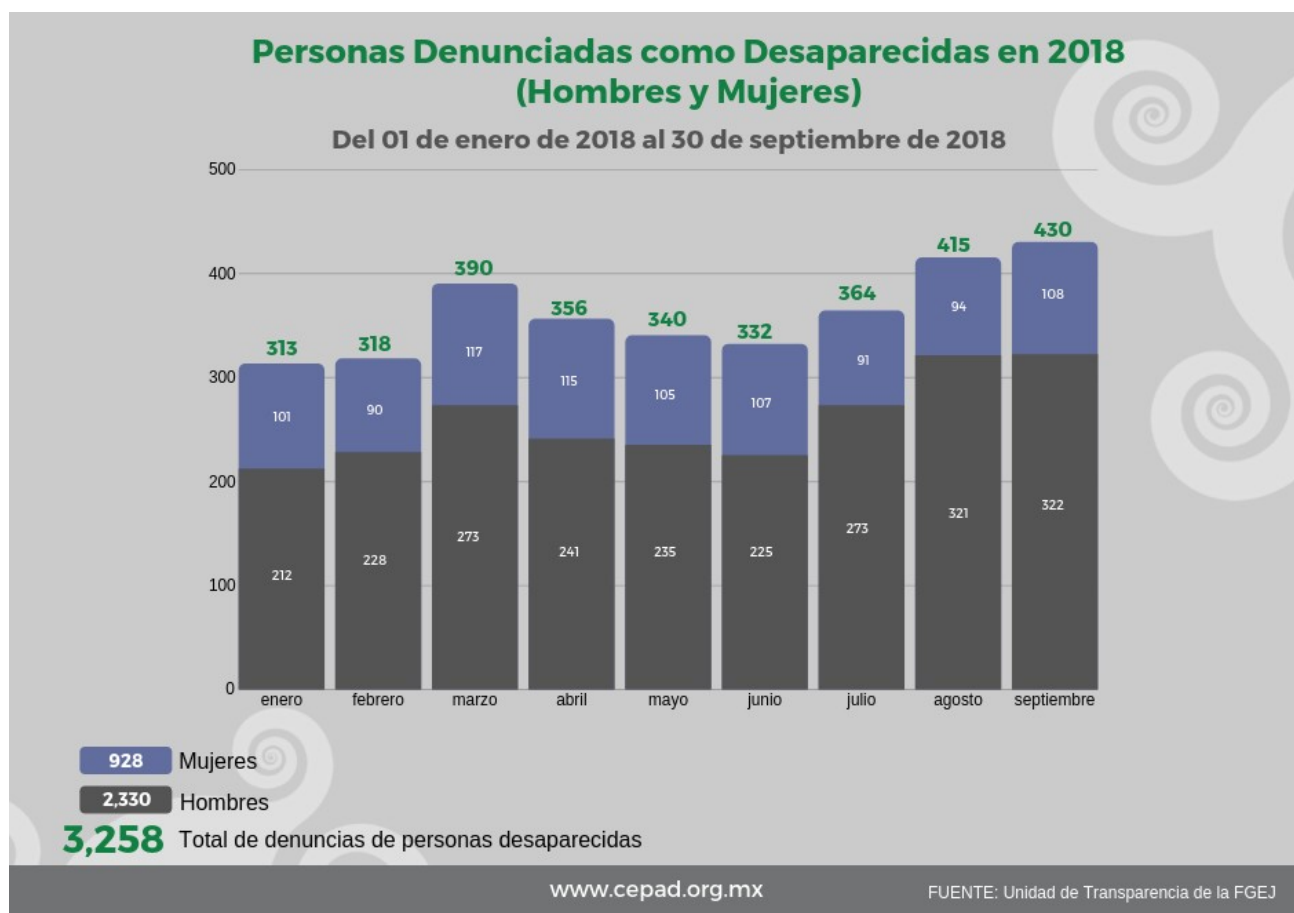
El papel del CPS fue clave para aplicar una nueva metodología de calificación de los perfiles, la cual podía contribuir en definir de manera más técnica los perfiles más idóneos para el cargo de la persona titular de la FEPD, sin embargo, a las y los integrantes del mismo les faltó conocer el contexto de las desapariciones de personas en la entidad previo a su participación en el proceso, además de mayor sensibilidad para el tema y escucha de otras personas integrantes del Comité Ad Hoc de Preselección sobre los riesgos y las lecciones aprendidas de los procesos anteriores. El enfoque del proceso que impulsaron era más práctico, incluso científico, en vez de realmente deliberar sobre los perfiles, tomando en cuenta que en las reuniones estuvieran presentes familiares de personas desaparecidas, “beneficiarias” de la FEPD, con amplios conocimientos relativos al perfil requerido para esta institución. Cabe reconocer que desde los organismos de la sociedad civil se tenía depositada demasiada confianza a las herramientas y metodología del CPS lo que se reflejó en cuanto a los puntajes correspondientes de cada persona aspirante, y resultó clave en los resultados finales, mismos que presentaron varias inconformidades.

Tal como en los procesos de selección anteriores, preocupaba la poca cantidad de perfiles que pudieran reunir los requisitos indispensables y deseables. Es importante reflexionar hasta qué punto sirven los procesos de selección participativos cuando resulta imposible seleccionar a una persona que realmente pudiera reunir todas las cualidades y capacidades requeridas por la convocatoria. Si bien, en el proceso analizado, decidimos no apostar a la selección de una persona que previamente formara parte de las instituciones de procuración de justicia

¹¹⁹ Grettel Rosales. (2018). “Nombran al fiscal de desaparecidos”. El Informador. Disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=96945

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Elsa María Arenas. (2018). “Fiscalía para desaparecidos en Jalisco ya cuenta con Titular” <https://www.eloccidental.com.mx/policiaca/fiscalia-para-desaparecidos-en-jalisco-ya-cuenta-con-titular-1619464.html?token=525724152>



estatales a fin de buscar su independencia e imparcialidad, sin embargo, existe la duda, si la persona ajena a la administración pública, aunque tuviera una trayectoria profesional y personal irreprochable, pudiera tener suficiente experiencia profesional y liderazgo para estar a cargo de una institución de tanta relevancia, incorporada dentro de la maquinaria institucional de la FGE. Además, si esto significaría que esta persona realmente tendría un desempeño autónomo y lejano a las malas prácticas y vicios institucionales.

En el mismo sentido, también cabe repensar hasta qué punto nosotros como organización de la sociedad civil deberíamos durar en estos procesos de participación, someternos a los tiempos políticos y avalar la selección de perfiles que no están en la

altura de la tarea, puesto que no se pueden declarar todas las convocatorias desiertas de manera infinita. Cabe resaltar que en el tercer proceso de selección de la persona titular de la FEPD había personas que se postularon para cada uno de los tres procesos de selección, a lo que públicamente se pronunció Por Amor a Ellxs, deduciendo que era el Gobierno que pudiera estar “manipulando el proceso para conseguir un fiscal a modo”¹²².

Frente a esta situación, apegándose al principio de máxima transparencia y publicidad, es importante

¹²²Por Amor a Ellxs. (2018). Comunicado “Urge una Fiscalía Especializada para Personas Desaparecidas profesional”. Disponible en: <https://www.facebook.com/PorAmorAEllxs/>

tratar de buscar nuevas formas de colaboración con medios de comunicación para generar una mayor difusión de las convocatorias y potencializar el uso de las redes sociales en búsqueda de los perfiles idóneos, así como reforzar el tema de las capacitaciones integrales para las y los futuros/as Fiscales y reflexionar hasta qué punto los procesos participativos realmente pueden tener un impacto positivo.

Por otro lado, cabe reflexionar la participación y el nivel de involucramiento en los procesos de selección por parte de las y los integrantes del Comité Ad Hoc de Preselección. Es importante que estos espacios fueran más operativos y ejecutivos, y que las personas que decidieron participar en ellos, asumieran los compromisos que se crearon a partir del inicio del proceso, particularmente la lectura integral de todos los documentos presentados por parte de las personas aspirantes al cargo y, por otro lado, realizar las calificaciones correspondientes de los perfiles. En caso contrario, el resultado final de las evaluaciones es distorsionado. En esta misma línea, es necesario que las personas integrantes del Comité de Preselección estén presentes en cada reunión, en toda su duración y, que en caso de que haya cambios de las personas representantes durante el proceso del mecanismo de selección, es de suma importancia generar un proceso de actualización y traspaso de información.

De acuerdo con la información obtenida durante el Espacio de Reflexión con el Colectivo Por Amor a Ellxs, para las integrantes de este colectivo, la participación de colectivos de familiares de personas desaparecidas en los procesos de selección del personal del FEPD fue clave. Esto debido a que la revisión directa de los curriculum vitae de las personas aspirantes las generó más confianza de poder contar con los perfiles más adecuados. Asimismo, señalan que el proceso participativo les pareció más “limpio” y generó “mayores posibilidades de trabajar”¹²³.

¹²³ Espacio de reflexión, 16.11.2018, Oficina de Cepad, Guadalajara.

Es importante señalar que a un mes del proceso selección, el Fiscal Especializado, quien previamente había resaltado públicamente su compromiso con las víctimas, realizó unas declaraciones que demostraron su falta de empatía y sensibilidad, utilizando el argumento que familiares de personas desaparecidas sufren un trastorno de Estrés Postraumático a fin de “deslegitimar las manifestaciones públicas de las víctimas, tachándolas como formas de revictimización”¹²⁴. Esta situación generó indignación y resultó alarmante debido a la estigmatización de las víctimas de desaparición y evidente desconocimiento del Fiscal sobre las consecuencias e impactos de la desaparición de un ser querido.

¹²⁴ Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo.. (2018). “Personas Expertas en Acompañamiento Psicosocial en Desaparición Forzada y por Particulares expresan su preocupación frente a declaraciones del Fiscal Especializado en Personas Desaparecidas de Jalisco”. Disponible en: <https://cepad.org.mx/2018/05/comunicado-declaraciones-del-fepd/>

Procesos de Selección de la Persona Titular de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas

Primer Proceso

Invitación a Instituciones Académicas

18 de agosto de 2017

Fecha para la recepción de perfiles

21 al 24 de agosto de 2018

Reunión del Comité Ad-hoc de Preselección

25 de agosto de 2018

Entrevistas a personas seleccionadas

28 de agosto de 2018

Designación del/a Fiscal Especializado/a

30 de agosto de 2018

Segundo Proceso

Publicación de la Convocatoria

18 de diciembre de 2017

Fecha límite para la recepción de perfiles

21 de enero de 2018

Reunión del Comité Ad-hoc de Preselección

12 al 17 de enero de 2018

Entrevistas con las y los aspirantes

31 de enero al 2 de febrero de 2018

Selección del/a Fiscal Especializado/a

5 al 9 de febrero de 2018

Tercer Proceso

Publicación de la Convocatoria

28 de febrero de 2018

Fecha límite para la recepción de perfiles

19 de Marzo de 2018

Reunión del Comité Ad-hoc de Preselección

22 de Marzo de 2018

Aplicación de caso práctico

3 de abril de 2018

Entrevistas con las y los aspirantes

5 y 6 de Abril de 2018

Emisión del dictamen de resultados con puntaje

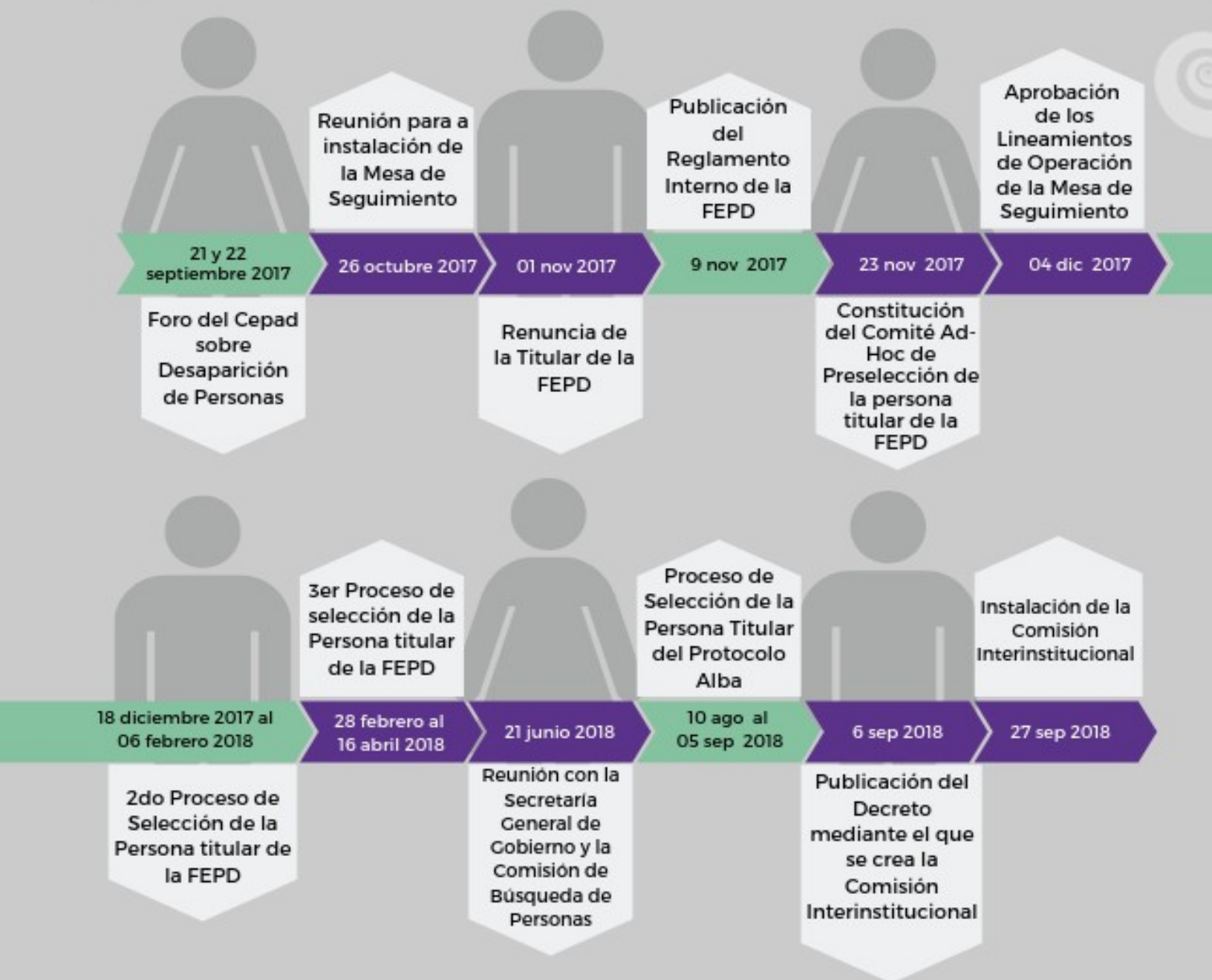
9 de Abril de 2018

Selección del/a Fiscal Especializado/a

12 de Abril de 2018



SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN PERSONAS DESAPARECIDAS



IV. REFLEXIONES FINALES

1. Contexto en el Año 2018

El año 2018 ha sido uno de los años más violentos en toda la historia del estado de Jalisco. En la entidad existe una situación de violencia generalizada inédita, la que se evidencia en el aumento de las cifras de homicidios dolosos, feminicidios, tortura, hallazgos de fosas clandestinas y, sin duda, también en el incremento de las desapariciones de personas.

Los discursos públicos sobre los avances en materia de seguridad y la estrategia de concentrar las funciones de seguridad pública, investigación y persecución de delitos en la Fiscalía General del Estado, más que presentar resultados, han demostrado la debilidad e incapacidad institucional de disminuir los índices de graves violaciones a los derechos humanos, y en particular, las desapariciones de personas.

Incluso, en marzo de este año, el mismo Gobernador del Estado públicamente admitió que la situación de violencia se encontraba descontrolada, reconociendo que “la ola de violencia no va a terminar” y que no existen indicios de que la situación mejorara pronto porque “vienen días complicados”¹²⁵. Efectivamente, las estadísticas por sí mismas confirman que la ola de violencia no está por acabar, lo que aunado a la complicidad criminal que hay entre funcionarios públicos y el crimen organizado, y la impunidad que

predomina en Jalisco, impiden el pleno acceso a la justicia y verdad para las víctimas en la entidad.

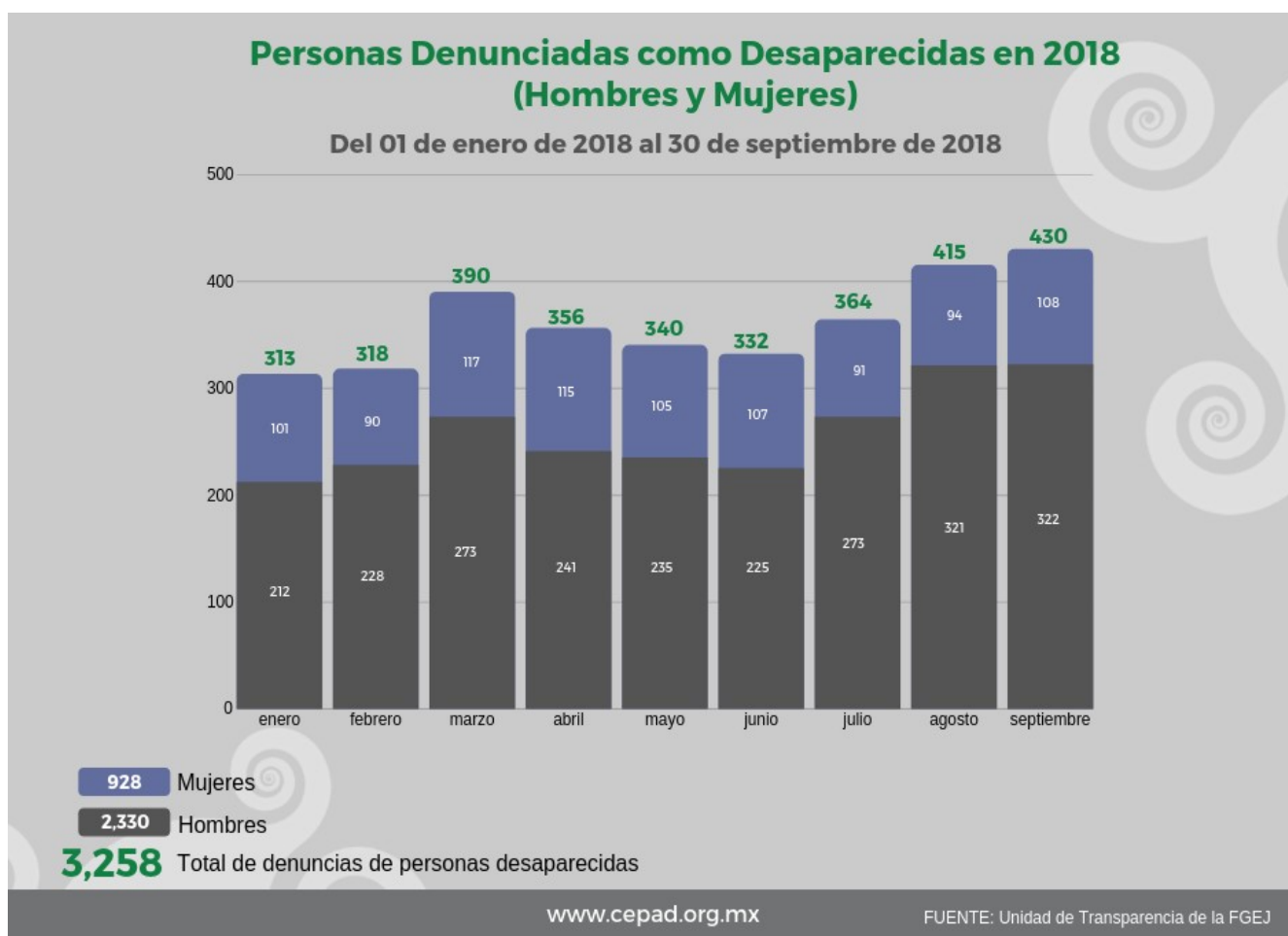
El aumento de violencia se justifica oficialmente como el resultado de la fuerte presencia en el estado del Cartel Jalisco Nueva Generación, así como con las disputas de los grupos fragmentados del crimen organizado sobre el territorio, lo que posiblemente se relaciona con la próxima transición del gobierno. Esta situación claramente implica la colusión y protección de estos grupos por parte de las autoridades locales, mismas que no reconocen su responsabilidad, normalizan la problemática y son incapaces de generar respuestas adecuadas e integrales. Frente a este contexto, el gobierno ha fracasado en su estrategia de seguridad y combate a la violencia y el crimen organizado.

Esta ineptitud del Estado se evidencia en la magnitud del fenómeno de las desapariciones en la entidad. En el 2018, al último corte del RNPED de 30 de abril, se contabilizan 3 mil 388 personas desaparecidas en Jalisco, ubicando al estado en tercer lugar a nivel nacional con relación al número de personas desaparecidas, siendo los municipios con mayores índices de desaparición: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Puerto Vallarta y Tonalá¹²⁶.

Estos datos claramente no coinciden con las cifras que proporciona la FGE a través de las respuestas a las solicitudes de acceso a la información entregadas

¹²⁵ Juan Carlos G, Partida & Javier Santos. (2018). “Se recrudescerá la violencia en Jalisco, advierte el Gobernador”. La Jornada. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2018/03/08/estados/030n1est>.

¹²⁶ RNPED (2018). Consulta Pública. Recuperado de: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>



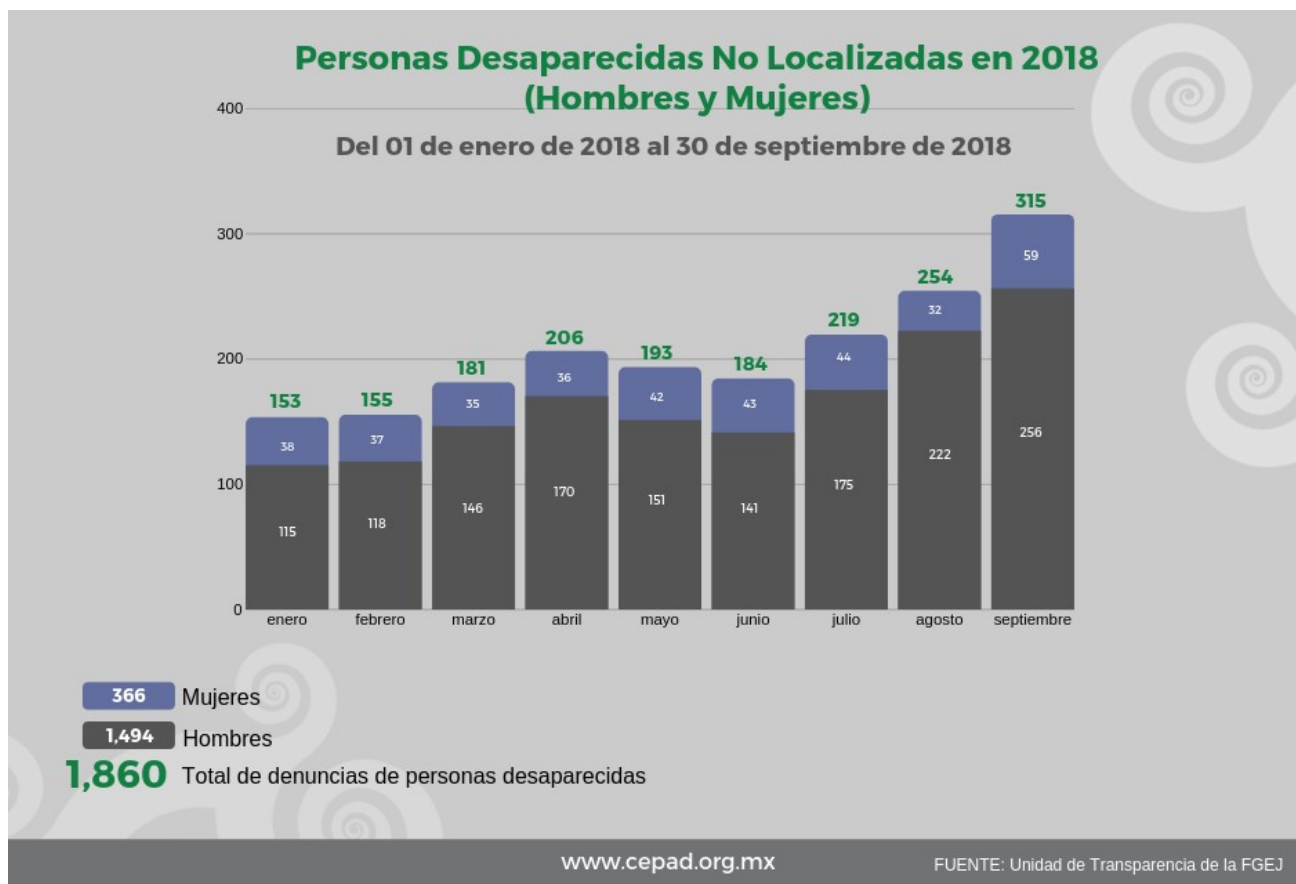
al Cepad. De acuerdo con dichos datos, en el año 2017, fueron reportadas como desaparecidas 3,762 personas. 1,336 fueron mujeres de las cuales no se ha logrado localizar a 220 de ellas y 2,426 fueron hombres, sin haber localizado a 1,160 de ellos¹²⁷. Lo que constituye que no se localizaron a 1,380 personas, que equivale a que no han sido localizadas el 36.68% de las personas reportadas como desaparecidas durante ese año.

Es alarmante que tan sólo en el periodo de 9 meses, del 1 de enero al hasta 30 de septiembre de 2018, se denunciaron como desaparecidas a 3,258 personas.

De estas personas reportadas como desaparecidas, 928 personas fueron mujeres, de las cuales no se ha logrado localizar a 366 de ellas, y 2,330 fueron hombres, sin haber localizado a la fecha de esta publicación a 1,494 de ellos. Lo que constituye que aún no han sido localizadas 1,860 personas, equivalente al 57.09% de todas las personas denunciadas como desaparecidas en este periodo del año¹²⁸.

¹²⁷ Fiscalía General del Estado de Jalisco. (2018). Oficio FG/UT/1846/2018.

¹²⁸ Fiscalía General del Estado de Jalisco. (2018). Oficios: FG/UT/6211/2018, FG/UT/3042/2018, FG/UT/2577/2018, FG/UT/6311/2018
Fiscalía General del Estado de Jalisco. (2018). Expedientes: LTAIPJ/FG/2014/2018 LTAIPJ/FG/2915/2018.



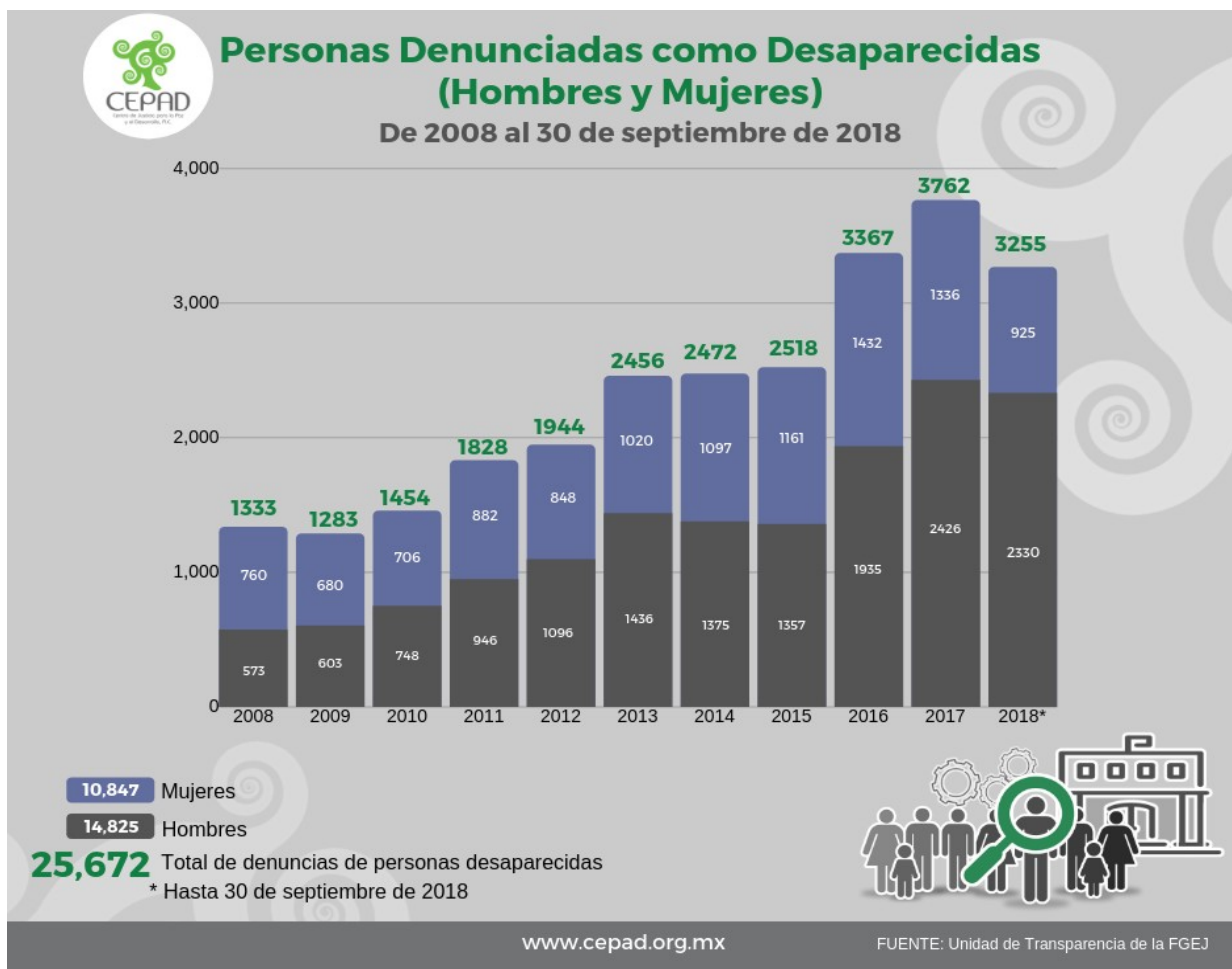
Cabe destacar que del 1 de enero de 2008 al 30 de septiembre de 2018 se han registrado un total de 25,672 personas desaparecidas. 10,847 fueron mujeres, de las cuales no se ha logrado localizar a 1,132 de ellas y 14,825 fueron hombres, sin haber localizado a 5,718 de ellos¹²⁹. Esto que constituye que no se han localizado un total de 6,850 personas, equivalente al 26.68% de las personas reportadas como desaparecidas durante este periodo.

Con base en lo anterior se demuestra que durante la última década el número de personas que no han

sido localizadas, ha pasado de 64 personas en 2008 a 1,860 personas durante los primeros 9 meses de 2018, lo que indica un incremento de 2,906% en la desaparición de personas desaparecidas no localizadas en Jalisco. Estas cifras presentan un escenario horroroso de las desapariciones generalizadas en la entidad, las cuales parecen suceder a modo perpetuo, totalmente descontrolado y se enmarcan en un contexto de impunidad absoluta.

En lo que concierne al sexenio del Gobernador Aristóteles Sandoval Díaz, contabilizado del 1 de enero de 2013 al 30 de septiembre de 2018, parece aún más grave, ya que durante este periodo han sido reportadas como desaparecidas 17,830 personas. De estas 6,971 fueron mujeres, de las cuales no se han podido localizar a 994 de ellas; y 10,859 fueron

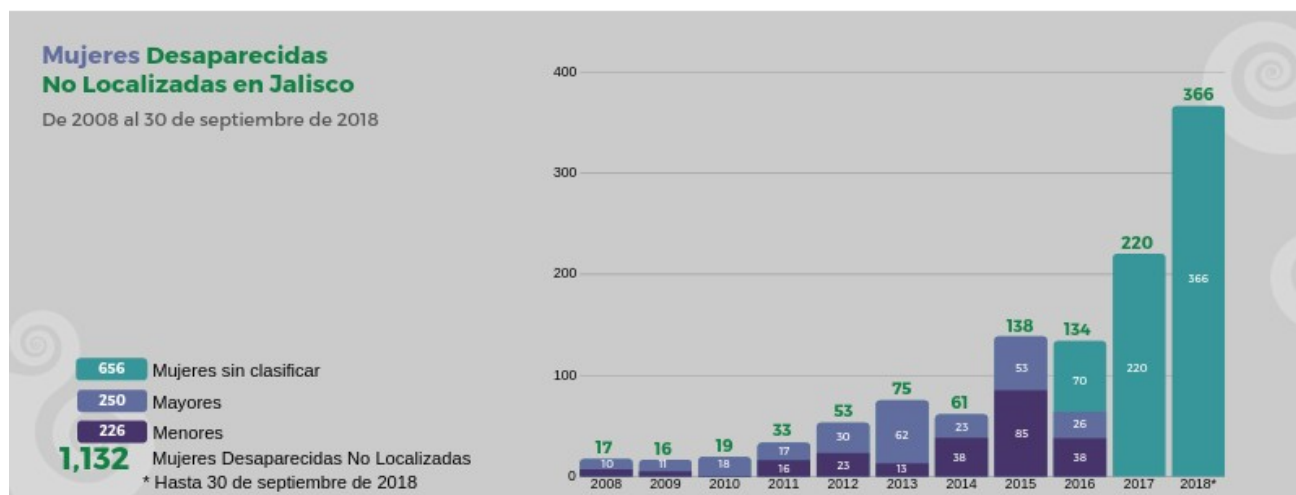
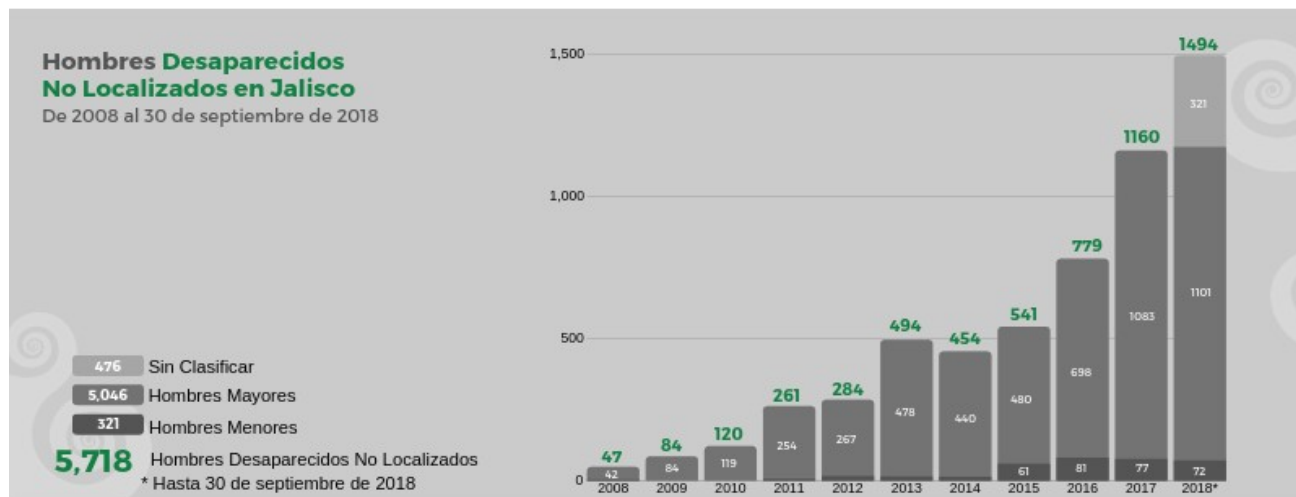
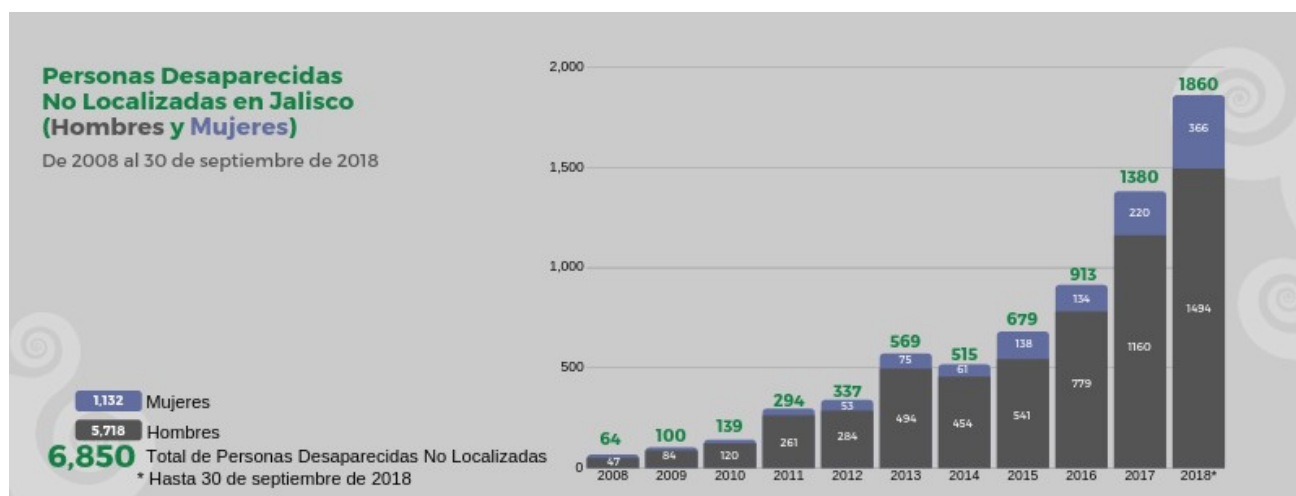
¹²⁹ Fiscalía General del Estado de Jalisco. (2018). Oficios: FG/UT/1846/2018, FG/UT/6211/2018, FG/UT/3042/2018, FG/UT/2577/2018, FG/UT/6311/2018
Fiscalía General del Estado de Jalisco. (2018). Expedientes: LTAIPJ/FG/2014/2018 LTAIPJ/FG/2915/2018.



hombres de los cuales no se han localizado a 4,922 de ellos. Esto constituye que no se han localizado un total de 5,916 personas, equivalente al 33.18% de las personas reportadas como desaparecidas durante este periodo.

Esto es muy contrastante al sexenio anterior donde del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2012, se contabilizaron un total de 8,829 personas reportadas como desaparecidas. De estas 4,422 fueron mujeres, de las cuales no se localizaron a 92 de ellas; y 4,407 fueron hombres de los cuales no se localizaron a 829 de ellos. Esto constituye que no se han localizado un total de 921 personas, equivalente al 10.43% de las personas reportadas como desaparecidas durante ese periodo.

Así, el sexenio del Gobernador Aristóteles Sandoval Díaz, mostró un incremento del 101.95%, pasando de 8,829 a 17,830 personas reportadas como desaparecidas. Más grave aún, es el incremento de las personas desaparecidas no localizadas pasando de 921 en el sexenio anterior a 5,916, representando un incremento de 542.34% de personas desaparecidas no localizadas durante este último sexenio. De esta manera, destaca que este sexenio se ha convertido en el más cruel en la historia del estado, generando la incertidumbre y sufrimiento a miles de personas quienes buscan a sus seres queridos desaparecidos en la entidad.



Aparentemente, los procesos de trabajo con familiares de personas desaparecidas y organizaciones de sociedad civil no se reflejaron en que disminuyera ni la cantidad de personas desaparecidas en Jalisco, ni se ven reflejados en la eficacia de los procesos de búsqueda e investigación.

Comparando con el año 2015, cuando inició el diálogo con Fundej, o el año 2016 cuando iniciaron las mesas de trabajo con Por Amor a Ellxs y el Cepad, las cifras han ido en aumento de manera muy significativa.

En el año 2015 se reportaban como desaparecidas en promedio a 6.9 personas al día y en el año 2016 a 9.2 personas. Durante el año 2017 se denunciaba diariamente 10.3 personas, hasta llegar al año 2018 que representa un pleno apogeo de desapariciones, cuando en los últimos nueve meses cada día desaparecían en promedio 11.9 personas, lo que constituye un incremento del 72% desde el 2015. Cabe destacar que esta cifra solamente incluye a las

personas desaparecidas denunciadas por este estatus, sin considerar a todas las personas que se encuentran en la llamada “cifra negra”, es decir desapariciones no denunciadas por miedo, temor a represalias o la desconfianza hacia la capacidad de las instituciones de procuración de justicia, entre otras razones.

Estos números demuestran la gravedad del aumento desde cuando entró en funciones la FEPD, lo que preocupa en particular debido a que una de sus funciones es la prevención que debe de incidir en la disminución de la comisión de las desapariciones de personas en el estado. El incremento alarmante de las desapariciones en Jalisco se relaciona con la ola de violencia desatada en el estado, lo que se señalaba al inicio de este capítulo. Por otro lado, se podría deducir que al número elevado de las desapariciones en los últimos años ha contribuido el reconocimiento por parte del Estado de la existencia de esta problemática por lo que la información oficial ha sido más transparente y apegada a la realidad.



De acuerdo con el análisis del Colectivo Por Amor a Ellxs, a pesar de los avances institucionales, el contexto de las desapariciones “cada vez es peor”, incluso, señalan, “hubo hasta 50 desapariciones diarias durante algunos días del mes de septiembre”. Consideran que esta situación tiene que ver con “el incremento de violencia en todo el estado, haciéndose más visible en la Zona Metropolitana de Guadalajara, ya que rebasó el índice delincencial en este sexenio”. “En vez de que disminuya el índice de desapariciones, es cada vez más grave, y eso es por el índice de delincuencia que eso no se ha podido frenar”¹³⁰.

En el año 2018, el estado de Jalisco se destacó por aparecer en varias ocasiones en el debate público a nivel nacional e internacional en relación con la problemática de las desapariciones de personas. El

año comenzó con varios sucesos de desapariciones forzadas cometidas por elementos de la Marina Armada en la región Costa Sur de Jalisco. Uno de estos casos más mediáticos fue la desaparición de Ulises Cardona Flores de 17 años, ocurrida el 22 de enero de 2018 en Tecalitlán. Al igual que en el municipio de Tecalitlán, donde desaparecieron tres ciudadanos italianos Raffaele Russo, Antonio Russo y Vincenzo Cimmino, quienes fueron desaparecidos el 31 de enero del mismo año por policías municipales, en colusión con un grupo del crimen organizado, posiblemente el Cartel Jalisco Nueva Generación. Unos días después, en el municipio de Autlán de Navarro fueron desaparecidos Juan Meléndrez, José Meléndrez, José Santos y Ángel Meléndrez, detenidos por elementos de Policía Municipal. Asimismo, el 19 de marzo, en Tonalá, fueron desaparecidos tres estudiantes de la Universidad de



Medios Audiovisuales (CAAV), Javier Aceves, Marco Ávalos y Daniel Díaz.

Cabe señalar que en ninguno de estos casos se ha podido localizar a las personas con vida, ni se ha sentenciado a las personas responsables. Por el contrario, en el caso de los ciudadanos italianos se criminalizó a las personas desaparecidas a fin de justificar la falta de avances en las investigaciones. Además, en el caso de los tres estudiantes del CAAV, el cual se convirtió en el caso más emblemático, se trató de imponer la verdad “histórica” basada en una simulación de procuración de justicia.

Por otro lado, distinto evento reciente que indignó a la sociedad a nivel nacional e internacional y demostró la incapacidad y debilidad institucional ante el incremento de violencia en el estado y la crisis de las desapariciones, fue el hallazgo del septiembre de 2018 de los tráileres que contenían cuerpos de personas fallecidas no identificadas y no reclamadas, en condiciones de resguardo inhumanas y degradantes, de los cuales la mayoría no contaban con la totalidad de registros para su identificación, situación que resultó violatoria al derecho a la verdad, además que imposibilitó la recuperación de los cuerpos y la realización de una sepultura digna para estas personas. Aparentemente, las cajas frigoríficas de los tráileres se utilizaron como una medida de solución temporal para la constante saturación del IJCF ante el aumento de la violencia.

Esta situación evidenció las graves deficiencias e ineptitud que caracterizan a las instituciones de procuración de justicia en Jalisco, mismas que fueron denunciadas en múltiples ocasiones en las mesas de trabajo, las reuniones de la Mesa de Seguimiento, las reuniones convocadas por la Secretaría General de Gobierno, así como las citas con el mismo Gobernador. Entre los temas denunciados se puede mencionar la situación de saturación del ICF, los problemas relativos a la construcción del panteón forense, o la falta de recursos humanos y materiales

suficientes y necesarios para su correcta operación. No obstante, a pesar de las exigencias y promesas por parte de las autoridades de atender la situación, no se le dio la debida prioridad a este tema e incluso, posteriormente, tras la crisis forense, las y los funcionarios públicos negaron que habían tenido previo conocimiento sobre la debilidad institucional del IJCF.

Otra situación que se evidenció a raíz del hallazgo de las cajas frigoríficas con los cuerpos, fue la ausencia de una coordinación y comunicación entre las distintas autoridades del Estado, particularmente el IJCF, la FGE, la Secretaría General de Gobierno y el mismo Gobernador, quien trató de deslindarse de sus responsabilidades ante estas graves omisiones. Incluso, en cuanto a la investigación penal de los hechos, no se la realizó de inmediato, sino a casi dos meses después, bajo la presión de la sociedad civil y los medios de comunicación, al haber realizado la destrucción de la principal evidencia de la indagatoria, es decir, de las cajas de refrigeración de los tráileres.

Cabe resaltar que, a mediados del año, también se presentó una grave problemática de los hallazgos de varias fosas clandestinas en la Zona Metropolitana de Guadalajara, muchas de ellas con cuerpos semi-enterrados en fincas abandonadas, lo que generó una situación de preocupación y alerta entre familiares de personas desaparecidas y la sociedad civil en general.

A este contexto se suma otro indicador: la impunidad. Esta, en el caso de las desapariciones de personas en el estado de Jalisco, resulta absoluta. Desde la tipificación del delito de desaparición forzada en octubre de 2013, hasta la fecha, no se ha logrado sentenciar a ninguna persona por este delito. Cabe resaltar que además de no contar con ninguna sentencia por desaparición forzada, en el estado no

se cuenta con ninguna carpeta de investigación o averiguación previa abierta por este delito¹³¹.

A pesar de la actuación omisa por parte de las autoridades locales, su discurso público seguía basado en el pleno reconocimiento de la problemática de las desapariciones. Incluso, el mismo Gobernador asumía la gravedad del contexto: “la situación que ha vivido nuestro Estado es francamente preocupante. Son totalmente comprensibles los reclamos y exigencias”¹³². “Tenemos claro que se trata de un fenómeno en el que intervienen muchos factores, y por ello trabajamos arduamente, incluso implementando mecanismos y procedimientos inéditos para dar con mujeres y hombres, jóvenes y niños que no se encuentran con sus familias”¹³³. No obstante, este discurso no se reflejaba a nivel de los resultados concretos.

Cabe mencionar que una de las grandes preocupaciones ante la gravedad del contexto, ha sido la apatía, indiferencia y la falta de unión entre diferentes sectores de la sociedad civil. Y aunque ha habido mínimos avances relacionados con la movilización y protesta social, particularmente en relación con la desaparición de los tres estudiantes de CAAV, por ejemplo, en marzo de 2018 año se consiguió renombrar la Glorieta de Niños Héroes del municipio de Guadalajara como la Glorieta de las y los Desaparecidos¹³⁴, lo que tuvo un impacto simbólico y redignificante, sin embargo, estos esfuerzos han sido coyunturales e insuficientes. La indiferencia ante el dolor y la complicidad del silencio, se traduce en la invisibilización de una grave tragedia humana y negación del contexto de las

desapariciones generalizadas, a lo que está apostando el Estado. Según las integrantes de Por Amor a Ellxs, la sociedad civil sigue siendo “insensible”: “Siguen sin entender, siguen diciendo pues “en algo andaba”¹³⁵.

¹³¹ Fiscalía General del Estado de Jalisco. (2018). Oficios: FG/UT/1846/2018, FG/UT/6211/2018, FG/UT/3042/2018, FG/UT/2577/2018, FG/UT/6311/2018

Fiscalía General del Estado de Jalisco. (2018). Expedientes: LTAIPJ/FG/2014/2018 LTAIPJ/FG/2915/2018.

¹³²El Informador. (2018). “Sin dar metas, asume fiscal para desaparecidos”. Disponible en: <https://www.informador.mx/Sin-dar-metas-asume-fiscal-para-desaparecidos-l201804170002.html>

¹³³ Aristóteles Sandoval. (2018). Toma de protesta del Fiscal Especializado en Personas Desaparecidas. Disponible en: [pic.twitter.com/zLypdziLsd](https://twitter.com/zLypdziLsd)

¹³⁴ El Informador. (2018). “Renombran “Glorieta de los Desaparecidos”; miles se suman a marcha”. Disponible en: <https://www.informador.mx/jalisco/Renombran-Glorieta-de-los-Desaparecidos-miles-se-suman-a-marcha--20180324-0069.html>

¹³⁵ Espacio de reflexión, 16.11.2018, Oficina del Cepad, Guadalajara.

2. Mesas de Revisión de Casos (22 de Noviembre de 2018)

Los días 22 y 30 de noviembre, se realizaron las mesas de revisión de tres de los ocho casos analizados en noviembre de 2016. Lo anterior, con la finalidad de dar seguimiento particular a cada expediente, analizar el grado de cumplimiento de las propuestas mínimas de actuación presentadas en el documento que fue integrado a las averiguaciones previas hace dos años y, de esta manera, evaluar el funcionamiento de la FEPD a través del desarrollo de los casos que constituyeron los fundamentos para su creación.

Cabe destacar que previamente a la reunión, en julio del presente año, se solicitó a la FEDP copias certificadas de las actuaciones contenidas en las averiguaciones previas. Aunque se pensaba que no se enfrentaría a los mismos obstáculos que los años anteriores, el proceso de obtención de las copias fue tardado, revictimizante y muy desgastante.

Lo anterior debido a que, en primer lugar, las copias fueron entregadas casi tres meses después de que se solicitaron, bajo la excusa de que no había personal suficiente para realizar las copias, la carga de trabajo, la ausencia de recursos materiales, así como la falta de coordinación entre las distintas áreas que componen la FEPD. Durante estos tres meses, se acudieron en distintas ocasiones a las instalaciones de dicha dependencia, debido a que el personal adscrito a esa institución aseguraba que las copias ya se encontraban listas; sin embargo, al revisarlas, resultó que las mismas no estaban completas ni ordenadas de manera cronológica, lo que dificultaba su revisión.

Otra de las problemáticas que se enfrentaron, fue el trato recibido por parte de las autoridades adscritas a la FEPD, el cual fue revictimizante y poco profesional. Lo anterior llevó a presentar una queja

ante la Fiscalía de Derechos Humanos. Cabe señalar que cada una de estas visitas realizadas implicaba que las familiares de personas desaparecidas, tuvieran que dejar sus ocupaciones laborales y personales, situación que no fue tomada en cuenta por esta institución.

Las copias solicitadas fueron obtenidas en el mes de septiembre del presente año, mismas que no fueron otorgadas de manera completa, ello bajo la justificación de que la investigación guardaba extremo sigilo y, por lo tanto, se catalogó como información reservada. Asimismo, señalaron que el proporcionar esa información podría derivar en que se entorpeciera el procedimiento e, incluso se generaran afectaciones a familiares de personas desaparecidas. Finalmente, las autoridades indicaron que la negativa de proporcionar las copias de ciertas actuaciones no constituía una restricción al derecho a la información que tienen las víctimas, debido a que podían acudir las veces que quisieran a revisar el expediente.

Resulta preocupante que, a dos años de haberse denunciado las malas prácticas institucionales, y en particular, el tema de la negativa e irregularidades relativas a la obtención de copias certificadas, a un año de haberse creado la FEPD, las mismas prácticas de negar el acceso al expediente persisten, y además, son impulsadas por el mismo titular de la institución.

Respecto a las mesas de revisión de los casos, éstas tuvieron lugar en las instalaciones de la FEPD. Durante este proceso, se decidió sostener dos reuniones. La primera se llevó a cabo el día 22 de noviembre de 2018 y la segunda, el día 30 del mismo mes. En las reuniones estuvo presente el Fiscal Especializado, los y las Agentes del Ministerio Público responsables de los casos, Auxiliares correspondientes, familiar de persona desaparecida y representantes del Cepad. A pesar de la petición por escrito de contar con la presencia de las y los

especialistas en materia de la salud física y mental, no estuvieron presentes dichas personas.

Previamente a la mesa de revisión de casos, se realizó el análisis detallado de cada expediente, basado en la metodología aplicada anteriormente, tratando de incorporar nuevos conocimientos relativos a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda, así como del Protocolo Homologado de Investigación y los aprendizajes relacionados con la creación de los Planes de Investigación.

Asimismo, se realizaron las comparaciones entre las propuestas mínimas de actuación que se presentaron en el documento de 2016 y el estatus actual de las investigaciones, considerando todas las diligencias que se llevaron a cabo. En el mismo sentido, tal como la vez anterior, se tuvieron reuniones con familiares de personas desaparecidas para explicar los aspectos técnicos de los avances presentados en el caso y escuchar sus observaciones a fin de explicar y elaborar de manera conjunta la lista de las omisiones e inconsistencias, así como nuevas propuestas mínimas de actuación, basadas en las hipótesis y posibles líneas de investigación, con la finalidad de impulsar nuevas diligencias y subsanar las omisiones que se detectaron durante la revisión del caso.

En la reunión, se entregó el documento de revisión en el cual se presentó la evaluación del grado de cumplimiento de las propuestas, así como nuevas recomendaciones para el desarrollo de las acciones de investigación elaboradas para cada caso. Este documento, tal como la vez pasada, fue integrado a cada uno de los expedientes.

Uno de los aspectos positivos detectados durante el análisis de los casos fue la disminución de la rotación de Agentes del Ministerio Público. Lo anterior constituye un avance, no obstante, cabe señalar que,

al interior de la Agencia del Ministerio Público, han ocurrido constantemente cambios de actuarios y secretarios que han retrasado el desarrollo de la integración de las indagatorias.

Además, durante el segundo proceso de revisión se identificaron las siguientes inconsistencias:

- A partir de la propuesta de acciones, no se observa un cambio en la actitud institucional por avanzar en la integración de las averiguaciones previas. No se cuenta con una metodología de investigación, plan de investigación y ni siquiera existen líneas de investigación claras y consolidadas. La mayoría de las actuaciones tienen carácter administrativo, concentrado en información de gabinete, con una acción mensual.
- No se ha podido implementar un modelo de trabajo conjunto entre Agente del Ministerio Público y Policía Ministerial en cuanto al análisis para el desarrollo de las líneas de investigación. Como ejemplo, en uno de los casos en el periodo de dos años hay solamente tres oficios de comisión remitidos a la Policía Investigadora, sin la información relevante.
- Hay varios periodos de tiempo sin actuaciones en los expedientes y las acciones se ejecuta con lentitud y sin reacción inmediata. Incluso, resultó que al documento entregado en noviembre de 2016 se le dio tanta prioridad que las primeras acciones para darle seguimiento comenzaron dos meses después.
- Ninguno de los expedientes contiene elementos de análisis de contexto, a pesar de que la Dirección General de Análisis y Contexto ya está operante desde más de un año. Además, para uno de los casos analizados, se llevaron a cabo dos reuniones con el personal de la misma, sin embargo, los avances de estas no se encuentran en la indagatoria ni se ha informado directamente a la persona sobre los resultados.

Cabe señalar que la reunión no fue organizada ni preparada de manera adecuada, por lo que, sobre todo, en el inicio del evento el ambiente parecía muy tenso, e incluso hostil. No obstante, con el tiempo, se logró establecer una mejor comunicación con Agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, tratando de buscar mejores formas para avanzar de manera conjunta. Las y los servidores públicos no conocían a profundidad las averiguaciones previas, justificando que tienen a cargo hasta 1400 expedientes por persona.

En cuanto a las investigaciones, no se presentaron mayores avances y las indagatorias carecían de eficacia y exhaustividad. Asimismo, a pesar de haber presentado varios oficios de búsqueda de gabinete solicitados en el documento presentado en el año 2016, no se desarrollaron ningunas diligencias nuevas, distintas de las solicitadas. Cabe mencionar que durante la mesa de revisión se trató de explicar que, aunque son casos de desaparición de larga data y que por el paso de tiempo es casi imposible de recuperar toda la información necesaria, esto no significa que la investigación concluye, lo contrario, tienen la obligación de seguir con las acciones de búsqueda e investigación, en particular considerando que no llevan a cabo la investigación de sólo un delito, sino de una grave violación a los derechos humanos.

3. Voz del Colectivo Por Amor a Ellxs¹³⁶

Para el Colectivo Por Amor a Ellxs a raíz de los procesos participativos se han detectado tanto avances como retrocesos. Evalúan que percibieron más respuestas positivas del Estado durante el año 2017. Actualmente, no se cuenta con el personal suficiente puesto que “otra vez volvió a bajar, otra vez volvió porque ya no había nada, no hay Policías Investigadoras, no hay Ministerios Públicos, no hay nada.” Por lo anterior, para el Colectivo uno de los retos más importantes es que la FEPD cuente con el personal suficiente y capacitado.

Asimismo, comparten que “al final ha habido retrocesos, porque no tenemos respuestas de los nuestros.” Las integrantes del Colectivo a lo largo de tiempo han sido testigas de varias omisiones y negligencias de autoridades, incluso recientemente, después de la creación de la FEPD. Comentan que “se pidió infinidad de veces que no se les cambiaran a los Ministerios Públicos, siguen las mismas prácticas, y respuestas, pues las respuestas son nulas porque nadie tiene a su ser querido con él, entonces yo creo que, en cuestiones de trabajo, se llaman voluntades y la voluntad no existe”. Sin embargo, aunque la mayoría del personal “hacen de todas maneras lo que ellos quieren”, dentro de la estructura de la FEPD encontraron a personas comprometidas que se han destacado y personalmente han atendido las peticiones del Colectivo y han apoyado en varias ocasiones.

Una de las observaciones del Colectivo sobre las mesas de trabajo y las reuniones de seguimiento a la FEPD, es la falta de participación en las reuniones por parte de familiares de personas desaparecidas de otras regiones del estado de Jalisco. “Por Amor a Ellxs, Fundej y Cepad no representan a todas las

familias de Jalisco, y estas mesas deberían haber sido a nivel estatal, en todas las regiones debió haber habido mesas de seguimiento porque las necesidades son diferentes, por los contextos son completamente diferentes para todos, y no son mesas privilegiadas de ciertos actores, para mí, somos todos”. Agregan que “nosotras no nos damos cuenta de lo que pasa al interior del estado y esas personas no tienen idea de lo que se está trabajando aquí, ni tienen conocimiento de lo que pueden hacer o tienen el derecho por ser víctimas, y eso no se socializa”. Frente a situación, sugieren que los espacios de diálogo y participación conjunta “se deberían de haber implementado en cada una de las regiones para que esas familias tuvieran acceso a algo” puesto que “estamos trabajando por todos, pero ¿de qué sirve el trabajo si no les llega la información a estas personas?”.

No obstante, el Colectivo Por Amor a Ellxs también se percata de varios avances. No sólo en lo externo donde comentan que “han logrado lo que muchos estados no han logrado”, sino a nivel del colectivo e individual. Lo crucial fue que se consiguió que “a las familias les dieran el valor de hablar por sí mismas”. Incluso, una de las integrantes del grupo comenta “me siento más fortalecida, he perdido el miedo en el proceso de lo que estamos viviendo todas las familias de los desaparecidos”. Asimismo, en relación con los aprendizajes que se dieron a lo largo del proceso, destacan que lo importante es “que tienes que tener voz y que tienes que estar presente, y que tienes que presionar” ya que “me fortalece estar en un grupo, que me fortalece que me respalde una organización, pero mi voz tiene que ser escuchada”.

En cuanto a los aprendizajes relacionados con la capacidad de respuesta de las autoridades destacan que no se puede dejar de exigir y presionar. Señalan, “si no están las familias luchando y detrás de ellos, no se hace nada. Entonces si no se hace nada, nosotros tenemos que estar encima de ellos para que hagan las cosas. Solos no van a hacer nada.”

¹³⁶ Espacio de reflexión, 16.11.2018, Oficina del Cepad, Guadalajara.

Cabe mencionar que lo anterior lo consideran como un reto particularmente importante frente a la transición del gobierno estatal, sin embargo, su postura es consistente, “tenemos que ir con los pasos firmes para la nueva administración. No sabemos cómo sea y con esto que hemos pasado, hemos tenido muchos aprendizajes y que ojalá que no se repitan, pero, esta difícil porque tenemos que volver a empezar de cero”. Agregan: “ojalá que se pudiera respetar los procesos que hemos hecho” Y preguntan: “¿de qué sirve tanto trabajo y tantas mesas ¿si a la hora de la hora no hay avances, no se respeta los procesos, no es para positivo, es en detrimento de todos?”.

4. Conclusiones

A raíz del proceso de las mesas de trabajo del año 2016 se logró institucionalizar los mecanismos de participación y generar un diálogo directo con las autoridades locales e incidencia relativa a la problemática de las desapariciones de personas en la entidad. Para el Cepad, fue un proceso inesperado y completamente nuevo debido a que, por primera vez en la historia de la organización, participó de manera directa en el proceso de diálogo institucionalizado con las autoridades estatales.

El proceso de la creación e implementación de la FEPD no se vio llegar en el año 2016 cuando iniciaron las mesas de trabajo. Se creó una oportunidad histórica para la justicia y la verdad para las víctimas de desaparición, la cual generó un compromiso para varios actores y, a su vez, la esperanza de materializar el acceso afectivo a estos derechos y garantizar que los hechos no vuelvan a ocurrir.

Después de dos años, a pesar que este acercamiento con el Ejecutivo estatal fue de avances y retrocesos, sin duda se lograron llegar a algunos resultados sustantivos, e incluso trascendentales, aunque es cuestionable que realmente tuvieron un impacto positivo en la actualidad, puesto que el reto que las instituciones realmente atiendan a las víctimas de desaparición de manera integral parece ser cada vez más complejo.

El estado de Jalisco, en menos de dos años de trabajo participativo, se ha convertido en un referente a nivel nacional en términos de la implementación de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, así como los mecanismos de diálogo sostenidos entre colectivos de familiares de personas desaparecidas, organizaciones de sociedad civil y las autoridades locales.

Para esto contribuyó de manera significativa el papel de la ONU DH México, en calidad de observadores del proceso, con su capacidad de incidencia, acompañamiento y vinculación con los actores claves para la problemática. Las principales consecuencias de la presencia de la ONU DH México durante el 2016 en Jalisco, fue el inicio de las mesas de trabajo y el cambio cualitativo del discurso institucional sobre las desapariciones de personas en el estado. El reconocimiento de la dimensión del problema fue un paso necesario para realizar las acciones encaminadas hacia atender la gravedad de la situación.

El Gobierno del Estado de Jalisco ha demostrado un interés de acercarse a las víctimas y a la sociedad civil para entender mejor la problemática. En consecuencia, se crearon los espacios de participación y las instituciones que aspiran darles respuestas. No obstante, el planteamiento clave es que, si realmente estos procesos pueden tener el impacto, aun cuando se cumpla con todos los principios, tomando en cuenta que al final, la voluntad política constituye un componente crucial para el funcionamiento adecuado de estas instituciones.

Asimismo, uno de los puntos claves del proceso de creación e implementación de la FEPD, fue que familiares de personas desaparecidas tuvieron un papel central en todas las actividades. La participación de familiares de personas desaparecidas no sólo es indispensable para dar cumplimiento al principio de participación conjunta y garantizar sus derechos, sino también con la base en su experiencia se pueden diseñar mecanismos que realmente atienden las necesidades de víctimas y responden a la gravedad de la problemática. El reconocimiento del rol de familiares de personas desaparecidas resulta esencial para lograr avances concretos en materia de búsqueda, investigación, atención e identificación de personas.

Además, es de suma relevancia reconocer las voluntades políticas para generar los procesos de participación con actores de la sociedad civil, pero cuando éstas no se reflejan en cambios reales y apuestan a la impunidad, cabe reflexionar si se debe dar legitimidad a los procesos en los cuales cada vez se cree menos, y los cuales se están convirtiendo en una simulación.

De igual manera, es crucial que las reuniones de diálogo tengan carácter transparente y formal. La seriedad y transparencia del proceso genera un compromiso para todas las personas participantes, facilita la rendición de cuentas y, a su vez, pretende romper la desconfianza generalizada que predomina en estos mecanismos, la cual en la mayoría de las ocasiones resulta imposible restablecer.

Analizando la situación en Jalisco, por un periodo de más de un año, había una voluntad política de carácter más sustentable y colaborativa, la cual permitió dar un paso trascendental para primero, generar el espacio de las mesas de trabajo en el año 2016 y, posteriormente, crear la FEPD. A finales del sexenio de Aristóteles Sandoval Díaz, cabe reflexionar si la voluntad política presente para la creación de la FEPD ha sido real o si se generaron las condiciones de coyuntura política que favorecieron el reconocimiento de la problemática y potencializaron la creación de la FEPD. En relación con lo anterior, resulta ser de suma relevancia para que el nuevo gobierno en transición genere los procesos bajo los cuales, la participación y los avances provenientes de los espacios de diálogo sean duraderos y transexenales, y no resulten violatorios al principio de progresividad.

Los procesos de interlocución con autoridades han tomado tiempo y han sido desgastantes. En términos de mejorar la situación de las desapariciones en la entidad y eficientar los procesos de búsqueda e investigación, la respuesta no ha sido tan positiva. Eso muestran los números de las personas

desaparecidas que incrementan año tras año, la ausencia de las sentencias por desaparición, la falta de avances en mayoría de los casos y la deficiente atención a víctimas. Es por ello que vale la pena repensar los alcances de los procesos de incidencia política, y buscar nuevas formas de incidir y generar impacto, complementando las estrategias políticas con las actividades de litigio jurídico.

Es importante reconocer los avances, no obstante, el problema existe, y no ha sido solucionado a fondo. Y, si bien se creó la FEPD conforme a los más altos estándares internacionales, incluso antes de la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Desaparición, cabe reconocer que la institución no ha funcionado de manera adecuada, particularmente por la constante falta de los recursos humanos y materiales. Por lo anterior lo que es evidencia es la falta de seguimiento a los procesos iniciados. Parece que la postura oficial es mostrar el compromiso de crear la institución y cumplir con la tarea, sin estar vigilando su funcionamiento e ir apostando al olvido. No obstante, el objetivo no es crear las estructuras que posteriormente no operan, sino encontrar a las personas desaparecidas, sancionar a las personas responsables y prevenir que las desapariciones de personas no ocurran nunca más.

Asimismo, es importante reflexionar la actuación de las y los servidores públicos y su manera de trabajar, y preguntarnos ¿si realmente es viable que a raíz de las capacitaciones se pudiera sensibilizar y profesionalizar el personal que toda la vida laboral había sido omiso y negligente? En la FEPD, a pesar de varias capacitaciones con organismos nacionales e internacionales, las malas prácticas y vicios institucionales arrastrados por años, no se han podido erradicar.

Además, los conocimientos adquiridos por el personal de la FEPD aún menos se lograron materializar en avances con relación a las Agencias fuera de la Zona Metropolitana de Guadalajara,

donde predominan conductas discriminatorias, revictimizantes y criminalizantes. Por otro lado, uno de los requisitos para que la FEPD pudiera funcionar de manera adecuada es la comunicación y coordinación de los esfuerzos entre las dependencias estatales y las autoridades municipales, lo que constituye un reto enorme.

De igual modo, vale la pena repensar las funciones y objetivos de crear las Fiscalías Especializadas que investigan graves violaciones a los derechos humanos debido a la necesidad de generar las estrategias de investigación integrales, basadas no en los delitos, sino en los fenómenos criminales.

Finalmente, es importante recalcar la importancia

que las Fiscalías Especializadas tengan garantizada la autonomía real y no dependan de otras instituciones, a nivel del presupuesto, operación y la selección de la persona titular. Sin la autonomía real las fiscalías especializadas, aun estas que sean las más capacitadas y creadas conjuntamente con la sociedad civil, siempre van a depender de la voluntad política y de la totalidad de los intereses políticos, económicos y criminales, los cuales nunca favorecen a las víctimas. Sólo la autonomía real puede conllevar a los cambios estructurales y ser un componente clave para acabar con la colusión con el crimen organizado, romper con el cerco de impunidad, y garantizar a las víctimas el derecho a la justicia, a la verdad y a la reparación integral.

RETOS PARA LA FEPD

- Falta de presupuesto adecuado y suficiente.
- Falta de recursos humanos, técnicos y materiales necesarios.
- Descentralización de los mecanismos participativos.
- Malas prácticas y vicios institucionales.
- Necesidad de profesionalización de las y los servidores públicos.
- Procesos de selección: falta de perfiles adecuados.
- Coordinación interinstitucional entre la FEPD, la Comisión de Búsqueda de Personas, la CEEAV y el IJCF.
- Adecuada implementación de la Ley General en Materia de Desaparición.
- Mecanismos de participación (formalización de los procesos, representatividad, riesgo de simulación).
- Indiferencia y falta de unión en la sociedad civil.
- Falta de autonomía.
- Colusión con el crimen organizado.
- Impunidad y corrupción.
- Transición del gobierno.

El Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C. (Cepad)

es una organización civil sin fines de lucro que trabaja por la construcción de una sociedad democrática que garantice el respeto de los derechos humanos.

Si quieres hacer donaciones o colaborar como voluntaria o voluntario,
comunícate a nuestras oficinas:

Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C. (Cepad):

Calle Garibaldi 641.

Colonia Centro.

C.P. 44100.

Guadalajara, Jalisco, México.

Teléfono: +52 (33) 3613 4066.

Correo electrónico: defensa@cepad.org.mx

Página web: www.cepad.org.mx

Facebook: Cepad Ac

Twitter: @CEPAD_AC

INFORME

Sobre el Proceso de Creación e Implementación de la
Fiscalía Especializada En Personas Desaparecidas

¿El Camino hacia la verdad y la Justicia?



Proceso de Creación e Implementación de la
**FISCALÍA ESPECIALIZADA EN
PERSONAS DESAPARECIDAS**
¿El camino hacia la Verdad y la Justicia?

2018