



**Convención Internacional para la
Protección de Todas las Personas
contra las Desapariciones Forzadas**

Distr. general
3 de febrero de 2022

Original: español
Español, francés e inglés
únicamente

Comité contra la Desaparición Forzada

**Información complementaria presentada
por México con arreglo al artículo 29, párrafo 4,
de la Convención* ** *****

[Fecha de recepción: 14 de enero de 2022]

-
- * El presente documento se publica sin haber sido objeto de revisión editorial oficial.
 - ** El primer informe con información complementaria presentada por México con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención se publicó con la signatura [CED/C/MEX/CO/1/Add.2](#).
 - *** Los anexos al presente documento se encuentran disponibles en la página web del Comité.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada	3
A. Acciones cumplidas	3
B. Acciones en desarrollo.....	4
C. Acciones pendientes	7
III. Definición y tipificación del delito de la desaparición forzada	7
A. Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda	7
B. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	9
IV. Responsabilidad penal y cooperación judicial en materia de desaparición forzada	10
A. Exclusión de la jurisdicción militar en materia de desapariciones forzadas	10
B. Puesta en operación del Sistema Nacional de Búsqueda	10
C. Registro de Personas Desaparecidas y no localizadas y las herramientas de interconexión	10
D. Fortalecimiento de la Comisión Nacional de Búsqueda	12
E. Programa Nacional de Búsqueda de Personas y Localización.....	12
F. Recuperación, identificación, notificación y entrega de restos de personas fallecidas	13
G. Participación de las víctimas, sus representantes y sociedad civil en la implementación de la Ley General.....	19
H. Enfoque especial y diferenciado en la implementación de la Ley General para casos de personas migrantes.....	19
I. Proceso de fortalecimiento del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas	20
J. Criterio judicial que abona a la garantía de una investigación inmediata, exhaustiva e imparcial	21
K. Campaña de sensibilización.....	21
V. Medidas para prevenir las desapariciones forzadas de personas	21
A. Medidas de prevención tomadas por las fuerzas armadas	21
B. Medidas de prevención tomadas en el Poder Judicial de la Federación	23
C. Criterios judiciales que abonan al acceso a los registros de detención y personas privadas de la libertad	24
VI. Medidas de reparación de las víctimas y protección de niñas, niños y adolescentes contra las desapariciones forzadas.....	24
A. Incorporación de la perspectiva de género en la investigación de desapariciones de mujeres y niñas.....	25
VII. Procedimiento de acción urgente	26
A. Mecanismo para la implementación, seguimiento y evaluación	26
B. Mecanismo para comunicar las recomendaciones del Comité a las autoridades	27
C. Decisión judicial mediante la que se determinó la vinculatoriedad de las acciones urgentes..	27
VIII. Anexos	28

I. Introducción

1. Con fundamento en el artículo 29, párrafo 3 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (“Convención”), el Estado mexicano presenta información concreta y actualizada sobre las recomendaciones emitidas por ese Comité el 6 de septiembre de 2019 y de manera complementaria a la entrega directamente a la delegación del Comité que visitó México en noviembre de 2021.
2. Sobre el particular, se resalta que la fecha indicada para la presentación del presente informe inicialmente era el 16 de noviembre de 2021. No obstante, ante la visita del Comité a México se gestionó una prórroga de dos meses para la entrega del informe.
3. Dicho lo anterior, en los siguientes apartados, México cumple con esta obligación internacional dando cuenta de importantes avances en el marco jurídico e institucional en materia de investigación y búsqueda de personas, así como en el combate a los delitos relacionados con la desaparición forzada y desaparición cometida por particulares.

II. Implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada

4. La Ley General en materia de Desaparición Forzada, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda (“Ley General” o “LGD”) comprende 27 acciones de implementación que corresponden a distintas autoridades integrantes del SNBPD.
5. Hasta el 17 de diciembre de 2021, se han concluido once de estas acciones de implementación, siete se encuentran en desarrollo y nueve se encuentran pendientes. Respecto a aquellas que son de competencia exclusiva de la FGR siete se encuentran en desarrollo y en cuatro no se han iniciado los trabajos.

A. Acciones cumplidas

1. Creación de fiscalías especializadas

6. Respecto a la creación de una Fiscalía autónoma e independiente, a la FGR se le otorgó autonomía constitucional por medio de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 del art. 102 Apartado A, misma que se consolidó con la Declaratoria de Autonomía Constitucional publicada el 20 de diciembre de 2018, seis días después de la emisión de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, la cual consideraba cambios estructurales en la conformación institucional y en las atribuciones conferidas para la investigación de los delitos. Derivado de este proceso de transición institucional, el 20 de mayo de 2021, se expidió la Ley de la Fiscalía General de la República, se abrogó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reformaron diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales.

7. El 16 de febrero de 2018, se publicó el Acuerdo [A/013/18](#) por el que se creó la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y se establecieron sus atribuciones, con el propósito de iniciar, dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones relacionadas con los delitos señalados en la Ley General.

2. Lineamientos para la capacitación y certificación

8. El 28 de junio de 2018 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los “Lineamientos para la capacitación, evaluación, certificación y renovación de la certificación de las personas servidoras públicas de la Procuraduría General de la República, de las Procuradurías y Fiscalías Locales”, a que se refiere la Ley General.

3. Programa de especialización

9. A través del Programa de Especialización en materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

Desaparecidas se certificó a 120 funcionarios públicos (63 funcionarios públicos durante el año 2018, 34 servidores públicos en 2019 y 23 en 2021), quienes completaron 150 horas de capacitación teórico-práctica y obtuvieron Certificados y Cédulas de acreditación, conforme a los Lineamientos para la Capacitación, Evaluación, Certificación y Renovación de la Certificación de las Personas Servidoras Públicas de la Procuraduría General de la República, de las Procuradurías y Fiscalías Locales, emitidos por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

10. A nivel nacional se han certificado a 505 servidores públicos de las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas, tanto de policías de investigación, agentes del ministerio público, peritos y personal especializado en atención psicosocial. De acuerdo a los padrones de certificación reportados a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, estos corresponden a las entidades de: Baja California Sur (17), Campeche (33), Chihuahua (29), Coahuila (88), Colima (31), Guanajuato (58), Michoacán (49), Morelos (31), Puebla (17), Querétaro (25), Tamaulipas (60), Tlaxcala (31) y Veracruz (36)¹.

4. Protocolo Homologado de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada

11. El 16 de julio de 2018, se publicó el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares (“PHB”). Como parte de un mecanismo de mejora y verificación, la Fiscalía General de la República (“FGR”) realizó tres encuentros de trabajo con Fiscales Especializados y Comisionados de Búsqueda de todo el país, expertos e integrantes del Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda, y familiares de personas desaparecidas. De las conclusiones se acordaron 12 puntos de mejora sobre el protocolo, los cuales fueron puestos a consideración de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (“CNPJ”) en octubre de 2018. Resultado de este proceso se publicó una segunda versión el 7 de diciembre de 2018 la cual se encuentra vigente en toda la República mexicana para todas las instancias de procuración de justicia del país. Dentro del Protocolo, además de la descripción y adecuación de la fase de investigación del proceso penal conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales y a la Ley General, se busca apoyar a la persona agente del ministerio público para el desarrollo de la investigación de los delitos de desaparición forzada de personas o desaparición cometida por particulares, con enfoque especializado y diferenciado. Se anexa Protocolo.

5. Lineamientos Tecnológicos para el desarrollo de los sistemas señalados en la Ley General

12. El 13 de agosto de 2018, por medio de una votación electrónica, los integrantes de la CNPJ aprobaron los Lineamientos Tecnológicos del Banco Nacional de Datos Forenses y del Registro Nacional de Personas Fallecidas no Identificadas y no Reclamadas previstos en la Ley General con base en los requerimientos técnicos solicitados por la Comisión Nacional de Búsqueda (“CNB”).

6. Instalación del Sistema Nacional de Búsqueda

13. El 24 de marzo de 2019, la Secretaría de Gobernación (“SEGOB”) presidió el inicio de los trabajos del Sistema Nacional de Búsqueda (“SNB”), con la presencia de la Presidencia de la República, así como de los gobernadores y secretarios de gobierno de todo el país.

B. Acciones en desarrollo

1. Banco Nacional de Datos Forenses

14. La FGR es la encargada de diseñar, construir y administrar un sistema informático nacional interoperable, alimentado en conjunto con las procuradurías y fiscalías estatales, con el propósito de compartir información sobre datos existentes en las investigaciones, fenómenos y mercados criminales, características delictivas relevantes, incidencia, reincidencia, resoluciones y criterios relevantes, sanciones, reparación del daño y casos de

¹ <http://www.cnpj.gob.mx/Paginas/Funcionarios.aspx>.

éxito. Dicho sistema informático debe comprender también toda la información relativa a registros y análisis de perfiles genéticos de personas, vestigios biológicos, huellas de individuos, huella balística, análisis de voz, sistemas biométricos, de vehículos y otros elementos relacionados con hechos delictivos, para la investigación.

15. La Agencia de Investigación Criminal de la FGR suscribió un acuerdo con el FBI de los Estados Unidos de América para la instalación del sistema CODIS en las Procuradurías y Fiscalías estatales del país, como parte del desarrollo de la “Base Nacional de Información Genética”. Así, se generó un “Plan de Implementación para la Donación e Instalación a nivel nacional del Sistema Índice Combinado de ADN, CODIS”, a través del cual se trazaron acciones estratégicas con miras a la puesta en marcha del Banco Nacional de Información Genética que será alimentado y operado en los laboratorios de Genética de las Fiscalías y Procuradurías estatales del país.

16. Para el desarrollo del Banco Nacional de Datos Forenses dentro de este esquema se considera el desarrollo de registros que permitan la “trazabilidad” de los registros de las personas. El proceso de integración de la Base de Datos para el Esquema de Trazabilidad para Personas, parte del principio relacional del Ecosistema de Información para el tema de personas y consiste en 6 etapas: i) estructurar una base de datos de trazabilidad; ii) identificación de conjuntos de datos (registros y sistemas) susceptibles de integrarse a la base de datos; iii) homologación de criterios de los conjuntos de datos; iv) integración a la base de datos de trazabilidad; v) automatización y sistematización de los flujos de información, y vi) aplicación de métodos de seguridad y resguardo de la información.

17. A partir de los trabajos de homologación, sistematización y automatización, actualmente se cuenta con un flujo de información anual de 11.8 millones de datos en materia de personas. En el marco del ecosistema de información, se plantea que la base de trazabilidad de personas cuente con aproximadamente 4 millones de datos anuales, sobre detenciones, homicidios y secuestros, además de información referente al mercado criminal de personas, lo anterior sin tomar en consideración el flujo de información en materia forense.

18. Se contempla, además, el desarrollo de una serie de herramientas para la gestión y análisis de información, como bases de datos y registros administrativos. La mayor parte de estos se encuentran orientados a la sistematización y a mejorar el intercambio y contraste de la información entre las distintas autoridades involucradas en la búsqueda de personas no localizadas y desaparecidas, así como a la investigación de los delitos relacionados a tales hechos. Destaca la obligatoriedad de las autoridades involucradas de sistematizar y compartir la información, así como de realizar análisis con rigor científico y metodológico. El propósito del Banco Nacional de Datos Forenses (“BNDF”) es el de sistematizar esta información de forma que coadyuve a las labores de identificación en materia de medicina legal.

19. Los dictámenes periciales son la principal fuente de información para el BNDF, así como el resultado del “Dictamen Integrado de Identificación Forense” o “archivo básico”, y la comprobación de hipótesis de identidad del cadáver con base en elementos científicos objetivos e irrefutables. Si bien este proceso se realiza de forma ordinaria en los Servicios Periciales, es necesario destacar que se encuentra fragmentado en distintos instrumentos normativos, de acuerdo con las facultades y funciones de cada una de las autoridades intervinientes: policía de investigación, peritos de acuerdo con su especialidad, y agente del ministerio público. Esta fragmentación del procedimiento tiene por consecuencia la realización de actuaciones que, si bien se encuentran bajo el mando y conducción de la autoridad ministerial, están desarticuladas y se llevan a cabo a distintos momentos en distintos tiempos, lo que impacta necesariamente en la oportunidad con la que se dispone de la información, así como en su calidad y fidelidad del registro.

20. El BNDF debe ser una herramienta tecnológica capaz de establecer la trazabilidad del cadáver de la persona fallecida, desde el momento del levantamiento hasta su entrega a sus deudos. En este sentido, se busca que este banco de información contenga: i) la información del sitio de la escena criminal, junto los objetos recuperados, así como el sitio de su resguardo; ii) el repositorio de toda la información criminalística y forense relevante para establecer primero una hipótesis de identificación y luego establecer su identidad; iii) la información debe estar a disposición de los especialistas para llevar a cabo los dictámenes y estudios pertinentes; iv) la información de referencia del sitio de resguardo del cadáver y de

destino final, y v) el compendio de la documentación de las órdenes emitidas por el agente del ministerio público federal.

21. Así pues, se advierte que las herramientas tecnológicas señaladas en la ley están encaminadas, por un lado, a la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas, y por el otro, a generar información de análisis de contexto e inteligencia para la investigación del delito. En este sentido, es necesario que los sistemas de información sean diseñados como herramientas complementarias, que no solo permitan el cruce de información entre sistemas, sino que muestren, bajo una visión integral de la operación de los actores intervinientes y de sus respectivos flujos de información, el panorama completo de las desapariciones en México.

22. Para ello es necesario diseñar y determinar los procesos de operación del personal sustantivo, por medio de la emisión de protocolos de actuación; definir claramente las fuentes de información de las que se alimentará el registro; identificar la información relevante para la conformación de cada uno de los registros; operar esta información en variables y módulos, mismas en las que se tendrá que señalar aquella información susceptible de intercambio o enriquecimiento en otros sistemas de información y registros.

2. Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense

23. La FGR y la SEGOB realizaron conjuntamente, durante el mes de abril de 2019, el “Diagnóstico de la situación de los Servicios Forenses y Periciales del País” el cual se encuentra en proceso de revisión y aprobación. La FGR presentará a los integrantes de la CNPJ la propuesta del Programa Nacional para su consideración y aprobación consensuada, con la finalidad de lograr una base de apoyo suficiente que asegure la ejecución del programa. Este Programa será publicado en cuanto se cumplan las condiciones señaladas en el art. 135 de la Ley General y se armonice en consecuencia con la normativa de la FGR y la CNPJ.

3. Lineamientos del Mecanismo de Apoyo Exterior

24. El Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación está previsto en la Ley General para que las familias radicadas en el extranjero de personas desaparecidas en México (especialmente de migrantes) puedan acceder a las instituciones mexicanas con la intermediación de la red diplomática y consular mexicana. Su regulación requiere de un acuerdo interinstitucional, por lo que desde 2020 se instaló una Mesa Técnica (FGR, SRE, SEGOB, CNB) para avanzar acuerdos. En agosto de 2021, la Mesa Técnica alcanzó un borrador de consenso y lo remitió a organismos internacionales, organizaciones civiles, comités y organizaciones sociales de familiares de personas desaparecidas en México y Centroamérica, para recabar retroalimentación. Además, se convocó a un foro el 2 de septiembre de 2021, en que las instituciones de la Mesa Técnica explicaron el Mecanismo y se escuchó a familias y organizaciones, con organismos internacionales como observadores. Actualmente un nuevo borrador, fortalecido por la retroalimentación, está en discusión en la Mesa Técnica, la que también obtendrá la postura de los integrantes de la CNPJ.

4. Protocolo de Tratamiento e Identificación Forense

25. La Dirección General Adjunta de Atención Psicosocial de la Fiscalía Especializada en materia de Derechos Humanos de la FGR elaboró un Protocolo de Atención y Acompañamiento a las Víctimas durante la entrega de cuerpos. En reunión con el Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda, se acordó la revisión de dicho proyecto. El Consejo Nacional Ciudadano, por medio de la Recomendación 01/2018, señaló la necesidad de contar con este instrumento. Por medio del Oficio 1807/04 del 26 de julio del 2018, se recibió una propuesta de índice para el desarrollo de un Dictamen Multidisciplinario Integrado, sobre el cual la FGR se encuentra trabajando.

5. Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Identificadas, así como No Reclamadas y Registro Forense Federal

26. La Agencia de Investigación Criminal, en el marco del desarrollo de la Estrategia I03 “Sistema de información y Análisis Estratégico”, se encuentra desarrollando el componente de la “Base Nacional de Personas”. Dentro de dicho esquema de trabajo, tanto la Base de

Datos AM/PM, la Base Nacional de Información Genética, el Registro Nacional de Personas Fallecidas, No identificadas y No Reclamadas, como el Registro Nacional de Fosas, se encuentran contempladas en las fases de desarrollo de dicho sistema de 2021 a 2024.

27. Cabe señalar que la Base de Datos AM/PM, es una herramienta informática de gestión de información sobre personas desaparecidas, las circunstancias alrededor de la desaparición de personas, así como respecto a la recuperación de cadáveres y las circunstancias particulares del sitio del hallazgo. Dicho Software fue desarrollado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICIR) y donado a la entonces Procuraduría General de la República objetivo de consolidar el Sistema de Gestión de Información y la Base de Datos AM/PM como una base de datos única a nivel nacional. Recientemente se ha impulsado el desarrollo e implementación de la nueva versión de la Base de Datos AM/PM, denominada Plataforma Resuelve, la cual permitirá contar con una herramienta más eficientes y consultables en línea.

6. Reglamento de la Ley General En Materia De Desaparición

28. El Reglamento de la Ley General debe ser construido y aprobado por todos los integrantes del SNB, pues el 9 de noviembre de 2021, se aprobó una ruta para su construcción, la cual debe ser colectiva, con la participación de las familias, organizaciones de la sociedad civil y autoridades.

7. Reglamento de la Comisión Nacional de Búsqueda

29. El proyecto de Reglamento de la CNB se encuentra en revisión por la SEGOB para su aprobación. Dicho reglamento, armonizado con el PHB, permitirá contar con una estructura y atribuciones que sean acordes con las necesidades de la institución.

C. Acciones pendientes

30. El Estado mexicano tiene pendiente: i) la emisión de los modelos de instrumentos rectores para el funcionamiento y la coordinación con las fiscalías especializadas; ii) los lineamientos de conservación de cadáveres y restos de personas, de los que se presentó una propuesta, pendiente de aprobación, durante la sesión plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia del mes de junio de 2018, (se advierte necesaria una reforma de la Ley General de Salud respecto a los procesos de tratamiento de cadáveres, así como la creación de un reglamento específico para el tratamiento de cadáveres con fin de investigación penal además del desarrollo de normas técnicas y normas oficiales mexicanas en materia forense que complementen dicha normatividad); iii) emitir lineamientos o protocolo para actualizar en tiempo real la información del Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Identificadas, así como No Reclamadas, y iv) emitir lineamientos para regular el Registro Nacional de Fosas.

III. Definición y tipificación del delito de la desaparición forzada

A. Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda

31. La Ley General, tipifica el delito de desaparición forzada de la siguiente manera:

Artículo 13. Los delitos de Desaparición Forzada de Personas y de Desaparición cometida por Particulares serán perseguidos de oficio y tienen el carácter de permanentes o continuos, en tanto la suerte y el paradero de la Persona Desaparecida no se hayan determinado o sus restos no hayan sido localizados y plenamente identificados.

Artículo 14. El ejercicio de la acción penal y la ejecución de sanciones penales que se impongan judicialmente para los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares son imprescriptibles y no están sujetos a criterios de oportunidad ni a formas de solución alterna al proceso u otras de similar naturaleza (...)

Artículo 19. Los delitos previstos en esta Ley deben ser perseguidos, investigados, procesados y sancionados conforme a las reglas de autoría, participación y concurso previstas en la legislación penal aplicable, y las reglas de acumulación de procesos previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales (...)

Artículo 27. Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.

Artículo 28. Al servidor público, o el particular que con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, oculte o se niegue a proporcionar información sobre la privación de la libertad de una persona o sobre el paradero de una persona detenida, u oculte a una persona detenida en cualquier forma se le impondrá la pena prevista en el artículo 30 (...)

Artículo 29. Los superiores jerárquicos serán considerados autores del delito de desaparición forzada de personas en los términos de lo previsto en la legislación penal aplicable (...)

32. Para la investigación de estos delitos es necesario establecer que la ausencia de una persona no necesariamente implica que esta haya sido víctima de un delito. En este sentido es que la Ley General establece la distinción entre una persona no localizada y una persona desaparecida. Cabe destacar, que el hecho de que una persona se considere como no localizada no implica que el Estado no tenga la obligación de actuar con una debida diligencia reforzada, sino que los esfuerzos del aparato estatal deben estar concentrados en lograr la oportuna e inmediata localización de la persona, utilizando todos los recursos a su alcance.

33. De conformidad con la Ley General, la persona desaparecida es aquella “cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito”. Para la investigación penal de los delitos de desaparición forzada, al tratarse de una conducta permanente y continua, desde el momento de la desaparición hasta la localización de la víctima, se presupone que la persona desaparecida se encuentra con vida (principio de presunción de vida) y que necesariamente implica que esta fue privada de su libertad y que por lo tanto no tiene control sobre su propia suerte o paradero, es decir se encuentra a merced de la voluntad del victimario que desea mantenerla oculta por cualquier medio que este último considere necesario para tal propósito. En este sentido, la víctima se encuentra en una situación de riesgo real e inmediato sobre su integridad física y personal. De la pertinencia, el rigor, la relevancia, inmediatez y debida diligencia con la que se establezcan y ejecuten las acciones de investigación, así como sus correspondientes acciones de búsqueda, dependerá que las autoridades pertinentes logren obtener la información necesaria y oportuna que permitan la localización de la víctima y establecer las responsabilidades correspondientes por los delitos que hayan ocurrido.

34. Estos elementos no son menores, en tanto que la actuación de las Instituciones de Procuración de Justicia se encuentra sujeta necesariamente a la presunción de la comisión de un hecho con apariencia de delito para el ejercicio de sus facultades. La LGDF establece dos supuestos claros en los que circunscribe la actuación de las Comisiones de Búsqueda como auxiliar del Ministerio Público, en tanto que las Fiscalías Especializadas “deberán coordinarse y dar impulso permanente a la búsqueda de Personas Desaparecidas” (art. 68 LGDF), además de la obligación de las Comisiones de “[d]ar aviso de manera inmediata a la Fiscalía Especializada que corresponda sobre la existencia de información relevante y elementos que sean útiles para la investigación de los delitos materia de esta y otras leyes...” (art. 53 f. XX LGDF) así como de “[c]olaborar con las instituciones de procuración de justicia en la investigación y persecución de otros delitos”.

35. Las Comisiones de Búsqueda gozan de plenas facultades para llevar a cabo tal labor, los “Grupos de Búsqueda” son conformados por las propias comisiones y pueden auxiliarse de cuerpos policiales especializados (art. 65 LGDF), es decir autoridades con capacidades plenas de primer respondiente. De igual manera cabe señalar que el art. 66 f. II de la LGDF faculta a estos Grupos de Búsqueda para que, en coordinación con el Ministerio Público, soliciten la realización de actos de investigación.

36. La distinción entre persona no localizada y desaparecida en la Ley General tiene el solo propósito de sentar las bases de coordinación entre autoridades a partir de la definición de estrategias diferenciadas de búsqueda y localización así como de investigación de los delitos. Dichas estrategias permiten el máximo aprovechamiento de los recursos disponible y orientan los recursos del Estado mexicano a la pronta localización de la persona.

37. Para la determinación de competencia federal o local para la investigación de los delitos, el Estado mexicano se organiza como una República Federal que se compone de 32 entidades federativas autónomas, con facultades propias para la definición de marcos normativos. En este sentido, para la investigación de los delitos, cada una de las entidades cuenta con una Procuraduría o Fiscalía General encargada de la investigación de los delitos dentro de su jurisdicción territorial, quienes se encargan de aplicar las normas del ámbito de su competencia bajo las reglas de un Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) en un Sistema Penal Acusatorio, así como las reglas de sus propios Códigos de Procedimientos Penales bajo un Sistema Penal Inquisitorio Mixto.

38. Para el caso de la FGR, de conformidad con el artículo 102 apartado A “[c]orresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal...”, así como aquellos que son de su competencia en tribunales federales, de acuerdo con el art. 5 de la Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR) y el art. 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En el caso de los delitos de desaparición, de acuerdo con el art. 40, fracción XV de la Ley de la Fiscalía General de la República, es facultad del ministerio público “[d]ictar sin demora la orden de búsqueda y localización de personas desaparecidas cuando reciba denuncia de la probable comisión de un delito relacionado con esos hechos”, dicha facultad y obligación es responsabilidad de todos los Agentes del Ministerio Público Federales.

B. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

39. Al resolver el juicio de *amparo directo en Revisión 3165/2016*, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) analizó la posible inconstitucionalidad de que el tipo penal de desaparición forzada (que estaba previsto en el artículo 215-A del Código Penal Federal, derogado por decreto del 17 de noviembre de 2017, publicado en el Diario Oficial de la Federación) establezca que una persona puede cometer el delito de desaparición forzada a pesar de no haber participado en la detención de la víctima del delito. Al respecto, la SCJN determinó que el precepto no viola el principio de taxatividad, ya que es suficientemente claro para que las personas gobernadas puedan distinguir entre una conducta punible y una que no lo es, lo que les permite anticipar las consecuencias de sus acciones. Además, la descripción típica tampoco permite que la autoridad actúe arbitrariamente, lo que garantiza un trato igualitario ante la ley.

40. Por otro lado, en dicho asunto, la SCJN sostuvo que el tipo penal impugnado sí se ajusta a los tratados internacionales, pues no se advierte de ninguno de ellos que resulta necesario que, para ser declarado culpable del delito de desaparición forzada se deba forzosamente participar en la detención de la víctima.

41. Tal criterio es congruente con la recomendación dirigida al Estado mexicano en el sentido de que la legislación nacional prevea la asignación de responsabilidad penal de los superiores jerárquicos vinculados con la comisión de una desaparición forzada, en los términos del artículo 6 de la Convención.

IV. Responsabilidad penal y cooperación judicial en materia de desaparición forzada

A. Exclusión de la jurisdicción militar en materia de desapariciones forzadas

42. La SCJN ha establecido claros límites a la jurisdicción militar. En el juicio de *amparo en revisión 14/2018*, la SCJN sostuvo que el fuero militar solo es competente para conocer de los delitos y faltas que, por su propia naturaleza, atentan de manera directa contra la disciplina militar, cometidos por militares en activo, siempre y cuando se realicen en actos del servicio y no esté involucrado un civil o se trate de violaciones de derechos humanos. Al respecto, se precisó que no cualquier conducta irregular perpetrada por militares afecta la disciplina castrense, lo que es condición necesaria de un delito militar. Ello, puesto que, para que esa conducta pueda reputarse como constitutiva de un delito materia del fuero de guerra, debe existir una conexión directa entre aquella y la disciplina castrense objetivamente valorada, que es el principio organizativo de las fuerzas armadas.

B. Puesta en operación del Sistema Nacional de Búsqueda

43. El SNB tiene como objetivo diseñar y evaluar los recursos del Estado mexicano para establecer las bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la búsqueda, localización e identificación de personas, así como para la prevención, investigación y sanción de los delitos en materia de la Ley General. Dicho órgano colegiado está integrado por 38 titulares de instituciones o dependencias federales o estatales, un representante de la CNPJ y tres integrantes del Consejo Nacional Ciudadano.

44. Entre 2019 y 2021, se convocó a cinco sesiones ordinarias, tres extraordinarias en las que se emitieron diversos acuerdos que han ayudado a la construcción de una política integral en la materia. Dentro de los temas abordados se encuentran: i) la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (“MEIF”); ii) la emisión del PHB y el Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes (“PABNNA”); iii) llamamientos y exhortos para una participación amplia para discutir la modificación a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (“LOFGR”); iv) creación de la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas; v) criterios para la capacitación, especialización, certificación y renovación de la certificación de las personas servidoras públicas de la CNB.

C. Registro de Personas Desaparecidas y no localizadas y las herramientas de interconexión

1. Antecedentes, construcción y funcionamiento

45. Un aspecto imprescindible en la búsqueda, como obligación de Estado, es saber quién ha sido desaparecido/a, quién localizado/a (con o sin vida), así como información relacionada con los hechos, no solo para generar acciones de búsqueda e investigación, sino para generar políticas públicas al respecto. El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO), cuya administración y coordinación corresponde por Ley a la CNB, constituye una herramienta fundamental para ello.

46. Para lograr construir este registro, desde 2019 el Estado mexicano ha elaborado, diseñado, desarrollado e implementado una estrategia tecnológica para la incorporación de información al RNPDO, permitiendo la interoperabilidad entre autoridades federales y estatales, así como la disponibilidad y consistencia de los datos relacionados con las personas desaparecidas y no localizadas. En ese sentido, se desarrolló y puso a disposición de las autoridades referidas un sistema único del RNPDO, servicio web y carga masiva, tres herramientas tecnológicas para registrar su información y mediante las que, al 31 de diciembre de 2021, se registraron 136,897 y actualizaron 110,473 reportes de personas desaparecidas y no localizadas.

47. Por otro lado, se ha construido una herramienta para que el público y otras autoridades puedan realizar el reporte o hacer del conocimiento de la CNB la noticia de una persona desaparecida o no localizada, sin necesidad de tener una denuncia ante fiscalías e, incluso, los particulares pueden realizarlo de manera anónima —sabiendo, además, que muchas personas no denuncian las desapariciones por miedo o desconfianza ante las autoridades—. Dicho reporte público puede realizarse 24/7, en el enlace electrónico <https://cnbreportadesaparecidos.segob.gob.mx/>. Al 12 de noviembre de 2021 se recibieron, por esta vía, un total de 5,222 reportes, de los cuales 4,226, es decir, el 80 %, fueron formulados por particulares y los restantes 996 por otras autoridades.

48. Además, se implementó la primera fase de la versión pública, que se encuentra disponible en <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> y que permite conocer el contexto de las desapariciones en el país, destacando, entre otros, el número de personas desaparecidas y no localizadas, de personas localizadas, el año y lugar —estado y municipio— de desaparición, el sexo y la edad de la persona desaparecida. El RNPDO se actualiza diariamente principalmente por las Fiscalías/Procuradurías (82.0 %), las Comisiones de Búsqueda (14.7 %), otras autoridades (2.7 %), y (0.6 %) de cualquier persona que no sea autoridad.

49. Actualmente se encuentran en revisión los lineamientos del RNPDO y está en proceso de integración un apartado de perfiles de acceso, entre ellos, los datos abiertos —no solo a nivel estadístico—, de conformidad con las determinaciones y opiniones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (“INAI”).

50. Por otro lado, dos herramientas tecnológicas relacionadas con el Registro que se encuentran en construcción previstas en la Ley General son la consulta pública y el buzón del RNPDO. La primera permitirá al público en general, tener acceso vía internet, a los datos de las personas desaparecidas y no localizadas contenidos en el registro, en términos de la Ley General de Protección de datos personales en posesión de sujetos obligados (“LGPDPPO”), la Ley General y los lineamientos del registro. Por su parte, el buzón permitirá recibir la información que se proporcione por el público en general.

51. Finalmente, es importante destacar que la CNB ha desarrollado herramientas tecnológicas para el uso interno y/o interinstitucional de información vinculadas con el RNPDO, como la herramienta de análisis, la bitácora única de acciones de búsqueda individualizada (para las Comisiones Locales y Fiscalías), la confronta de diferentes fuentes de información con el RNPDO, y los porcentajes de captura del mismo registro.

2. Sistema Único de Información Tecnológica e Informática

52. El SNB tiene la obligación de llevar a cabo la integración y funcionamiento de un sistema único de información tecnológica e informática (“SUITI”), que permita el acceso, tratamiento y uso de toda la información relevante para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas o no localizadas, así como para la investigación y persecución de los delitos materia de la Ley General. En concordancia, el PHB ordena la creación del Comité del SUITI, mediante el cual, se deben generar los lineamientos para establecer la interoperabilidad entre las autoridades o instituciones, públicas o privadas, nacionales e internacionales, para la integración y funcionamiento del mismo.

53. En este sentido, la CNB puso a consideración de los integrantes del SNB un anteproyecto de Reglas de Operación del Comité del SUITI, así como para la integración de Mesas Temáticas de Trabajo, que tomó en consideración las observaciones y comentarios formulados por 13 Fiscalías estatales y una Comisión Local. Dichas Reglas fueron aprobadas el 9 de noviembre de 2021.

3. Cruce de información CNB-RENAPO

54. Con la finalidad de llevar a cabo el cruce de información entre los registros existentes del RNPDO y la base de datos del Registro Nacional de Población e Identidad (“RENAPO”), en 2019 la CNB impulsó la suscripción del Acta de Instalación del Comité de Seguimiento y Evaluación, que permite realizar dicho cruce a través del servicio web de Consulta de la Clave Única de Registro de Población (“CURP”) proporcionado por

RENAPO, mediante el nombre, primer y segundo apellido, fecha de nacimiento, sexo y entidad federativa de nacimiento, con el objetivo de obtener la CURP de las personas desaparecidas y no localizadas reportadas, para tener certeza de su identidad.

55. En 2020, se confrontó la información de personas desaparecidas y no localizadas contenida en el RNPDO con la Base de Datos Nacional del Registro Civil administrada por RENAPO, obteniéndose 537 posibles coincidencias con los datos asentados en actas de defunción, los que fueron proporcionados a las Comisiones Locales para, en coordinación con las autoridades ministeriales, confirmar, en su caso, la identidad de las personas.

4. Coordinación interinstitucional

56. En 2020, la CNB impulsó el acercamiento con más de 20 instituciones federales, con los cuales se realizaron reuniones de trabajo enfocadas a establecer los procedimientos para la coordinación interinstitucional en relación con la información con la que cuentan que contribuya a la búsqueda, localización y/o identificación de personas desaparecidas o no localizadas pues es necesario, como primer paso, sentar las bases para la elaboración de los convenios correspondientes para la transmisión de información.

D. Fortalecimiento de la Comisión Nacional de Búsqueda

57. En marzo de 2019, fecha en que fue instalado el SNB, la CNB contaba con pocas plazas, solo existían ocho Comisiones Locales conformadas, no se había emitido la legislación secundaria ni la reglamentación prevista en la Ley General, y no se había implementado ninguno de los sistemas informáticos ni bases de datos.

58. Actualmente ya se encuentran conformadas todas las Comisiones de Búsqueda Locales y se les han otorgado subsidios federales por más de mil doscientos millones de pesos, casi 60.5 millones de dólares (\$60,462,951.29 USD). Asimismo, se ha duplicado el personal de la CNB –hoy son 89 personas (52 % mujeres y 48 % hombres).

E. Programa Nacional de Búsqueda de Personas y Localización

59. El Programa Nacional de Búsqueda de Personas y Localización (PNB) constituye un instrumento rector de la política nacional en materia de búsqueda y localización de personas desaparecidas mediante la definición de estrategias, modelos de operación y herramientas operativas estructuradas para establecer una sinergia unificada y dirigida a objetivos y resultados medibles. Dicho instrumento debe articular y dar operatividad a los esfuerzos gubernamentales, las familias, así como de la sociedad civil.

60. Durante 2019 y con base en la Ley de Planeación y las disposiciones hacendarias, la CNB elaboró, con la participación de las familias de personas desaparecidas, la primera parte del PNB (2020–2024).

61. La construcción del PNB cuenta con nueve etapas, cuyo desarrollo se implementará por grupos de trabajo que contarán con la participación de familias y organizaciones de la sociedad civil, acompañantes y personas expertas. Actualmente, dentro de la primera fase, se recopila información con actores claves para el diagnóstico que establece la Ley General, se enviará una herramienta de autodiagnóstico a las Comisiones Locales, y se está elaborando el árbol de indicadores, información que fue presentada al SNB el 9 de noviembre de 2021.

1. Programas Regionales de búsqueda

62. La Ley General prevé que se lleven a cabo programas o estrategias específicas de búsqueda en ciertos contextos. En ese sentido, la CNB, en adición a las labores ya desempeñadas, ha impulsado la construcción de un programa regional de búsqueda en el Noreste del país, y se encuentra en proceso de planeación del programa regional en el Noroeste.

63. El Plan Regional de Búsqueda Noreste tiene el objetivo de orientar las acciones conjuntas de diferentes instituciones que intervienen en el proceso de búsqueda para realizar

estrategias efectivas y coordinadas de búsqueda y localización de personas desaparecidas o no localizadas en la región noreste, conformada por los estados de Coahuila, Durango, Nuevo León y Tamaulipas. Durante el 2019 se trabajó en un proyecto preliminar a través de un proceso participativo con autoridades, familiares y organizaciones de la sociedad civil. En 2020 se trabajó en la construcción del PHB y el PABNNA que obligan a actualizar el documento referido, que será presentado con los familiares y autoridades.

64. Partiendo de la experiencia acumulada durante la construcción del Plan Regional del Noreste, se trabaja en la elaboración del Plan Regional Noroeste que incluirá los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa. Esta construcción cuenta con diferentes etapas de trabajo: planeación, revisión documental, etapa consultiva a familiares y autoridades locales, construcción del plan y presentación.

F. Recuperación, identificación, notificación y entrega de restos de personas fallecidas

1. Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense

65. La Ley General señala la obligación del Estado mexicano de implementar un Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense (“PNEIF”). Para ello, a partir del diagnóstico realizado por la FGR, se tuvo conocimiento de al menos 47,678 cadáveres en los que no se especifica si se realizó necropsia en los Certificados de Defunción durante el periodo 2006-2020; así como de la existencia de al menos 14,523 en el país.

66. Un primer indicador para comprender la naturaleza del problema del tratamiento e identificación del cadáver es el número de necropsias practicadas sobre las víctimas de homicidio. Este indicador mide las capacidades de los Servicios Médicos Forenses y periciales en tanto que su práctica es de carácter obligatorio como requisito indispensable para la emisión del Certificado de Defunción y su correspondiente Acta de Defunción.

67. Dado que una necropsia completa se practica en promedio de un lapso de 3 a 4 horas, y que los recursos disponibles del Servicio Médico Forense (SEMEFO) o de los Servicios Periciales son limitados en términos materiales y humanos, el incremento en el número de homicidios tiene un impacto en el número de cadáveres que pueden ser procesados en una jornada laboral, lo cual tiene como resultado un rezago en el número de cadáveres procesados por día, lo que se complicó en 2020 pues la pandemia de SARS-CoV 2 (COVID-19) implicó un mayor número de cadáveres bajo atención de los Servicios Forenses.

68. De manera paralela, se informa que durante 2020 México contaba con un total de 3,628 peritos disponibles para realizar los procesos de recuperación e identificación de una persona, de los que la mayoría cuentan con formación en criminalística y medicina forense (64 %), el menor número de especialistas son en genética forense, odontología, antropología y arqueología forense.

69. Con base en las premisas anteriores, el PNEIF tiene como objetivo identificar aquellos cadáveres inhumados en los que no se estableció su identidad por medio de: exhumaciones planificadas, programadas, en un esquema sucesivo, bajo un ambiente controlado; recuperación y análisis de indicios que permitan establecer una hipótesis de identidad y en su caso realizar una entrega digna a sus familiares. La consecución de ello, implica necesariamente la formación de capacidades del personal pericial para realizar dichas tareas, la creación de fondos y presupuestos especiales que aseguren el procesamiento de dichos sitios, la recuperación de los cuerpos, su identificación y restitución a sus familiares, el desarrollo de la infraestructura para el procesamiento y práctica de necropsia de cadáveres, toma de muestras y, en su caso, re-inhumación y resguardo de los mismos, así como el desarrollo de los sistemas informáticos para los procesos de identificación.

70. En ese tenor, resulta necesario contar con directrices claras sobre cuestiones presupuestales y funcionales en términos de recursos humanos (especialistas forenses, arqueólogos, antropólogos físicos, médicos forenses), materiales (que garanticen los análisis multidisciplinarios de tratamiento e identificación de personas fallecidas) y de infraestructura (como laboratorios y espacios de resguardo temporal de cadáveres y restos óseos). Sin duda, estas podrán administrarse a los esfuerzos que en el seno de la CNPJ se impulsen para el

fortalecimiento de los Servicios Forenses y Periciales, como una cuestión fundamental para que el desarrollo de este programa, de forma colegiada pueda cumplirse.

71. De tal modo que, asumiendo la responsabilidad que le confiere la Ley General para lograr la restitución de las personas fallecidas sin identificar, la FGR lidera la formulación de un Plan Nacional a ser presentada a los integrantes de la CNPJ. En este proceso, de conformidad con el artículo 135 de la Ley General, deberá contar con la participación de las familias o acompañantes y la sociedad civil, así como expertos en la materia. El proceso de septiembre a diciembre de 2021 se resume en la siguiente tabla:

<i>Recopilación de información y elaboración del PNEIF</i>	<i>Opinión de la propuesta por parte de las FGJE</i>	<i>Ajustes y presentación a la CNPJ</i>	
Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Conceptualización, diseño y estructuración metodológica del Programe Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense: Identificación y recopilación de conjuntos de información necesaria y otros requerimientos técnicos. Revisión y análisis del problema público con información disponible.	Revisión de información compartida de manera adicional. Actualización de los análisis de problemas públicos y de involucrados. Análisis de objetivos. Presentación de avance del borrador del Programa Nacional ante el Grupo Técnico de la FGR para su retroalimentación. Edición del avance del borrador en función de la retroalimentación recibida. Redacción del Borrador del Programa Nacional.	Presentación del Borrador del Programa Nacional ante las Conferencias Regionales para su retroalimentación. Edición de borrador en función de la retroalimentación recibida.	Edición y revisión final del Programa Nacional. Presentación del Programa Nacional ante la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia para su aprobación.

2. Subsidios federales para fortalecimiento en materia forense

72. Entre 2019 y 2021, la CNB otorgó un total de 1,247 millones de pesos (\$60,462,951.29 USD) en subsidios a las Comisiones Locales de Búsqueda. De ese total, 656 millones de pesos (\$31,807,294.34 USD) han sido dirigidos al fortalecimiento forense, que incluyen tres centros de identificación humana ubicados en Coahuila (equipado), San Luis Potosí (en proceso de adquisición de equipo) y Tamaulipas (en construcción); cinco centros de resguardo de cuerpos ubicados dos en Tamaulipas, Michoacán, Jalisco y Veracruz; dos laboratorios forenses móviles en Sonora, así como equipamiento para identificación forense a otros 15 estados.

73. El Centro Regional de Identificación Humana (“CRIH”), ubicado en Saltillo, Coahuila, constituye un proyecto de Estado que implica un esfuerzo conjunto –tanto en recursos materiales como humanos– entre el Gobierno Federal y el Estatal, las Comisiones de Búsqueda Nacional y Estatal, y la Fiscalía estatal, con el impulso y acompañamiento de

las familias. El CRIH responde a las exigencias de las familias de las personas desaparecidas y es único en su tipo en Latinoamérica; está destinado a la identificación de personas con enfoque masivo, implementado con el asesoramiento técnico de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (“FAFG”).

74. El CRIH cuenta con un banco de datos genéticos que permite hacer cruces masivos de información entre todos los cuerpos localizados y las familias de personas desaparecidas, no solo de Coahuila, sino de los estados aledaños, sin importar si existe o no denuncia sobre la desaparición y con el debido seguimiento e información a las familias. En Coahuila se están, además, construyendo capacidades locales con esta nueva metodología de análisis forense con trato digno a los cuerpos y a las familias.

75. El CRIH se conforma con un área de resguardo temporal de cuerpos, un panteón vertical forense con 720 nichos individuales, y dos cámaras de refrigeración con capacidad de albergar 200 cuerpos.

76. Con una inversión conjunta estatal y federal de más de 250 millones de pesos, el CRIH integró áreas forenses en materia de arqueología, antropología, medicina legal, radiología, genética forense y documentación de víctimas. Asimismo, se ha recibido apoyo de la cooperación internacional, consistente en un subsidio de 536 mil dólares para el proceso de exhumaciones masivas y procesamiento para la obtención de perfiles genéticos. Actualmente, se cuenta con una plantilla laboral de 34 profesionistas en áreas forenses y administrativas.

77. Entre marzo y noviembre de 2021, se llevó a cabo la intervención de exhumación con enfoque masivo en las fosas comunes de cinco panteones municipales (dos en Torreón, Matamoros, Saltillo y Ramos Arizpe, Coahuila), de los cuales fueron recuperados 730 cuerpos, como número mínimo.

78. Para el 8 de noviembre de 2021, se realizó el análisis post mortem en materia de radiología, antropología, odontología y medicina legal de los primeros 300 individuos recuperados en los primeros panteones intervenidos (panteón número 2 y 1 de Torreón) y se tomaron más de 900 muestras osteológicas para la obtención de perfiles genéticos que se encuentran en procesamiento. Además, se está ejecutando el análisis post mortem de los cuerpos recuperados en la cuarta y quinta exhumación.

79. Entre marzo y noviembre de 2021, el CRIH tomó 1,250 muestras referenciales de familias de personas desaparecidas en Coahuila, Nuevo León y Durango, y ha documentado información en relación con las personas desaparecidas y sus familias. Al 8 de noviembre de 2021, el CRIH ha logrado las primeras siete identificaciones y se encuentran en investigación 10 coincidencias para confirmación.

80. Partiendo de la experiencia del CRIH de Coahuila, se ha iniciado un proceso para la creación del Centro de Identificación Humana de Jalisco, un esfuerzo entre el gobierno de Jalisco y el gobierno de México, a través de la CNB, para la identificación humana con enfoque masivo.

3. Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense

81. En mayo de 2019, en audiencia pública ante la CIDH, familiares de víctimas y organizaciones de la sociedad civil solicitaron al Estado mexicano crear un mecanismo extraordinario para la identificación forense. En dicha audiencia, el Estado mexicano presentó los primeros resultados de un diagnóstico en materia forense y se comprometió a la construcción del MEIF.

82. Desde entonces se realizaron diversas reuniones y discusiones entre familias de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil, autoridades federales y estatales, con el acompañamiento de organismos internacionales, teniendo como resultado la aprobación, por parte del SNB, del acuerdo de creación del MEIF el 5 de diciembre de 2019.

83. Como parte de los puntos del acuerdo señalado, se creó el Comité de Seguimiento del MEIF el cual sostuvo en total más de 40 reuniones presenciales y virtuales. Dicho Comité acordó, entre otros, los perfiles de las personas expertas del Grupo Coordinador del MEIF, la forma de elección y las vías de contratación a través del Fondo de Población de las Naciones

Unidas (UNFPA) y la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONUDH), con financiamiento federal. En el primer semestre de 2021 se llevó a cabo el proceso de selección, en el cual participaron más de 200 personas, tanto nacionales como extranjeras.

84. Finalmente, se determinó que las personas integrantes del Grupo Coordinador son, como expertos forenses, Jairo Vivas Díaz (Colombia), Yadira Reyna Hernández (México), Alan Robinson Caicedo (Inglaterra) y Magner Rincón Soto (Colombia). Las otras tres personas expertas en atención psicosocial, jurista y cooperación internacional, respectivamente, son Ximena Antillón Najlis (Costa Rica-Nicaragua), Edgar Cortez (México) y Sharon Bissell (EUA-México). El 30 de agosto de 2021 se hizo la presentación pública del Grupo Coordinador.

85. En la Segunda Sesión Ordinaria del SNB, llevada a cabo el 9 de noviembre de 2021, se votó la participación del Grupo Coordinador del MEIF en las sesiones del Sistema, para que informe periódicamente sobre su trabajo.

4. Registro interno de fosas clandestinas de la CNB

86. Desde 2019, la CNB comenzó a documentar los hallazgos para tener un acercamiento a un diagnóstico sobre el número de fosas clandestinas, cuerpos y restos exhumados en el territorio nacional que se conforma principalmente por la información obtenida de las acciones de búsqueda realizadas por la CNB, remitida por diversos medios, por las 32 Fiscalías estatales y por la FGR.

87. Con base en lo anterior, se tiene que de 2006 al 4 de noviembre de 2021 se hallaron 4,839 fosas clandestinas y 8,278 cuerpos han sido exhumados. Los cinco estados que, en dicho periodo, concentran el mayor número de fosas clandestinas, son: Veracruz (620, equivalentes al 12.81 %), Tamaulipas (528, equivalentes al 10.91 %), Guerrero (459, equivalentes al 9.49 %), Sinaloa (446, equivalentes al 9.22 %) y Chihuahua (346, equivalentes al 7.15 %).

88. En cuanto a cuerpos exhumados, las autoridades estatales de cuatro entidades y la FGR concentran el mayor número (4,175, equivalente al 50.43 %): Jalisco (1399, equivalentes al 16.90 %), Sinaloa (728, equivalentes al 8.79 %), Guerrero (646, equivalentes al 7.80 %) y Chihuahua (605, equivalentes al 7.31 %).

89. Del 1 de diciembre de 2018 al 4 de noviembre de 2021 se han localizado 2,004 fosas clandestinas y se han exhumado 3,335 cuerpos. De ellos, 1,336 han sido identificados y 1,019 han sido entregados a sus familiares. Los cinco estados que, en dicho periodo, concentran el mayor número de fosas clandestinas (1,064 que corresponde al 53.09 %) son: Veracruz (246 equivalentes al 14.77 %), Sinaloa (245 equivalentes al 12.23 %), Guerrero (199 equivalentes al 9.93 %), Colima (190 equivalentes al 9.48 %) y Guanajuato (134 equivalentes al 6.69 %).

90. Los cinco estados que, en dicho periodo, concentran el mayor número de cuerpos exhumados son: Jalisco (1,107 equivalentes al 33.19 %), Sinaloa (368 equivalentes al 11.03 %), Colima (270 equivalentes al 8.10 %), Guanajuato (236 equivalentes al 7.08 %) y Veracruz (207 equivalentes al 6.21 %).

5. Diagnóstico de panteones con fosas comunes

91. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) realizó, en dos oportunidades, un ejercicio de recopilación de información de los cementerios públicos en las zonas metropolitanas del país. El ejercicio original, en 2020, fue motivado por la necesidad de entender la capacidad de los panteones de cara al alza de mortalidad causada por la pandemia de COVID 19. Tras varias reuniones de retroalimentación entre la CNB y el INEGI, el instrumento de captación de datos fue ajustado para recopilar información sobre aspectos de interés para la búsqueda de personas, y el ejercicio se repitió.

92. Los resultados de la segunda recopilación permiten observar que 216 panteones municipales en zonas metropolitanas cuentan con fosas comunes (en operación o fuera de operación), y el número total de inhumaciones efectuadas en ellas, tanto de personas no identificadas como identificadas, pero no reclamadas. Esta es información de gran relevancia para el diseño y planeación de la política pública en materia de resguardo institucional de

personas fallecidas, concentración de información al respecto en un registro nacional, y desarrollo del Programa Nacional de Exhumaciones, a cargo de la FGR y pendiente de publicación. La CNB se encuentra trabajando para sistematizar la información en cinco de los quince panteones que reportaron un mayor número de inhumaciones, tal como se explica en el siguiente punto.

6. Búsqueda generalizada de datos en registros de inhumación en fosas comunes

93. Debido a que la CNB considera que la información que se encuentra en los libros de los panteones contiene datos relevantes en la búsqueda y localización de personas desaparecidas, en coordinación con algunas “Comisiones Locales de Búsqueda” (CLB), ha comenzado la sistematización de los registros de inhumación en fosas comunes que tienen los panteones municipales en una base de datos homologada nacional, a la cual se ha nombrado Módulo de Fosas Comunes (MFC). Al 31 de agosto de 2021, la CNB sistematizó los registros de inhumación en fosas comunes de cinco panteones. Se concluyó ya con la fosa común de la Ciudad de México, y se ha comenzado en panteones de Puebla, Sonora y Veracruz; es decir, actualmente el MFC está conformado por la información de cinco panteones ubicados en los tres estados referidos y continuará alimentándose.

94. Esos registros son confrontados con el RNPDNO. Cuando hay una posible correspondencia, se realiza una investigación complementaria en la que involucra a las fiscalías responsables de investigar el fallecimiento, las autoridades responsables de la investigación de la desaparición y las CLB responsables de la búsqueda. Cuando se concluye que es la misma persona, se notifica a la familia y se realizan gestiones para exhumación, identificación complementaria y restitución digna.

95. Al 5 de noviembre de 2021, se tenían 16,540 entradas en el MFC correspondientes a cuerpos y restos de personas fallecidas identificadas (7380), cuerpos y restos de personas fallecidas no identificadas (6216), fetos (1180) y material biológico (ejemplo: piernas amputadas) de personas con vida (1697).

96. El proceso de confronta y su seguimiento ha producido cinco localizaciones confirmadas, con dos familias notificadas y en gestiones para exhumación, y 68 posibles positivos más, de los cuales 28 están en la etapa de investigación complementaria y seguimiento. Estos posibles positivos involucran, por un lado, personas desaparecidas en Chihuahua, Chiapas, Puebla, Ciudad de México, Estado de México, Jalisco, Sonora, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz; y, por el otro, cuerpos inhumados en Ciudad de México, Puebla y Sonora.

7. Confronta de huellas dactilares

97. Existe un convenio de colaboración, firmado en septiembre de 2018, en materia de búsqueda e identificación de personas desaparecidas e identificación de cadáveres y restos humanos, entre el Instituto Nacional Electoral y la CNB.

98. De conformidad con información pública, para noviembre de 2018, la CNB habría realizado confrontas entre los registros dactilares de Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares (AFIS) del INE. Entre febrero de 2019 y el 30 de septiembre de 2021, la CNB realizó solicitudes de confronta individualizada de huellas dactilares, resultando positivo 360, negativo 52, datos insuficientes dos, y quedando 100 solicitudes pendientes de respuestas. Es importante destacar que dichas solicitudes van directamente de las fiscalías/procuradurías a la CNB.

99. Para automatizar las consultas realizadas al INE, actualmente la CNB se encuentra en el proceso de desarrollar un sistema informático que permita la interoperabilidad para hacer más eficiente el flujo de información que contribuya a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas.

8. Medidas impulsadas en relación con el SARS-CoV 2 (COVID-19)

100. El 17 de abril de 2020, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Salud emitieron un Acuerdo por el que se prohíbe la incineración de cuerpos no identificados e identificados

no reclamados fallecidos a consecuencia de COVID-19. Asimismo, se estableció que dichos cuerpos no podrían ser enterrados en fosas comunes ya existentes.

101. Por otro lado, siendo la búsqueda una actividad prioritaria, la Secretaría de Salud emitió los Lineamientos para el desarrollo de acciones de búsqueda en campo en el contexto de la pandemia por COVID-19 en el que se establecen las medidas de seguridad sanitaria para la realización de búsquedas en campo.

102. También se desarrolló un sistema para el registro de personas fallecidas no identificadas e identificadas y no reclamadas por COVID-19. Actualmente existen 96 usuarios de este, sin embargo, solo es utilizado por una CLB y la CNB.

9. Hacia un Centro Nacional de Identificación Humana con enfoque masivo

103. La magnitud y complejidad de los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas presenta dificultades concretas, aunada al contexto en el cual se deben realizar las investigaciones, la diversidad de actores involucrados y la colaboración que se requiere entre los mismos. La mayoría de estos casos, por su naturaleza masiva, abruma a los sistemas forenses tradicionales locales.

104. El enfoque de las investigaciones forenses es distinto cuando se trata de casos de desaparición de grandes proporciones. Una de las equivocaciones más comunes es la presunción de que las mismas prácticas de investigación forense y su aplicación utilizadas en casos criminales son útiles para los casos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas, y que la falta de resultados se limita a los recursos materiales.

105. La identificación con enfoque masivo es un sistema multidisciplinario de identificación humana que tiene como objetivo analizar toda la información forense disponible y útil para la identificación, priorizando procedimientos técnicos que aumenten las probabilidades de identificación. Es un sistema forense encargado de trabajar únicamente los casos de personas desaparecidas.

106. En virtud de la crisis en materia de desaparición, se ha impulsado crear nuevos centros similares en el país, sumados a la necesidad de crear un Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH) que se dedique exclusivamente a la identificación masiva con la finalidad de buscar a personas desaparecidas.

10. Atención a víctimas y contención psicosocial

107. El Protocolo elaborado en esa materia, prevé los lineamientos de actuación para las diligencias ministeriales en las que el Agente del Ministerio Público debe informar a las víctimas indirectas los resultados de los dictámenes periciales que confirman el hallazgo sin vida de su familiar; seguido de la entrega del cuerpo, restos humanos y/o pertenencias de la víctima directa.

108. El Área de Atención Psicosocial de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos responde a los requerimientos del Agente del Ministerio Público Federal, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para brindar atención y acompañamiento psicosocial a víctimas. Se brindan servicios de acompañamiento psicosocial durante diligencias ministeriales, como: toma de declaración y ampliación de declaración; informes sobre avances en la investigación; toma de muestras de ADN; actos de investigación en campo tendientes a la recuperación de restos humanos y restos óseos, entre otros. Dichas acciones conforman un esquema transversal de intervención, en el que se acompaña a las víctimas indirectas en los distintos momentos y lugares del proceso de investigación en el que participan, creando condiciones que atenúen la afectación emocional. Se busca también potenciar los aspectos reparadores de estas diligencias, atendiendo sus necesidades psicosociales, salvaguardando su integridad psicoemocional y brindándoles la atención temprana y especializada que requieran.

109. De igual forma, se brindan servicios de atención psicosocial, tales como: intervención en crisis; atención psicológica especializada; apoyo psicopedagógico; taller de tareas; detección de necesidades psicosociales; vinculación a servicios de atención especializada; gestión de apoyos de asistencia social, entre otros. La atención psicosocial a familiares de personas desaparecidas está conformada por distintos dispositivos de atención que se

despliegan de acuerdo con el caso particular y se encaminan a atender el daño a nivel individual, familiar y comunitario.

G. Participación de las víctimas, sus representantes y sociedad civil en la implementación de la Ley General

110. Dentro de la incidencia en política pública, las familias han participado activamente en la construcción de protocolos, del MEIF, de programas y planes, entre otros. En ese sentido, a fin de contar con los instrumentos requeridos en materia de búsqueda de personas, el Estado mexicano abrió un proceso de participación activa de familiares de personas desaparecidas en los borradores del PHB y del Protocolo Adicional de Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes. Estos documentos fueron ampliamente difundidos entre la población en general y sociedad civil, quienes pudieron aportar sus observaciones, mediante correos electrónicos, mensajes de texto y voz, para enriquecer dichas herramientas. También se abrieron foros virtuales para recibir opiniones y comentarios. En el caso del Protocolo adicional se hizo, además, un foro cerrado con niñas, niños y adolescentes.

111. Dentro de los trabajos para la construcción del MEIF se realizaron cerca de 50 sesiones de trabajo entre 2019 y 2021, tanto presenciales como virtuales, a las que asistieron familias, sociedad civil, autoridades federales y estatales, así como organismos internacionales.

112. Por otro lado, las familias han participado en la elaboración del Plan Regional de Búsqueda Noreste. Para la construcción de la primera parte del Programa Nacional de Búsqueda (PNB) se hizo una reunión con familiares para recibir sus comentarios e insumos.

113. Las acciones de búsqueda que realiza el Estado mexicano son planeadas, coordinadas e implementadas con las familias. Además, se mantiene comunicación con ellas, y se brinda atención a través de reuniones presenciales y/o virtuales, llamadas telefónicas o medios electrónicos. Respecto a las familias de personas desaparecidas y sobrevivientes del contexto de la Guerra Sucia, se les remiten boletines con avances y novedades generales del trabajo, y se mantiene una retroalimentación.

114. Con la finalidad de sensibilizar a la población sobre la crisis de desaparición que vive el país, el Estado mexicano ha realizado dos campañas de difusión a nivel nacional (2019 y 2021), en medios impresos y electrónicos. A fin de hacer un reconocimiento a la labor que realizan las mamás, hermanas, hijas, esposas, amigas, el pasado 27 de agosto de 2021, la SEGOB presentó la exposición fotográfica “Estos rostros que ves, mujeres que buscan”, donde se exhibieron fotografías de familiares de personas desaparecidas en acciones de búsqueda en diversas partes del país.

H. Enfoque especial y diferenciado en la implementación de la Ley General para casos de personas migrantes

115. La búsqueda de personas migrantes desaparecidas supone enfrentar desafíos específicos y desarrollar métodos diferenciados. Las personas que se internan de manera irregular en territorio mexicano no dejan registro que pueda usarse para identificarlas y, en ocasiones, es necesario acudir a las instituciones de sus países de origen para obtener datos. Las familias que radican en el extranjero tienen dificultades adicionales para reportar o denunciar las desapariciones, transmitir información a las autoridades, hacer el seguimiento de la búsqueda y la investigación, y ejercer sus derechos, por ejemplo, a la participación. Superar esos obstáculos requiere un nivel muy elevado de coordinación entre autoridades mexicanas de los tres órdenes de gobierno, autoridades de otros países, organizaciones no gubernamentales que auxilian y acompañan migrantes, organismos internacionales y las mismas familias de personas migrantes desaparecidas.

116. De acuerdo con el RNPDO, al 12 de noviembre de 2021, más del 87 % de las personas reportadas como desaparecidas son mexicanas, 1,730 personas –que representan el 1.83 % – son extranjeras, y 10.52 % no se tiene información sobre su nacionalidad. De las personas extranjeras reportadas como desaparecidas, los estadounidenses representan el

0.45 % (425 personas) y los países de Centroamérica (Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá) representan el 0.91 % (855 personas).

117. El Estado mexicano ha impulsado tres mecanismos de coordinación con los que se espera no solo facilitar la comunicación para la búsqueda de cada persona migrante desaparecida, sino también impulsar la resolución de problemas transversales a la desaparición de migrantes, y cuya atención escapa con frecuencia al ámbito de competencia de cada actor por separado.

1. Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas

118. Aprobada por el SNB el 9 de noviembre de 2021, consiste en un espacio amplio de diálogo, articulación, intercambio de información y colaboración entre autoridades mexicanas, instituciones de otros países, organizaciones civiles, organismos internacionales y familiares de personas migrantes desaparecidas. Tiene la finalidad de articular esfuerzos para dar impulso a la búsqueda de personas migrantes desaparecidas, particularmente en su tránsito por el corredor migratorio mesoamericano.

2. El Grupo de Trabajo Interinstitucional

119. Se compone de enlaces permanentes designados por cada una de las autoridades mexicanas involucradas en la búsqueda de personas migrantes o la investigación de delitos cometidos en su contra. Se han celebrado tres reuniones de una primera integración del Grupo de Trabajo. Se han aprobado los Lineamientos del Grupo de Trabajo, y actualmente se avanza en la designación de los enlaces permanentes.

3. Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación (MAEMBI)

120. La Ley General en la materia, dispone que debe crearse un Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación (MAEBI) del que participen, además, el personal de consulados y embajadas, y que las autoridades activadoras, además de la hoy FGR, pueden ser todas aquellas relacionadas con la búsqueda de personas migrantes desaparecidas o la investigación de delitos cometidos en su contra. En consecuencia, la CNB, la FGR, la SEGOB y la SRE integraron en marzo de 2021 una Mesa Técnica para desarrollar un proyecto de Acuerdo que ha sido socializado con las demás instituciones, así como con familias y organizaciones, previo a que se someta al SNB.

I. Proceso de fortalecimiento del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas

121. Durante 2020, la CNB elaboró el Proyecto del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas (PHB) a través de un proceso ampliamente participativo en el que intervinieron familiares de personas desaparecidas, representantes y personas expertas nacionales e internacionales, así como diversas autoridades federales y estatales. El Proyecto fue aprobado en agosto de 2020 y entró en vigor en enero de 2021.

122. El PHB obliga a todas las autoridades involucradas a la búsqueda de las personas con paradero desconocido, independientemente de que existan o no indicios de que su ausencia se relacione con la comisión de un delito, y establece qué acciones deben realizar las autoridades para buscar a las personas, para lo cual exige una estrecha coordinación interinstitucional.

123. Tomando en cuenta los contextos de desaparición, tiene un enfoque diferenciado que exige acciones de búsqueda y coordinación interinstitucional de manera diferenciada. El protocolo establece cinco tipos de búsqueda: inmediata, individualizada, generalizada, por patrones y de familia. Además, define las autoridades implicadas en los procesos de búsqueda y su grado de responsabilidad:

- **Autoridades Primarias:** las comisiones de búsqueda, autoridades ministeriales, instituciones de seguridad pública y juzgados. Su función general es ejecutar proactivamente las acciones para dar con las personas.

- Autoridades Transmisoras: las comisiones de derechos humanos, embajadas y consulados, autoridades municipales. Sus funciones principales son tomar reportes y apoyar a la comunicación entre familias y autoridades primarias.
- Autoridades Difusoras: Radio y TV públicas. Sus funciones generales son transmitir mensajes públicos de las autoridades primarias.
- Autoridades informadoras: archivos, albergues, panteones, Instituto Nacional de Migración (INM) y otras. Sus funciones principales son proporcionar información a autoridades primarias.

124. La Comisión de Implementación, Monitoreo, Evaluación y Actualización del PHB ha sesionado constantemente para impulsar su implementación. Además, se han llevado a cabo capacitaciones a personal de las comisiones locales de búsqueda, a familiares de personas desaparecidas y representantes, policías y personal ministerial. Asimismo, se elaboró, aprobó, publicó y presentó una versión resumida del PHB para familiares.

125. Es importante precisar que de acuerdo con el PHB, la Comisión de Implementación, dos años después de la emisión de dicho instrumento, realizará una evaluación integral del mismo.

126. Otra de las tareas del Comité de Implementación es la vigilancia en la ejecución del PHB, por lo que su incumplimiento injustificado y la actuación negligente de las autoridades encargadas de llevar sus procesos será considerada grave, de conformidad con el artículo 43 de la LGD, y una vez informada sobre estas situaciones, debe realizar una canalización ante los Órganos Internos de Control o ante las autoridades a las que corresponda realizar la investigación y determinación sobre el caso.

J. Criterio judicial que abona a la garantía de una investigación inmediata, exhaustiva e imparcial

127. La SCJN, al resolver la *contradicción de Tesis 261/2018*, determinó que la persona juzgadora de amparo competente para conocer de una demanda en la que se reclame una desaparición forzada es aquella ante quien se presenta la demanda, toda vez que no es factible exigirle a la parte quejosa que precise con toda certeza, al presentar la demanda de amparo, quiénes son las autoridades responsables o el lugar en donde se está ejecutando el delito.

128. Lo anterior parte de que una de las características de la desaparición forzada de personas es la falta de información respecto al paradero o suerte de la víctima. En ese sentido, está la posibilidad de que dicha desaparición forzada, al tener un carácter continuo, se esté ejecutando en más de un distrito judicial, o bien se empezó a ejecutar en uno y continúa su ejecución en otro.

K. Campaña de sensibilización

129. Como estrategia de prevención, el gobierno federal está trabajando en una campaña nacional que inició en diciembre de 2021 para dignificar, visibilizar y reconocer la labor de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Asimismo, el Estado mexicano se encuentra trabajando en una campaña de difusión y prevención, dirigida a niñas, niños y adolescentes en relación con la desaparición en ese grupo poblacional.

V. Medidas para prevenir las desapariciones forzadas de personas

A. Medidas de prevención tomadas por las fuerzas armadas

1. Capacitaciones

130. La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) ha generado acciones hacia la divulgación de una cultura de derechos humanos entre sus miembros, la transparencia y la

rendición de cuentas como ejes fundamentales de la actuación del personal militar. En ese sentido, ha realizado acciones para el fortalecimiento institucional y la capacitación en materia de derechos humanos.

131. De 2019 a la fecha, se ha capacitado a 602,712 personas del personal militar en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, mientras que 26,672 personas adscritas a las fuerzas armadas han recibido capacitación relacionada con el Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Asimismo, de 2019 a 2021 se han impartido talleres de sensibilización de género a 10,220 efectivos del personal militar.

132. Por lo que hace a la capacitación a nivel internacional, entre el año 2019 y 2020, 36 personas adscritas a las fuerzas armadas fueron enviadas al extranjero con el objetivo de recibir capacitación en distintos temas relacionados con derechos humanos.

133. Aunado a lo anterior, se destaca lo siguiente:

- Se suscribieron convenios de capacitación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.
- Se han fortalecido los planes de estudio en el Sistema Educativo Militar incluyendo la materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.
- Se materializó una pista de adiestramiento en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.
- Se incluyó la materia de derechos humanos en los Concursos de Promoción para ascenso al grado inmediato.
- Se elaboró una Cartilla de Derechos Humanos en colaboración con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, distribuyéndose a la totalidad del personal.
- Se actualizó el Manual de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
- Se elaboró y difundió una Directiva General en Derechos Humanos denominada “Órdenes e instrucciones para que los integrantes del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en el desempeño de sus funciones y servicios, actúen invariablemente con integridad, orden y estricto respeto a los derechos humanos”.
- Se hizo más extensivo el empleo de videocámaras como parte del equipo del personal militar.
- Se incluyó en todas las órdenes de operaciones instrucciones sobre el respeto irrestricto de los derechos humanos y el uso de la fuerza.

2. Participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública

134. La SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, estableció que, según los artículos 21, 89 y 129 constitucionales, hay ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, pero esto es de manera excepcional, en auxilio de las autoridades civiles y de manera temporal. Al respecto, la SCJN ha compartido los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el sentido de que el uso de fuerzas militares se permite para atender problemas de seguridad ciudadana, siempre y cuando siga una lógica de última *ratio* y se encuentre limitada por ciertos parámetros.

135. En ese sentido, la SCJN sostuvo que dicha intervención debe ser extraordinaria; subordinada y complementaria a las labores de los cuerpos de seguridad civiles, regulada en ley y mediante protocolos de uso de la fuerza, y fiscalizada por órganos civiles.

136. Ahora bien, en relación con la normatividad sobre el uso de la fuerza, al conocer de la acción de inconstitucionalidad 25/2016, la SCJN ha establecido cuáles son los principios rectores del uso de la fuerza: legalidad, finalidad legítima, absoluta necesidad, proporcionalidad y precaución. Para que el uso de la fuerza por los agentes del Estado sea legítimo, tales principios deben respetarse plenamente. Además, la evaluación de legitimidad

del empleo de la fuerza deberá hacerse sobre todas las circunstancias y el contexto de los hechos.

137. Asimismo, la SCJN determinó que la aplicación de tales principios ha tenido un desarrollo particular en el contexto de manifestaciones sociales. Lo anterior parte de que existe una presunción general positiva en favor del ejercicio del derecho a participar en manifestaciones públicas. En ese sentido, la SCJN ha estimado que una fórmula clara para denotar la legitimidad del empleo de la fuerza radica en que esta no constituya el denominador común para dispersar manifestaciones, sino la excepción y el último recurso.

B. Medidas de prevención tomadas en el Poder Judicial de la Federación

138. El Comité ha recomendado que el Estado parte adopte las medidas necesarias para asegurar que todo el personal encargado de la aplicación de la ley, incluidos los jueces y juezas, así como otros funcionarios encargados de la administración de justicia, reciban formación adecuada y regular acerca de las disposiciones de la Convención.

139. La SCJN ha emprendido iniciativas orientadas a la formación y difusión de dicho tema en el ámbito del Poder Judicial de la Federación. Destacan las siguientes acciones:

- Curso Virtual *Acciones Urgentes del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada*. Realizado el 29 de enero de 2021, con el objetivo de dar a conocer el mandato del Comité y su facultad de emitir acciones urgentes. Impartido por Gabriella Citroni, asesora legal de Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares Detenidos-Desaparecidos FEDEFAM. Estuvo dirigido a personal jurisdiccional de la SCJN.
- Ciclo de conversaciones sobre México ante el Sistema de Naciones Unidas: México ante el comité contra las desapariciones forzadas. Realizado el 23 de agosto de 2021.
- Conversatorios sobre sentencias de derechos humanos. *Las razones de la Corte: El carácter vinculante de las acciones urgentes para las autoridades mexicanas emitidas por el comité contra la desaparición forzada de la ONU*. Realizado el 27 de septiembre de 2021.

140. Por otro lado, como herramienta complementaria a dichas actividades de formación y capacitación, se han realizado las siguientes publicaciones sobre el tema:

- El Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU y su rol en la crisis de derechos humanos en México, escrito por Humberto Guerrero Rosales en México ante el Sistema Universal de Derechos Humanos (2021), Dirección General de Derechos Humanos, SCJN. Presenta reflexiones sobre la incorporación de México al sistema internacional de protección contra las desapariciones forzadas.
- Capítulo XI, Derecho a la verdad y procedimientos penales veritativo-promotores, escrito por Edgar Aguilera García en Manual de Derechos Humanos y Prueba en el Proceso Penal (2021), Rovatti, Pablo (coord.). En tal capítulo se resalta la centralidad del derecho a la verdad en casos de desapariciones forzadas de acuerdo con la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Manual sobre casos de desaparición y de desaparición forzada de personas (a publicarse en 2022), Tapia, Luis (coord.). El manual revisará los estándares internacionales en materia de desaparición y desaparición forzada de personas, así como la forma en que ha sido aplicados estos estándares en el derecho interno por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

141. El manual se ocupará también de revisar el marco legal de los derechos de las víctimas de desaparición, centrándose en los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral del daño. Seguidamente, el manual revisará las obligaciones judiciales en casos de desaparición y desaparición forzada con tres enfoques bien delimitados. Primero, al referirse al amparo contra desaparición forzada contenido esencialmente en el artículo 15 de la Ley de Amparo. En un segundo enfoque, se hará una revisión de los tipos penales aplicables a casos

de desaparición, así como las obligaciones judiciales relacionadas con la búsqueda. En un tercer enfoque, el manual se ocupará de la figura legal de la declaración especial de ausencia, la cual resulta de gran importancia para otorgar certeza legal a los familiares de personas desaparecidas. Finalmente, el manual revisará experiencias latinoamericanas en materia de desaparición forzada tanto en lo relacionado con la investigación como con la búsqueda de personas desaparecidas, con el fin de recoger los aprendizajes que pueden ser relevantes para el trabajo habitual de las personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación.

142. De manera paralela, la Escuela Federal de Formación Judicial, en el periodo de 1 de enero de 2019 al 30 de septiembre de 2021, ha llevado a cabo 77 actividades de capacitación en temas relacionados con la protección de los derechos humanos, dirigidas a personas juzgadoras, defensores y defensoras públicas, secretarios y secretarías de órganos jurisdiccionales, personas que integran el Centro Nacional de Justicia Especializado en Control de Técnicas de Investigación, Arraigo e Intervención de Comunicaciones y los Centros de Justicia Penal Federa, de las cuales, 26 de esas capacitaciones se impartieron en temas relativos a graves violaciones a derechos humanos [Anexo CJF].

C. Criterios judiciales que abonan al acceso a los registros de detención y personas privadas de la libertad

143. La SCJN al resolver el *amparo en revisión 934/2016*, determinó que, tratándose de violaciones graves de derechos humanos, como es la desaparición forzada, deberá regir el principio de máxima publicidad en las averiguaciones previas, lo que se hace extensivo a los nombres de las víctimas.

144. Ello atiende a que la desaparición forzada es una conducta que constituye una violación grave de derechos humanos, cuya investigación debe ser accesible para las víctimas. De este modo, el principio de publicidad en esos casos, en relación con los nombres de las víctimas, debe verse como parte integral del derecho a la verdad, y no se relaciona únicamente con los familiares de las víctimas, sino con toda la sociedad. Además, la SCJN sostuvo que trasladar de una simple estadística a un nombre o rostro permite adquirir verdadera conciencia de lo que vivieron las víctimas, dignificando su memoria.

VI. Medidas de reparación de las víctimas y protección de niñas, niños y adolescentes contra las desapariciones forzadas

145. La LGD exige el enfoque diferenciado para niñas, niños y adolescentes, y un protocolo de búsqueda específico que se encuentra vigente desde abril de 2021.

146. Se tienen reportados como desaparecidos, 15,603 niñas, niños y adolescentes de 1964 al 12 de noviembre de 2021, de las cuales 12,580, son de 2007 a la fecha. Es importante destacar que el 55.00 % son niñas y mujeres adolescentes, y 44.79 % son niños u hombres adolescentes. Además, el rango de edad donde se reporta el mayor número de niñas y adolescentes desaparecidas es de 13 a 17 años.

147. La desaparición puede estar relacionada con contextos y/ o delitos diversos como: sustracción de menores, la trata de personas (adopciones ilegales, con fines de explotación sexual o laboral), extracción de órganos, feminicidios y homicidios, reclutamiento forzado, en contextos de movilidad humana (migrantes, desplazamiento forzado), pero también la huida de contextos de violencia (intrafamiliar, escolar o por presencia de grupos de delincuencia organizada).

148. Los retos de la búsqueda de niñas, niños y adolescentes son mayores que en casos de adultos, pues en el contexto general, tienen una condición de vulnerabilidad y una falta de un registro nacional de población que impide contar con huellas dactilares o información biométrica.

149. Durante el 2021, la CNB, a través de un proceso participativo, con el apoyo de organizaciones especializadas en el tema de la niñez, así como con la participación de niñas,

niños y adolescentes, elaboró el Proyecto de Protocolo Adicional de Búsqueda para Niñas, Niños y Adolescentes (PABNNA), el cual fue aprobado por el Sistema Nacional en abril y publicado en agosto del 2021.

150. En este Protocolo adicional se reconoce a las niñas, niños y adolescentes como personas titulares de derechos, con base en el respeto de su dignidad, vida, supervivencia, bienestar, salud, desarrollo, participación y no discriminación, garantizando integralidad en el disfrute de sus derechos. En caso de que no haya certeza sobre su edad, siempre se deberá considerar como menores de 18 años. Su búsqueda implica acciones complementarias como la activación de Alerta Amber (para niñas, niños y adolescentes) y el Protocolo Alba (protocolo de investigación para niñas y mujeres adolescentes desaparecidas).

151. Para el monitoreo, evaluación y actualización del PABNNA, se debe aplicar el mecanismo previsto en el PHB. Además, la Comisión de Implementación debe desarrollar una herramienta que permita la evaluación del mismo.

A. Incorporación de la perspectiva de género en la investigación de desapariciones de mujeres y niñas

152. El PHB establece un enfoque diferenciado para la búsqueda de niñas, mujeres adolescentes y mujeres, el cual obliga al examen sistemático de las prácticas, los roles y las relaciones de poder asignadas a las personas a partir de la atribución de una identidad sexual, orientación sexual e identidad de género.

153. Desde 1964 y hasta el 12 de noviembre de 2021, se tienen reportadas como desaparecidas 23,302 niñas, mujeres adolescentes y mujeres, de las cuales 18,113, son de 2007 a la fecha. Es importante destacar que el rango de edad donde se reporta el mayor número de mujeres desaparecidas es entre los 15 y los 19 años –y el mismo rango de edad se da para las localizadas.

154. El PHB también establece que todas las autoridades tienen un deber reforzado de diligencia cuando exista violencia de género en caso de que se trate de la desaparición de una persona por su condición o identidad de género, en específico, mujeres (niñas, adolescentes o adultas) y personas pertenecientes a la población LGBT+. En ese sentido, al igual que la muerte violenta de toda mujer debe tener siempre como una línea de investigación el feminicidio, toda desaparición de mujeres, niñas y personas pertenecientes a la población de la diversidad sexual debe tener siempre como una línea de búsqueda la posibilidad de que la misma esté vinculada con expresiones de violencia de género o con cualquier otro delito que pueda tener afectaciones diferenciadas por la condición de género de la víctima.

155. En virtud del contexto de violencia contra las mujeres, el PHB considera que no existen mujeres no localizadas, sino que todas deben ser consideradas como desaparecidas desde el primer momento aun si no existen indicios de la comisión de un delito en su contra, lo cual implica que debe abrirse una carpeta de investigación inmediatamente.

156. En 2021, se inició un proceso de implementación del Programa Nacional de Armonización y Aplicación del Protocolo Alba. Este tiene como finalidad alinear el mecanismo de reacción inmediata y coordinación para la búsqueda e investigación de casos de desaparición de mujeres, niñas y adolescentes con estándares internacionales relativos a violaciones de derechos humanos. Se pretende tener un documento que establezca los criterios mínimos que deberán regir la creación o actualización de dicho mecanismo en las entidades federativas, con la finalidad de hacerlo más efectivo y simplificar su activación. En agosto de 2021, se instaló la Coordinación Nacional Técnica para la Armonización de Protocolos Alba, integrada por enlaces de las 32 entidades federativas, con el objetivo de trabajar en conjunto el documento de criterios mínimos. Este proceso es apoyado por ONU Mujeres.

157. Con ONU Mujeres también se ha trabajado una campaña informativa sobre las obligaciones de las autoridades en caso de desaparición de niñas, adolescentes, mujeres o personas pertenecientes a la población LGBT+. Los familiares de personas desaparecidas son, mayoritariamente, mujeres. El PHB prevé las obligaciones que las autoridades tienen en su atención con enfoque de género.

VII. Procedimiento de acción urgente

A. Mecanismo para la implementación, seguimiento y evaluación

158. A partir del 2021, las acciones urgentes son coordinadas por la Secretaría de Gobernación. Para su atención se ha fijado el siguiente procedimiento:

i) Remisión de la acción urgente por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores a la Secretaría de Gobernación;

ii) La Secretaría de Gobernación solicita información sobre las acciones de búsqueda y actos de investigación hasta ahora realizados, así como medidas de protección otorgadas;

iii) Se convoca a una reunión interinstitucional en la que participan también las y los familiares de las personas desaparecidas y, de ser el caso, su representación. En dicha reunión informan los avances en la investigación y acciones de búsqueda y se llegan a acuerdos para dar continuidad. En las reuniones, las familias y su representación tienen la oportunidad de aportar información, intercambiar puntos de vista y participar en cada una de las actuaciones. Estas reuniones se mantienen de manera bimestral; y,

iv) Por último, se remite la información de lo actuado a la Secretaría de Relaciones Exteriores para su traslado al Comité.

159. Con este mecanismo de atención se ha logrado dar una mejor respuesta a las legítimas exigencias de las familias y avanzar con las recomendaciones del Comité. Como buenas prácticas, se pueden mencionar las siguientes:

i) Realización de análisis de contexto (ejemplo: acciones urgentes de las personas desaparecidas en Nayarit en el contexto del periodo como Fiscal de Edgar Veytia, acción urgente de Felipe Díaz Castro, Guanajuato);

ii) Búsqueda con enfoque colectivo (ejemplo: acciones urgentes de las personas desaparecidas de la Comunidad Yaqui, Sonora);

iii) Peritajes independientes en materia de identificación: (Ejemplo: acciones urgentes de las personas desaparecidas de la Comunidad Yaqui, Sonora; acción urgente de Felipe Díaz Castro, Guanajuato);

iv) Coparticipación en temas de búsqueda e investigación por parte de Fiscalías y Comisiones de Búsqueda (Ejemplo: acción urgente Grisell Pérez Rivera, Estado de México);

v) Opiniones técnicas de la Fiscalía General de la República o atracción del caso por esta última.

160. En el caso de las búsquedas en campo, se prevé la realización de un plan de búsqueda y la participación de elementos de seguridad suficientes para garantizar la integridad de las personas que participan de la búsqueda. En caso que así lo soliciten, y no represente un riesgo para la familia, se cuenta con la participación de esta última.

161. Cuando las personas desaparecidas son defensoras de derechos humanos o periodistas, se proporcionan, de así requerirse, medidas de protección a sus familiares a través del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. El funcionamiento a detalle del Mecanismo puede consultarse los documentos anexos.

162. En los casos en los que no se actualiza el supuesto antes mencionado, las medidas de protección son otorgadas por la Fiscalía que se encuentre conociendo de la investigación. Al respecto, se han contado con las siguientes buenas prácticas:

- Otorgamiento de escoltas
- Rondines bitacorados de los distintos cuerpos de seguridad pública
- Extracción del lugar de residencia
- Botones de pánico

- Contactos de emergencia

B. Mecanismo para comunicar las recomendaciones del Comité a las autoridades

163. En el 2019, el Comité mostró preocupación por la falta de conocimiento del procedimiento y de las recomendaciones del Comité por parte de las autoridades del Estado encargadas de la búsqueda e investigación. Al respecto, como se mencionó previamente, se ha establecido un mecanismo en el que, a la fecha, todas las autoridades de los estados y la federación que deben intervenir en la búsqueda e investigación conocen la naturaleza de las acciones urgentes y su procedimiento. En el 2021, con el ánimo de sistematizar la información con la que se cuenta respecto a las acciones urgentes, les fue notificado, a cada uno de los estados, la existencia del total de acciones urgentes en su entidad.

164. Finalmente, en los documentos anexos, se podrá consultar el informe remitido por el Instituto Nacional de Migración en el que da cuenta de la inclusión del tema de la desaparición forzada dentro de la agenda del Instituto Nacional de Migración: Estrategias y Resultados conseguidos.

C. Decisión judicial mediante la que se determinó la vinculatoriedad de las acciones urgentes

165. El Comité ha invitado al Estado a continuar cooperando en el marco de su procedimiento de acción urgente y a garantizar el tratamiento inmediato y el seguimiento regular de todas las acciones urgentes y solicitudes de medidas cautelares y de protección remitidas por el Comité.

166. En ese sentido, el Estado mexicano resalta el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el *Amparo en Revisión 1077/2019*, en el que sostuvo la vinculatoriedad de las acciones urgentes emitidas por el Comité. Para este análisis, la Primera Sala partió del hecho de que la desaparición forzada es una violación grave, de ahí que la búsqueda inmediata, acuciosa y diligente de la persona desaparecida sea una obligación ineludible a cargo del Estado, la cual debe emprenderse sin obstáculos injustificados y con toda la fuerza institucional disponible.

167. Así, se estableció que las acciones urgentes son vinculantes para México, en virtud de que, al ratificar la Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, este aceptó también el mecanismo de monitoreo que la Convención establecía, es decir, el Comité contra la Desaparición Forzada. Por lo tanto, negar la vinculatoriedad de las acciones urgentes implicaría restarle efecto útil a la Convención y, por lo tanto, a la Constitución. Lo anterior da lugar a que las autoridades del Estado mexicano están obligadas a implementar las acciones urgentes emitidas por el Comité y, en su caso, a impugnar la omisión de investigar los hechos.

VIII. Anexos

1. Durante la visita realizada en noviembre de 2021, el Comité solicitó información adicional a las autoridades, la que se remite a manera de anexos al presente informe:

- Información adicional del Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación (anexos 1 y 2)
 - Información adicional de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (anexo 3)
 - Información adicional de la Fiscalía General de la República (anexos 4 a 10)
 - Información adicional de la Secretaría de Marina (anexo 11)
 - Información adicional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (anexo 12)
 - Información adicional de la Secretaría de la Defensa Nacional (anexo 13)
 - Información adicional de la Secretaría de Gobernación (anexos 14 a 16)
 - Ley del Programa de Derechos Humanos del DF (anexo 17). Este programa fue mencionado por el Canciller Marcelo Ebrard durante la reunión sostenida en el marco de la visita del CED. Se trató de un precedente importante que se constituyó como referente para la progresiva actualización de los programas estatales de derechos humanos. Desde su creación, se realizan ejercicios participativos, se incorporan las lecciones aprendidas del proceso anterior, con la finalidad de fortalecer la implementación de las acciones públicas dirigidas a cumplir con las obligaciones de México en materia de derechos humanos, así como de facilitar el seguimiento y una efectiva evaluación del Programa.
-