

MANUAL

PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY GENERAL SOBRE DESAPARICIÓN DE PERSONAS Y EL PROTOCOLO HOMOLOGADO DE BÚSQUEDA

Juan Carlos Gutiérrez Contreras
Silvia Patricia Chica Rinckoar
Mario Santiago Juárez
Jorge Alan González Hernández



24h

72h



MANUAL
PARA LA APLICACIÓN
DE LA **LEY GENERAL**
SOBRE DESAPARICIÓN
DE PERSONAS
Y EL **PROTOCOLO**
HOMOLOGADO
DE BÚSQUEDA


**MANUAL
PARA LA APLICACIÓN
DE LA LEY GENERAL
SOBRE DESAPARICIÓN
DE PERSONAS
Y EL PROTOCOLO
HOMOLOGADO
DE BÚSQUEDA**

© **MANUAL PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY
GENERAL SOBRE DESAPARICIÓN DE PERSONAS Y
EL PROTOCOLO HOMOLOGADO DE BÚSQUEDA**

Marzo de 2018, Ciudad de México (Primera Edición)

i(dh)eas,
Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C.
Tel: + (52) 55 6718 3063

 www.facebook.com/idheadsh/

 [@idheadsh](https://twitter.com/idheadsh)

info@idheas.org
www.idheas.org

AUTORES

Juan Carlos Gutiérrez Contreras
Silvia Patricia Chica Rincoar
Mario Santiago Juárez
Jorge Alan González Hernández

COORDINADOR DEL PROYECTO:

Jérémy Renaux

DIRECTOR:

Juan Carlos Gutiérrez Contreras

CORRECCIÓN DE ESTILO

Marcela Acle Tomasini

DISEÑO EDITORIAL:

Gabriela Monticelli

ILUSTRACIÓN E INFOGRAFÍAS: Héctor Flores Carranco
Taller de Sueños / contacto.taller.ds@gmail.com

La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH participó en el financiamiento del presente documento. La colaboración de la GIZ se realizó bajo el marco del “Programa Fortalecimiento del Estado del Derecho en México” el cual se implementa por encargo del Ministerio Federal Alemán de Relaciones Exteriores (AA). Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente representan la opinión del AA y/o de la GIZ.



ÍNDICE

| | |
|--------------|----|
| Presentación | 8 |
| Antecedentes | 10 |
| Abreviaturas | 12 |

| | |
|---|----|
| SÍNTESIS DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS | 13 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 1. Objeto de la ley - Artículo 2. | 15 |
| 2. Principios de actuación - Artículo 5. | 16 |
| 3. Los delitos y las competencias - Título 2. | 18 |
| 3.1. El delito de desaparición forzada - Capítulo 3. | 20 |
| 3.2. Derechos humanos involucrados en el delito de desaparición forzada | 23 |
| 3.3. El delito de desaparición cometida por particulares - Capítulo 4. | 26 |
| 3.4. Delitos vinculados con la desaparición de personas - Capítulo 5. | 28 |
| 4. Componentes del sistema nacional de búsqueda de personas y sus herramientas | 30 |

| | |
|--|----|
| 5. Rol de las fiscalías especializadas en la ley general – Capítulo 5. | 32 |
| 6. Los registros – Capítulo 7. | 36 |
| 7. Los derechos de las víctimas – Título 4. | 39 |
| 7.1. Declaración especial de ausencia – Capítulo 3. | 41 |
| 8. La protección de las personas – Capítulo 5. | 43 |
| 9. Obligaciones del Estado frente a la desaparición | 46 |
| | |
| EL PROTOCOLO HOMOLOGADO DE BÚSQUEDA | 52 |
| | |
| 1. Mecanismo de búsqueda inmediata. Primeras 24 horas. | 55 |
| 1.1. Recepción del reporte de desaparición. | 56 |
| 1.2. Activación del mecanismo de búsqueda urgente | 59 |
| 1.3. Acciones ministeriales urgentes. | 61 |
| 1.4. Cierre de la primera fase. | 64 |
| | |
| 2. Mecanismo de búsqueda entre 24 y 72 horas. | 66 |
| 2.1. Entrevista del ministerio público con los familiares. | 67 |
| 2.2. Medidas de apoyo a víctimas. | 69 |
| 2.3. Llenado del cuestionario Ante Mortem -AM-. | 70 |
| 2.4. Diligencias policiales. | 72 |
| 2.5. Otras solicitudes de información. | 74 |
| 2.6. Cierre de la segunda fase. | 76 |

| | |
|---|----|
| 3. Mecanismo de búsqueda después de 72 horas. | 77 |
| 3.1. Líneas de investigación para los casos de desaparición. | 78 |
| 3.2. Análisis estratégico de la información. | 80 |
| 3.3. Diligencias ministeriales | 81 |
| 3.4. Información post mortem. | 83 |
| 3.5. Casos de desapariciones no recientes. | 86 |
| 3.6. Cierre de la última fase. | 87 |
| 3.7. Determinación. | 90 |
| | |
| Bibliografía | 93 |

PRESENTACIÓN

IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) y a través del proyecto “Hacia una investigación efectiva del delito de desaparición de personas y una atención digna y respetuosa de sus familiares”, presenta esta Guía dirigida a servidores públicos; en particular, a los agentes que integran el Ministerio Público en todo el territorio nacional.

Sus objetivos generales son: dar a conocer la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (en adelante Ley General, la Ley o LGDFyDP) e impulsar la aplicación del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada (en adelante Protocolo o Protocolo Homologado) cuyo propósito es establecer para todas las Fiscalías del país los mismos criterios de búsqueda e investigación de casos relacionados con personas desaparecidas.

Esta Guía, para efectos prácticos, resume algunas de las obligaciones contenidas tanto en la Ley General, como en el Protocolo. Agradecemos especialmente a Edgar Cortez y Volga de Pina, integrantes del Instituto Mexicano de Derechos y Democracia (IMDHD) quienes de manera generosa compartieron varios textos e imágenes para este documento, los cuales habían sido elaborados previamente para la publicación de la “Guía Básica sobre la Ley General en materia sobre Desaparición Forzada de Personas y Desaparición por Particulares”, realizada en coautoría entre IDHEAS y el IMDHD.

De igual forma, expresamos nuestro agradecimiento a las familias de las personas desaparecidas quienes cotidianamente nos enseñan su perseverancia, capacidad de lucha y compromiso. Por nuestra parte, continuaremos trabajando en su beneficio, actuando con responsabilidad y siempre sumando esfuerzos con los diferentes colectivos y personas que se solidarizan con el dolor de las víctimas y su enorme tragedia, la cual no ha sido reconocida ni asumida en su verdadera dimensión por el Estado mexicano.

Por último, reiteramos nuestra exigencia frente a las violaciones graves a los derechos humanos. El Estado mexicano debe demostrar con acciones certeras su voluntad institucional para combatir el fenómeno de la desaparición de personas y generar condiciones reales de investigación y búsqueda; potenciando y garantizando el pleno ejercicio de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las medidas de no repetición. De lo contrario, todo lo demás será simulación.

Juan Carlos Gutiérrez Contreras
Director General de IDHEAS

ANTECEDENTES

Desde el año 2009 y con el surgimiento del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, la sociedad civil mexicana hizo suya la exigencia de crear una Ley contra la Desaparición Forzada de Personas. El 16 de noviembre de 2017 esta iniciativa se materializa con la promulgación de la Ley General de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas que entró en vigor el 16 de enero de 2018.

Algunos de los antecedentes relevantes en este proceso son:

2009

Sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la que se condena como responsable al Estado mexicano de la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla. Se establece la obligación del Estado de elaborar el proyecto de ley y asegurar su pronta sanción y entrada en vigor. Corte IDH, CASO RADILLA PACHECO VS. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SENTENCIA DE 23 DE NOVIEMBRE DE 2009, párr. 334.

2011

El Grupo de Trabajo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias advirtió sobre la “falta de una ley general que regule todos los aspectos de la desaparición forzada”.

2014

El 26 de septiembre de 2014, policías municipales agreden a estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en Iguala, Guerrero, dejando como saldo seis estudiantes muertos, 25 heridos y 43 normalistas desaparecidos de manera forzada.

Presentación de una iniciativa de reforma que faculta al Congreso de la Unión para expedir Leyes Generales en materia de Tortura y Desaparición Forzada.



¿POR QUÉ UNA LEY GENERAL?

Las Leyes Generales inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran el Estado Mexicano. De acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 73, fracción XXI, el Congreso de la Unión tiene las facultades para legislar en materia de Leyes Generales, entre éstas la Desaparición de personas. La LGDFyDP entró en vigor el 16 de enero de 2018 y debe ser aplicada por todas las autoridades federales, estatales y municipales. Esto implica que para su adecuada implementación se establecen las responsabilidades y competencias de los servidores públicos de todos los niveles, las cuales deben estar coordinadas y articuladas.

2015

El Comité contra la Desaparición Forzada da a conocer las observaciones finales sobre el informe presentado por México. En ellas se señala la urgencia de redoblar esfuerzos legislativos para tipificar tanto a nivel local como federal el delito de desaparición forzada de personas, acorde con los estándares internacionales.

El 30 de abril de 2015 –último día del segundo periodo de sesiones ordinarias de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión– la Cámara de Diputados aprobó por mayoría calificada (383 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones), la reforma constitucional que faculta al Poder Legislativo para expedir leyes generales en materia de desa-

parición forzada de personas y tortura (reforma al Artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Del 23 de julio al 14 de agosto de 2015, se realiza una consulta ciudadana en línea por parte de la SEGOB, para la elaboración del proyecto de ley en materia de búsqueda de personas no localizadas, así como la prevención y sanción del delito de desaparición forzada.

El 10 de diciembre de 2015 fue enviada la iniciativa de proyecto de “Ley General sobre Desaparición Forzada” por el Presidente Enrique Peña Nieto al Congreso de la Unión.

2017

El 27 de abril de 2017, el Pleno del Senado de la República aprobó la iniciativa en lo general, con 90 votos a favor, tres en contra y tres abstenciones al proyecto. A su vez, el 12 de octubre de 2017 la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad y turnó al Ejecutivo Federal el dictamen por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Abreviaturas:

| | |
|-------------------------|--|
| AFIS: | Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares. |
| CEAV: | Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. |
| CEDAC: | Centro de Denuncia y Atención Ciudadana de la Procuraduría General de la República. |
| CNBV: | Comisión Nacional Bancaria y de Valores. |
| CODIS: | Base del Sistema Combinado de ADN. |
| Corte IDH: | Corte Interamericana de Derechos Humanos. |
| Cuestionario AM: | Ante Mortem. |
| Cuestionario PM: | Post Mortem. |
| EAE: | Equipo de Análisis Estratégico. |
| FEVIMTRA: | Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. |
| IMEI: | Número de Identificación del Teléfono Celular. |
| IMSS: | Instituto Mexicano del Seguro Social. |
| ISSSTE: | Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. |
| ISSFAM: | Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. |
| LGDFyDP: | Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. |
| PGR: | Procuraduría General de la República. |
| RNBPD: | Red Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. |
| RNPED: | Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. |
| SEGOB: | Secretaría de la Gobernación. |
| SEMEFOS: | Servicios Médicos Forenses. |
| SIARA: | Sistema de Atención de Requerimientos de Autoridades. |
| SNDIF o DIF: | Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. |
| SNMPD: | Sistema Nacional de Información Ministerial sobre Personas Desaparecidas. |

SÍNTESIS DE LA

**LEY GENERAL
EN MATERIA
DE DESAPARICIÓN
FORZADA**

DE PERSONAS,
DESAPARICIÓN COMETIDA POR
PARTICULARES Y DEL SISTEMA
NACIONAL DE BÚSQUEDA DE
PERSONAS

1. Objeto de la ley

ARTÍCULO 2



Todos estos aspectos buscan **mejorar los procesos de búsqueda, investigación e identificación** de manera homologada y coordinada.

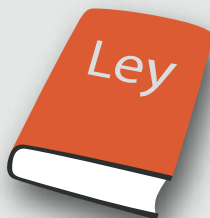


2. Principios de actuación

ARTÍCULO 5

La actuación de todos los servidores públicos y particulares involucrados en el cumplimiento de la Ley General se rige por principios. **Un grupo de estos principios resalta los enfoques que deben prevalecer en la implementación de la ley:**

- ▶ Enfoque diferencial y especializado.
- ▶ Igualdad y No Discriminación.
- ▶ Interés superior de la niñez.
- ▶ Perspectiva de género.
- ▶ Enfoque humanitario.



Un segundo grupo se relaciona con las **características y premisas que deben regir la actuación de los servidores públicos:**

- ▶ Efectividad y exhaustividad.
- ▶ Debida diligencia.
- ▶ Gratuidad.
- ▶ Máxima protección.
- ▶ No revictimización.



- ▶ Participación conjunta.
- ▶ Presunción de vida.
- ▶ Verdad.

En este sentido, es pertinente destacar que las actividades del Estado en su conjunto deben estar basadas, entre otros principios, por la debida diligencia que ha sido desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como: “El deber de investigar es una obligación de medio y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. La obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse. En este sentido, la Corte recuerda que la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos”.¹

A la luz de lo anterior, una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, deben iniciar ex officio y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales.

1 Ver Sentencia de González y Otras Vs Estado mexicano, Campo Algodonero, párrafo. 289, p. 76.

3. Los delitos y las competencias

TÍTULO 2

Los delitos de desaparición de personas tienen el carácter de continuos o permanentes; por lo tanto, no prescriben hasta que la persona sea encontrada. Esta característica debe ser exigida por los familiares y considerada por todos los servidores públicos con cualquier tipo de responsabilidad en su persecución; ello implica la obligación de llevar a cabo una actividad permanente de investigación, indagación y búsqueda de las personas. Al respecto, la Ley General señala:

Los delitos de Desaparición Forzada de Personas y de Desaparición Cometida por Particulares serán perseguidos de oficio y tienen el carácter de permanentes y 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 13, Ley General



La Ley General establece que el delito es de competencia federal cuando:

- ▶ Esté involucrado un servidor público federal.

- ▶ Exista una sentencia o decisión de un organismo internacional sobre la responsabilidad u obligación del Estado mexicano.
- ▶ Sea atraído por un agente del Ministerio Público de la Federación.
- ▶ Si durante la investigación se encuentran indicios sobre la determinación o participación de la delincuencia organizada.

Artículo 24, Ley General

Será competencia de las autoridades federales cuando se actualice la hipótesis señalada en el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el mismo sentido conforme a las reglas de competencia previstas en el Artículo 20 del Código Nacional de Procedimientos Penales y demás ordenamientos aplicables.

El artículo 25 de la Ley General establece las hipótesis en las que la investigación y búsqueda será competencia de las Entidades Federativas.

Es importante resaltar que la Ley General dispone que, para todos los casos, la investigación, persecución, procedimiento y sanción de los delitos es competencia de las autoridades del orden civil; es decir, que no procede remitir la indagatoria al fuero militar.

Artículo 26, Ley General

3.1. El delito de desaparición forzada

CAPÍTULO 3

La Ley General establece en el capítulo tercero la definición del delito de desaparición forzada de personas:

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

Artículo 27, Ley General

| | |
|--------------------------------|---|
| ¿Quién lo comete? | Servidor público o Particular con autorización, apoyo o aquiescencia (consentimiento) de un servidor público. |
| ¿Qué acciones implica? | Tiene dos momentos: Privar de la libertad + Omitir o negarse a reconocer la privación o a proporcionar información sobre ésta o sobre la suerte, destino o paradero de la persona. |
| ¿Qué castigo se impone? | 40 a 60 años de prisión + 10,000 a 20,000 días multa. Para servidores públicos además: destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión pública, hasta dos veces el mismo tiempo que dure la prisión impuesta. |

Otras conductas castigadas.

Se impondrá la misma pena al servidor público o al particular que actúe con autorización, apoyo o consentimiento de un servidor público, que oculte o se niegue a dar información sobre la privación de la libertad de una persona, sobre el paradero de una persona detenida o que oculte a una persona detenida en cualquier forma.

Es relevante considerar que el delito de desaparición forzada tiene como principal característica el ser pluriofensivo; es decir, afecta diversos bienes jurídicos protegidos e implica la violación múltiple y continuada o permanente de varios derechos.

Al respecto, la Corte IDH ha señalado:

La desaparición forzada de personas es un **fenómeno diferenciado caracterizado por la violación múltiple y continuada de varios derechos consagrados en la Convención**, pues no sólo produce una privación arbitraria de la libertad, sino viola la integridad y la seguridad personal y pone en peligro la propia vida del detenido, colocándolo en un estado de completa indefensión y acarreado otros delitos conexos.²



² Caso *Gómez Palomino Vs. Perú*. Fondo, *Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párrafo 92.

En igual sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación³ ha estimado a la desaparición forzada de personas como una grave violación a derechos humanos.

Por su parte, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional establece que esta conducta puede constituir un crimen de lesa humanidad cuando se realiza: “como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil”. El Estatuto de Roma dice a la letra:

Por “**desaparición forzada de personas**” se entenderá la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a informar sobre la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado.⁴

3 DESAPARICIÓN FORZADA. CONSTITUYE UNA “VIOLACIÓN GRAVE DE DERECHOS FUNDAMENTALES” PARA EFECTOS DE LA EXCEPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, VIGENTE HASTA EL 9 DE MAYO DE 2016.

4 Estatuto de Roma, inciso i), artículo 7. Crímenes de lesa humanidad.

3.2. Derechos humanos involucrados en el delito de desaparición forzada

La desaparición forzada constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Constitución, que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión al implicar, al mismo tiempo, vulneraciones conexas de sus derechos a la vida, integridad personal, libertad y el reconocimiento a la personalidad jurídica.

► **VIDA:** La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, por la naturaleza misma de la desaparición forzada, la víctima se halla en una situación agravada de vulnerabilidad, de la cual surge el riesgo de que se violen diversos derechos, entre ellos, el derecho a la vida. La desaparición forzada ha incluido con frecuencia la ejecución de los detenidos, en secreto y sin fórmula de juicio, seguida del ocultamiento del cadáver con el objeto de borrar toda huella material del crimen y procurar la impunidad de quienes lo cometieron, lo que significa una violación del derecho a la vida, reconocido en el artículo citado.⁵

► **LIBERTAD PERSONAL:** La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido, en relación con el derecho a la libertad personal y a las personas privadas de libertad, que el Estado se encuentra en una posición especial de garante

5 Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, párrafo 122.

de los derechos de los detenidos, por lo cual la privación de libertad en centros legalmente reconocidos y la existencia de registros de detenidos, constituyen salvaguardas fundamentales, inter alia, contra la desaparición forzada.⁶

- ▶ **PERSONALIDAD JURÍDICA:** La desaparición forzada también conlleva a la vulneración del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica dispuesto en el artículo 3 de la Convención Americana, dado que su desaparición busca no sólo una de las más graves formas de sustracción de una persona de todo ámbito del ordenamiento jurídico, sino también negar su existencia y dejarla en una suerte de limbo o situación de indeterminación jurídica ante la sociedad y el Estado.⁷

- ▶ **ACCESO A LA JUSTICIA:** Tras la detención de una persona por la comisión de un delito, es obligación del Ministerio Público presentar al imputado ante la autoridad judicial. Esta obligación, contenida en el artículo 16 constitucional, garantiza el acceso a la justicia del inculpado y tiene como finalidad realizar el control de constitucionalidad de la detención. La puesta a disposición física de la persona debe realizarse sin demora alguna ante el juez instructor, para los efectos del dictado del auto de término constitucional (artículo 19 constitucional). En las desapariciones forzadas, tras la detención de una persona, no se cumple con este requisito constitucional, privando a la persona detenida no sólo del derecho a que un juez determine la legalidad de la detención, sino a contar con un recurso efectivo en contra del acto de autoridad.

- ▶ **DERECHO A LA VERDAD:** Los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos, como la desaparición forzada, tienen el derecho a conocer la verdad sobre estas violaciones. Este derecho a la verdad, al ser reconocido y

6 *Caso González Medina y Familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 27 de febrero de 2012, párrafo 177.

7 *Ibidem, Caso Gomes Lund y otros,* párrafo 122.

ejercido en una situación concreta, constituye un medio importante de reparación para la víctima y sus familiares y es una expectativa que el Estado debe satisfacer. Por otra parte, el conocer la verdad facilita a la sociedad la búsqueda de formas de prevenir este tipo de violaciones en el futuro.



3.3. El delito de desaparición cometida por particulares

CAPÍTULO 4

La desaparición cometida por particulares se define en la Ley General como:

Incorre en el delito de desaparición cometida por particulares quien priva de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero.

Artículo 34, Ley General

Se sanciona, además:

(...) A quien omita entregar a la autoridad o familiares al nacido de una víctima del delito de desaparición cometida por particulares durante el periodo de ocultamiento, a sabiendas de tales circunstancias.

(...) A quien, sin haber participado directamente en la comisión del delito de desaparición cometida por particulares, retenga o mantenga oculto a la niña o niño que nazca durante el periodo de desaparición de la madre, a sabiendas de tal circunstancia.

Artículo 35, Ley General

| | |
|-----------------------------------|--|
| ¿Quién lo comete? | Particulares; es decir, civiles. |
| ¿Qué acciones implica? | Tiene dos elementos: Privar de la libertad + Ocultar a la víctima o su suerte o paradero. |
| ¿Qué castigo se impone? | 25 a 50 años de prisión + 4.000 a 8.000 días multa. |
| Otras conductas castigadas | Quien omita entregar a la autoridad o a familiares al nacido de una víctima durante el periodo de ocultamiento o a sabiendas de tales circunstancias (10 a 20 años de prisión, más multa). A quien sin haber participado directamente en la comisión del delito, retenga o mantenga oculto a un niño o una niña que nazca durante el periodo de desaparición (10 a 20 años de prisión más multa). |

3.4. Delitos vinculados con la desaparición de personas

CAPÍTULO 5

La Ley también prevé responsabilidades administrativas (multas, separación del cargo, destituciones) para:

- ▶ Los servidores públicos que incumplan injustificadamente las obligaciones previstas en la Ley que no constituyan delito.
- ▶ Se considera grave el incumplimiento injustificado o la actuación negligente ante las obligaciones previstas por la Ley relacionadas con la búsqueda, la investigación ministerial, pericial y policial, así como los procedimientos que se establezcan en protocolos.

Estos tipos penales y responsabilidades administrativas serán aplicables para los casos sucedidos después de que la Ley tenga vigencia a nivel federal y estatal. Además, la Ley General castiga otras conductas que pueden estar vinculadas con la desaparición de personas:

- ▶ Quien oculte, desheche, incinere, sepulte, inhume, desintegre o destruya, total o parcialmente, restos de un ser humano o el cadáver de una persona, con el fin de ocultar la comisión de un delito.
- ▶ El servidor público que impida injustificadamente el acceso previamente autorizado a las autoridades competentes en-

cargadas de la búsqueda de personas desaparecidas o de la investigación de delitos asociados a cualquier mueble o inmueble de las instituciones públicas.

- ▶ El servidor público que obstaculice dolosamente las acciones de búsqueda e investigación.
- ▶ A quien conociendo el paradero o destino final de una niña o niño durante el periodo de ocultamiento y con conocimiento de dicha circunstancia, no proporcione información para su localización.
- ▶ Quien falsifique, oculte o destruya documentos que prueben la identidad de una niña o un niño durante el periodo de ocultamiento, con conocimiento de dicha circunstancia.

Artículos 37 – 43, Ley General

4. Componentes del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y sus herramientas

La Ley General crea el Sistema Nacional cuyos objetivos son: diseñar, evaluar y 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 Desaparecidas y No localizadas, así como para la prevención, investigación y sanción de los delitos que se contemplan en la Ley.

| SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS | ARQUITECTURA INSTITUCIONAL | HERRAMIENTAS |
|--|---|---|
| | <p>CONSEJO NACIONAL CIUDADANO / Órgano Consultivo.</p> <p>COMISIÓN NACIONAL DE BÚSQUEDA Y LOCALIZACIÓN / Órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.</p> <p>GRUPOS DE BÚSQUEDA / A cargo de la Comisión Nacional de Búsqueda.</p> <p>FISCALÍAS ESPECIALIZADAS / A cargo de las Procuradurías.</p> <p>PROGRAMA NACIONAL DE BÚSQUEDA / A cargo de la Comisión Nacional de Búsqueda.</p> <p>PROGRAMA NACIONAL DE EXHUMACIONES / A cargo de la Procuraduría General de la República.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▶ EL REGISTRO NACIONAL. ▶ EL BANCO NACIONAL DE DATOS FORENSES. ▶ EL REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS FALLECIDAS, NO IDENTIFICADAS Y NO RECLAMADAS. ▶ EL REGISTRO NACIONAL DE FOSAS. ▶ EL REGISTRO ADMINISTRATIVO DE DETENCIONES. ▶ LA ALERTA AMBER. ▶ EL PROTOCOLO HOMOLOGADO DE BÚSQUEDA. |

El Sistema Nacional de Búsqueda de Personas deberá quedar instalado a los 180 días de la entrada en vigor del Decreto de la Ley General (15 de julio de 2018) y en su primera sesión ordinaria deberá emitir, entre otros modelos y lineamientos, el Protocolo Homologado de Búsqueda.

Artículos 44- 58, Ley General



5. Rol de las fiscalías especializadas en la ley general

CAPÍTULO 5

Las Procuradurías deben contar con Fiscalías Especializadas encargadas de la investigación y persecución de los delitos que contempla la Ley General. Es también necesario que se garantice su coordinación y articulación con las Comisiones de Búsqueda, para garantizar procesos eficientes en la búsqueda de las personas.

Estas instancias deben contar, además de agentes del Ministerio Público, con personal policial, pericial y de apoyo psicosocial especializado.

Artículo 68, Ley General

Las Fiscalías Especializadas son las responsables de cumplir con el Protocolo Homologado de Investigación y coadyuvan a las Comisiones de Búsqueda con el cumplimiento del Protocolo Homologado de Búsqueda, a la vez que garantizan que sus actuaciones se apegan al Código Nacional de Procedimientos Penales. Para ello deben solicitar apoyo, acompañamiento e información de diferentes autoridades e instituciones tanto públicas como privadas, las cuales están obligadas a responder todas las solicitudes, procurando ayudar a la investigación y persecución del delito sin entorpecer o retrasar la búsqueda.

La Procuraduría celebrará acuerdos interinstitucionales con autoridades e instituciones para coordinar las acciones de investigación de mexicanos en el extranjero y migrantes extranjeros en el país.

Artículo 76, Ley General

Frente a los casos de desaparición forzada, las Fiscalías Especializadas deberán garantizar que se busque a la persona en todos los lugares donde se presuma puede estar privada de la libertad incluyendo: centros penitenciarios, centros clandestinos de detención, estaciones migratorias y centros de salud, entre otros.

Cuando se sospeche la muerte de la persona se deberán realizar las diligencias de exhumación en los lugares donde se presume puede encontrarse, de acuerdo con estándares internacionales y teniendo en cuenta el derecho de los familiares a solicitar peritos especializados independientes.

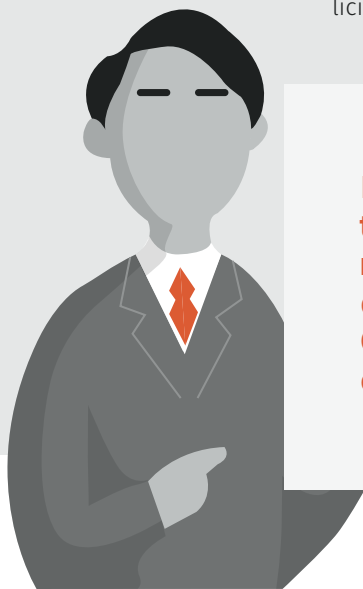
El servidor público que sea señalado como imputado por el delito de desaparición forzada de personas y que, por razón de su encargo o influencia, pueda interferir u obstaculizar las acciones de búsqueda o las investigaciones, podrá ser sujeto de medidas cautelares como la suspensión temporal de su encargo. (...) el superior jerárquico puede adoptar las medidas administrativas adicionales para impedir que el servidor público interfiera con las investigaciones.

Artículo 72, Ley General

Algunas de las funciones de las Fiscalías Especializadas establecidas en el **Capítulo Quinto de la Ley General** son:

1. Recibir las denuncias e iniciar la Carpeta de Investigación.
2. Mantener coordinación con la Comisión Nacional de Búsqueda para la investigación y persecución de delitos.
3. Dar aviso de manera inmediata por el Registro Nacional sobre el inicio de una investigación.
4. Compartir información con las Comisiones de Búsqueda.
5. Mantener la comunicación con el Mecanismo de Apoyo Exterior y la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes.
6. Solicitar la localización geográfica en tiempo real o la entrega de datos.
7. Solicitar a la autoridad judicial la intervención de comunicaciones.
8. Realizar y comunicar sin dilación los actos que requieran de autorización judicial.
9. Conformar grupos de trabajo interinstitucionales y multidisciplinarios frente a hechos que pudieron ocurrir en dos o más Entidades Federativas o cuando se trate de una persona extranjera migrante.
10. Solicitar apoyo policial para las tareas de investigación de campo.
11. Recabar la información necesaria para la persecución e investigación del delito.
12. Remitir a las autoridades competentes cuando advierta la comisión de delitos deferentes.
13. Solicitar al Juez de Control medidas cautelares.
14. Solicitar la participación de la Comisión Ejecutiva y las Comisiones de Víctimas, instituciones y organizaciones de derechos humanos.

15. Establecer mecanismos de cooperación destinados al adiestramiento en la materia para servidores públicos.
16. Localizar a las familias de las personas fallecidas identificadas no reclamadas.
17. Solicitar la autorización para la realización de exhumaciones en cementerios, fosas o de otros sitios donde se puedan encontrar cadáveres o restos humanos de personas desaparecidas.
18. Solicitar el traslado de personas internas a otros centros de reclusión, siempre que esta medida favorezca la búsqueda o localización.
19. Facilitar la participación de los familiares en la investigación, brindando información periódica sobre los avances.
20. Celebrar convenios de colaboración o cooperación.
21. Brindar información a la Comisión Ejecutiva y a las Comisiones de Víctimas para mejorar la atención.
22. Brindar información al Consejo Ciudadano para el ejercicio de sus funciones.
23. Proporcionar asistencia técnica a las Fiscalías Especializadas que lo soliciten.



Es importante recordar que **las funciones establecidas en la Ley General respecto del Ministerio Público** deben ser leídas en concordancia con el artículo 21 constitucional y el Código Nacional de Procedimientos Penales conforme a lo previsto en su Capítulo V.

6. Los registros

CAPÍTULO 7

La Ley General establece un conjunto de registros que -sumados a las diversas bases de datos de las instituciones públicas- deben garantizar a través de herramientas tecnológicas que: no exista duplicidad en la información, permitir la búsqueda, ayudar al análisis de contexto con enfoque transnacional, determinar patrones de criminalidad, modos de operación y caracterización de los grupos de delincuencia organizada, posibilitar su actualización permanente, interconexión y no alteración o eliminación de datos. Estos registros son los siguientes:

- ▶ Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas.
- ▶ Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas.
- ▶ Banco Nacional de Datos Forenses.
- ▶ Registro Administrativo de Detenciones.
- ▶ Registro Nacional de Fosas.

Artículos 102 al 127, Ley General.



La Procuraduría y las Procuradurías Locales deben administrar bases de datos estadísticas relativas a la incidencia de los delitos previstos en esta Ley, garantizando que los datos estén desagregados, al menos, por género, edad, nacionalidad, Entidad Federativa, sujeto activo, rango y dependencia de adscripción, así como si se trata de desaparición forzada o desaparición cometida por particulares. Deben permitir la identificación de circunstancias, grupos en condición de vulnerabilidad, *modus operandi*, delimitación territorial, rutas y zonas de alto riesgo en los que aumente la probabilidad de comisión de alguno de los delitos previstos en esta Ley para garantizar su prevención.

Artículo 160, Ley General

Las Entidades Federativas deben contar con el Registro Administrativo de Detenciones y alimentar el Registro Nacional de Fosas con la información de fosas comunes que existen en los cementerios y panteones de todos los municipios del país, así como con la de las fosas clandestinas localizadas.

Los agentes del Ministerio Público deben tener presente su responsabilidad en la información, actualización, o bien la consulta permanente de estos registros.

| REGISTRO | CARACTERÍSTICAS | COORDINACIÓN | ACTUALIZACIÓN Y ALIMENTACIÓN DE REGISTROS |
|--|---|--------------------------------------|--|
| Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas | Herramienta de búsqueda e identificación que organiza y concentra la información de las personas desaparecidas o personas no localizadas. | Comisión Nacional de Búsqueda | Autoridades competentes de la Federación y Entidades Federativas. |
| Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas | Forma parte del Banco Nacional de Datos Forenses y contiene información sobre cadáveres y restos de personas no identificadas o no reclamadas, del lugar del hallazgo, de la inhumación o destino final e información relevante para su posterior identificación. | Procuraduría General de la República | |
| Banco Nacional de Datos Forenses | Concentra la información relevante para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas. Se conforma con las bases de datos de los registros forenses de la Federación y las Entidades Federativas, incluyendo la información genética. | Procuraduría General de la República | |



7. Los derechos de las víctimas

TÍTULO 4

La Ley General señala derechos específicos para las víctimas directas e indirectas de los delitos de desaparición de personas, en relación con la ayuda, asistencia y atención, medidas de reparación y la posibilidad de solicitar la declaración especial de ausencia. Estos derechos deben ser interpretados de manera conjunta con la Ley General de Víctimas y el apartado C del artículo 20 de la Carta Magna y brindados en coordinación con la Comisión Ejecutiva y las Comisiones Estatales de atención a víctimas en cumplimiento de las atribuciones contenidas en la Ley General de Víctimas.

DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DIRECTAS

Además de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición y los contenidos en otros ordenamientos legales, se les reconocen los siguientes:

- A la protección de sus derechos, personalidad e intereses jurídicos.
- A que las autoridades inicien acciones de búsqueda y localización desde el momento en que se tenga noticia de su desaparición.
- A ser reestablecido en sus bienes y derechos en caso de ser encontrado con vida.
- A proceder en contra de quienes de mala fe lo despojen de sus bienes y derechos.
- A recibir tratamiento especializado para la superación del daño.
- A que su nombre y honra sean reestablecidos en caso de que su defensa haya sido imposible debido a su condición de persona desaparecida.

DERECHOS DE LOS FAMILIARES

Además de los derechos contenidos en otros ordenamientos legales, se les reconocen los siguientes:

- Participar dando acompañamiento y a ser informados de manera oportuna de los avances en la investigación y búsqueda.
- Proponer diligencias para que sean llevadas a cabo por la autoridad competente.
- Acceder y obtener copia gratuita de los expedientes que sean abiertos en materia de búsqueda o investigación.
- Acceder a medidas de ayuda, asistencia y atención.
- Beneficiarse de los programas o acciones de protección.
- Solicitar la intervención de expertos o peritos independientes, nacionales o internacionales.
- Ser informados sobre los resultados de identificación o localización de restos humanos.
- Acceder y hacer uso de los mecanismos y protocolos dispuestos en la Ley.
- Ser informados de los mecanismos de participación y participar de los mismos de acuerdo con los protocolos establecidos.
- Acceder a los programas y servicios especializados que las autoridades competentes diseñen e implementen para la atención y superación del daño.
- A ser reparados de manera integral por el daño sufrido.

Artículo 137 y 138, Ley General


7.1. Declaración especial de ausencia

CAPÍTULO 3

Tanto las personas legitimadas por la Ley como el Ministerio Público podrán solicitar a la autoridad jurisdiccional en materia civil que corresponda, según la competencia, que emita la declaración especial de ausencia. Esta declaración tiene como finalidad reconocer y proteger la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida; así como otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los familiares de la persona desaparecida.

EFFECTOS DE LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA

| | | |
|---|--|-----------|
|  | <p>Garantizar la conservación de la Patria Potestad de la persona desaparecida.</p> | <p>01</p> |
|  | <p>Fijar los derechos de guarda y custodia de las personas menores de 18 años.</p> | <p>02</p> |
|  | <p>Proteger el patrimonio de la persona desaparecida, incluyendo los bienes adquiridos a crédito o sujetos a hipoteca.</p> | <p>03</p> |
|  | <p>Fijar la forma y los plazos para que los familiares puedan acceder al patrimonio de la persona desaparecida.</p> | <p>04</p> |
|  | <p>Permitir que los beneficiarios continúen cubiertos por el régimen de seguridad social derivado de la relación laboral de la persona desaparecida.</p> | <p>05</p> |
|  | <p>Suspender de forma provisional actos judiciales, mercantiles, civiles o administrativos en contra de los derechos o bienes de la persona desaparecida.</p> | <p>06</p> |



Declarar la inexigibilidad temporal de los deberes o responsabilidades que la persona desaparecida tenía a su cargo. **07**

Proveer sobre la representación legal de la persona ausente cuando corresponda. **08**

Establecer las reglas aplicables en casos de que la persona sea localizada con vida para el restablecimiento de sus derechos y cumplimiento de obligaciones. **09**

Artículo 142 – 149, Ley General

8. La protección de las personas

CAPÍTULO 5

La garantía de protección a las víctimas, familiares, colectivos de búsqueda y organizaciones de la sociedad civil y de defensa de los derechos humanos –contemplada en la Ley General y en el Código Nacional de Procedimientos Penales⁸– obliga a que la Comisión Ejecutiva y las Comisiones de Víctimas, así como los Mecanismos de Protección y Fiscalías, entreguen de manera oportuna las medidas contempladas. Es importante mencionar que el Ministerio Público tiene la facultad de ordenar, conforme a sus facultades, la protección de las personas involucradas en la investigación en cualquier condición y su implementación puede estar a cargo de todas las autoridades policiales. En la práctica hemos observado que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas ha venido incumpliendo su obligación de proteger a las víctimas, soslayando la obligación de crear dentro de su propia estructura una Unidad de análisis de riesgo y de protección.

8 Artículo 131. Obligaciones del Ministerio Público. XV. Promover las acciones necesarias para que se provea la seguridad y proporcionar el auxilio a víctimas, ofendidos, testigos, jueces, magistrados, agentes del Ministerio Público, Policías, peritos y, en general, a todos los sujetos que, con motivo de su intervención en el procedimiento, cuya vida o integridad corporal se encuentren en riesgo inminente.

Las Fiscalías Especializadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben establecer programas para la protección de las víctimas, los Familiares y toda persona involucrada en el proceso de búsqueda de Personas Desaparecidas o No Localizadas, investigación o proceso penal de los delitos previstos en esta Ley, cuando su vida o integridad corporal pueda estar en peligro, o puedan ser sometidas a actos de maltrato o intimidación por su intervención en dichos procesos, en términos de lo dispuesto en la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal o las leyes análogas de las Entidades Federativas.

Artículo 153, Ley General

MEDIDAS DE PROTECCIÓN - Artículos 154 y 155

- ▶ La reubicación temporal
- ▶ La protección de inmuebles
- ▶ La escolta de cuerpos especializados
- ▶ La entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital
- ▶ Vigilancia a través de patrullajes
- ▶ Entrega de chalecos antibalas y detectores de metales
- ▶ Autos blindados

Las Fiscalías Especializadas deben otorgar el apoyo ministerial, pericial, policial y de otras fuerzas de seguridad a las organizaciones de Familiares y a Familiares en las tareas de búsqueda de personas desaparecidas en campo, garantizando todas las medidas de protección a su integridad física.

Artículo 153, Ley General

9. Obligaciones del Estado frente a la desaparición

El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias ha señalado que el Estado debe usar todos los medios disponibles para garantizar que las investigaciones y procedimientos judiciales sean expeditos, de acuerdo con los protocolos y manuales que cumplan con los lineamientos establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.⁹ Las investigaciones deben asumir líneas de investigación específicas en consonancia con los patrones de la zona, tiempo o período y/o autoridad involucrada.

Obligaciones del ministerio público

La obligación principal como Ministerio Público es la búsqueda con vida de la persona desaparecida, por lo que los esfuerzos deben estar encaminados a ello. En todo caso, la investigación penal debe llevarse en paralelo con el objetivo de dar con los responsables de la desaparición y, en última instancia, sancionar a los culpables.

Buscar a la persona

Como parte del deber de investigar, el Estado tiene que realizar una búsqueda seria de la persona desaparecida, en la cual desarrolle todos los esfuerzos posibles para determinar a la brevedad el paradero de la víctima: conocer el destino o paradero de la víctima desaparecida constituye una medida de reparación y por tanto una expectativa que el Es-

9 Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias sobre su misión a México (18 al 31 de marzo de 2011), párrafo 96.7

tado debe satisfacer a éstos.¹⁰ En la labor de búsqueda debe existir una labor de comunicación con los familiares y procurar su participación, conocimiento y presencia, conforme a las directrices y protocolos en la materia.¹¹

Deber de investigar

Como ya se señaló, la obligación general de investigar los delitos recae en el Ministerio Público, tanto Federal como Estatal.¹² El deber de investigar, en materia de derechos humanos, está reforzado por el artículo primero constitucional, que en su párrafo tercero dispone lo siguiente:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de **promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad**. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

10 *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2010, párrafo 214.

11 *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 14 de noviembre de 2014, p. 564.

12 Así lo establece el artículo 102 constitucional en su fracción VI.

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos el deber de investigar es parte del deber de garantizar el cumplimiento de las normas sustantivas violadas. Evidentemente, para el cumplimiento cabal de este deber, la investigación está obligada a cumplir con ciertos requisitos. La jurisprudencia de la Corte¹³ y de la Suprema Corte de Justicia, coinciden en que la investigación debe ser seria, imparcial y efectiva.¹⁴

En ese mismo tenor la obligación es propia del Estado. Por ello, no debe asumirse “como un mero trámite, ni su avance debe quedar a la gestión de los particulares afectados o de sus familiares.” Para ello, el Ministerio Público tiene que utilizar “todos los medios legales disponibles que permitan la persecución, captura, enjuiciamiento y, en su caso, sanción a los responsables de los hechos, especialmente cuando están involucrados agentes estatales”.¹⁵

Proceso contra los presuntos responsables

Los familiares de las víctimas tienen el derecho a que lo sucedido sea efectivamente investigado por las autoridades del Estado; se siga un proceso contra los presuntos responsables de estos ilícitos y, en su caso,

13 *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2011, párrafo 128.

14 DERECHOS HUMANOS. DE LA OBLIGACIÓN GENERAL DE GARANTIZARLOS, DERIVA EL DEBER DE LAS AUTORIDADES DE LLEVAR A CABO UNA INVESTIGACIÓN SERIA, IMPARCIAL Y EFECTIVA, UNA VEZ QUE TENGAN CONOCIMIENTO DEL HECHO. Tesis: 1a. CCCXLI/2015 (10a.), Décima Época. Núm. de Registro: 2010421. Instancia: Primera Sala. Tesis Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. página: 971.

15 DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS CONSTITUYEN UNA OBLIGACIÓN PROPIA DEL ESTADO QUE DEBE REALIZARSE DE FORMA SERIA, EFICAZ Y EFECTIVA. Núm. de Registro: 163168. Instancia: Pleno Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, enero de 2011. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. LXIII/2010, página: 25.

se les impongan las sanciones pertinentes, y se reparen los daños y perjuicios que dichos familiares han sufrido.¹⁶

Es el Estado el que detenta el control de los medios de prueba. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en materia de desaparición forzada, tomando en cuenta la naturaleza del delito, que es cometido por agentes estatales (precisamente los encargados de velar por la seguridad de las personas) el juez debe tomar en cuenta pruebas indiciarias, testimoniales indirectas y circunstanciales, así como inferencias lógicas. La Corte ha entendido siempre que las pruebas documentales y testimoniales directas no son las únicas que pueden fundamentar la sentencia. Las pruebas circunstanciales, los indicios y presunciones pueden igualmente utilizarse, siempre que de ellos puedan inferirse conclusiones consistentes sobre los hechos.¹⁷

Vinculación a una práctica generalizada

La desaparición de personas suele darse en contextos de violencia generalizada, por lo que el Ministerio Público debe entender los casos bajo el contexto en que se originan. Sobre esto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que una debida diligencia en la investigación del Estado implica el análisis de los patrones sistemáticos bajo los cuales se dan las desapariciones forzadas.

“una **debida diligencia** en los procesos por los hechos del presente caso exigía que éstos fueran conducidos tomando en cuenta la

16 *Caso González Medina y Familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de febrero de 2012, párrafo 208.

17 *Caso Blake Vs. Guatemala. Fondo*. Sentencia de 24 de enero de 1998, párrafo 49.

complejidad de los hechos, el contexto en que ocurrieron y los patrones que explican su comisión, evitando omisiones al recabar prueba y al seguir líneas lógicas de investigación. En este sentido, resulta esencial la adopción de todas las medidas necesarias para visibilizar los patrones sistemáticos que permitieron tanto la comisión de graves violaciones de los derechos humanos, como los mecanismos y estructuras a través de los cuales se aseguró su impunidad”¹⁸.

Los patrones en los que se enmarcan las desapariciones se hacen evidentes al estudiar el *modus operandi*; es decir, la forma de actuar de los perpetradores de la desaparición. Es importante señalar que cuando la desaparición se realiza de forma reiterada y con cierta sistematicidad, es posible que se actualice el delito de lesa humanidad por lo que debería investigarse el fenómeno bajo esa perspectiva. Sobre esto, la Corte IDH ha señalado lo siguiente:

La responsabilidad internacional del Estado se ve agravada cuando la desaparición forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. Se trata, en suma, de un **delito de lesa humanidad** que

18 Caso *Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párrafo 206.

implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el sistema interamericano.¹⁹

Entender el contexto en el que se dan las desapariciones ayudará a relacionar los hechos con otros delitos como privación ilegal de la libertad, tortura o ejecuciones arbitrarias. No obstante que en ocasiones es difícil demostrar la participación de agentes estatales en las desapariciones forzadas, sí se puede demostrar que el aparato del Estado ha servido para crear un clima en el que el crimen de la desaparición forzada se cometiera impunemente.²⁰

19 *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de septiembre de 2006, párrafo 82.

20 *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 20 de enero de 1989, párrafo 192.

**EL
PROTOCOLO
HOMOLOGADO
DE BÚSQUEDA**

La Ley General establece que la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia deberá emitir el “Protocolo Homologado de Investigación” a los 180 días de la entrada en vigor del Decreto de la Ley General.

Lo anterior implica que hasta el 15 de julio de 2018 o hasta que se emita dicho instrumento, **los agentes del Ministerio Público deberán apegar su actuación a las disposiciones del “Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada”** vigente desde agosto de 2015.

Igualmente, hasta que el Sistema Nacional de Búsqueda no expida los nuevos lineamientos y no se creen las Comisiones de Búsqueda, las competencias en materia de búsqueda se conservan como lo estipula el Protocolo Homologado.

La aplicación del Protocolo Homologado es obligatoria en todos los casos de personas desaparecidas; desde su entrada en vigor obliga a

agentes del Ministerio Público, policías y peritos a coordinar acciones inmediatas tendientes a encontrar a las personas.

Por desgracia, algunas autoridades siguen considerando que la aplicación del Protocolo es opcional. Esto es un error, no sólo porque su fuerza vinculante deriva de un **acuerdo firmado por todos los procuradores del país, sino porque las acciones ahí establecidas tienen sustento en diferentes leyes sustantivas y procesales que le otorgan plena vigencia jurídica.**

El Protocolo incluye acciones de autoridades federales en coordinación con autoridades estatales; por ello, deberán comunicarse y tener objetivos comunes.

1. MECANISMO DE BÚSQUEDA INMEDIATA

Primeras 24 horas



1.1 Recepción del reporte de desaparición

La búsqueda inicia en el momento en que se recibe la noticia de la desaparición de una persona, el reporte de la desaparición puede presentarse ante cualquier autoridad, incluso directamente ante la Comisión Nacional o Local de Búsqueda. Esta información puede darse a través de diferentes fuentes²¹, como son:

- ▶ Denuncia formal
- ▶ Denuncias anónimas
- ▶ Noticias en forma oral o por escrito
- ▶ Informantes
- ▶ Testigos protegidos
- ▶ Medios digitales



Denuncias formales:

Cuando el reporte de la desaparición se haga ante el Ministerio Público, éste deberá canalizarlo al área especializada de su Procuraduría (si éste no estuviera adscrito a ella) la que a su vez notificará el reporte al Centro de Denuncia y Atención Ciudadana (CEDAC). Para el reporte se solicitará información básica de la persona desaparecida llenando el Formato de Reporte de Persona Desaparecida, que está disponible en la página web del CEDAC. De igual forma, en las obligaciones del Policía²² se establece el recibir denuncias sobre hechos posiblemente constitutivos de delito, e informar por cualquier medio y sin dilación al Ministerio Público de las diligencias realizadas, así como al recibir una denuncia anónima,

21 Artículo 131. Obligaciones del Ministerio Público Fracción II del Código Nacional de Procedimientos Penales.

22 Artículo 132. Obligaciones del Policía fracciones I y II del Código Nacional de Procedimientos Penales.

inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público, para efecto de que éste coordine la investigación.

En los casos en los que no se tengan datos que indiquen que una persona fue víctima de un delito, el simple paso del tiempo (72 horas) es razón suficiente para que de inmediato la fiscalía inicie la investigación (Carpeta de Investigación); esto según el artículo 89, fracción IV de la Ley General.

Entrevistas con las víctimas: (búsqueda inmediata)



Entrevistas con las víctimas:

La información que se obtenga de las entrevistas con los familiares es fundamental para la búsqueda de la persona desaparecida, así como para la investigación del delito. En los casos de denuncia de forma oral, ésta debe quedar por escrito para ser firmada por el denunciante. Es importante considerar que es un derecho de las víctimas contar con una copia del documento de su denuncia.²³

Esta información será la base con la que se realizará la búsqueda urgente de la persona y de las evidencias sobre las que se tema su destrucción.

| ¿QUÉ NO SE DEBE HACER DURANTE LA ENTREVISTA A LA PERSONA QUE DENUNCIA? | ¿QUÉ SÍ SE DEBE HACER DURANTE LA ENTREVISTA? |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">▶ Decirle que espere 72 horas para iniciar la búsqueda.▶ Hacer comentarios que insinúen que la persona desaparecida pertenece al crimen organizado.▶ Emitir juicios sobre la vida de la persona desaparecida.▶ Regañar y/o culpar a los familiares por la desaparición de la persona. | <ul style="list-style-type: none">▶ Escuchar a los familiares de la persona desaparecida.▶ Recibir la denuncia.▶ Explicar en lenguaje sencillo las acciones que contempla el Protocolo Homologado y los derechos que tienen los familiares como víctimas indirectas.▶ Explicar sobre las facultades de la Comisión Nacional de Búsqueda y canalizarlos a la misma para la búsqueda urgente durante las primeras 72 horas. |

Durante todas las diligencias efectuadas se debe contemplar la aplicación del enfoque diferenciado en la atención de acuerdo con el contexto.

²³ El artículo 109, del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que son derechos de la víctima u ofendido: (...) XXII. tener acceso a los registros de la investigación durante el procedimiento, así como a obtener copia gratuita de éstos, salvo que la información esté sujeta a reserva así determinada por el Órgano jurisdiccional.

1.2 Activación del mecanismo de búsqueda urgente

Una vez ingresada la información por el CEDAC al Sistema Nacional de Información Ministerial (SNIMPD), se activa inmediatamente el mecanismo de búsqueda urgente emitiendo una alerta a la Red Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (RNBDP).²⁴

La Red Nacional de Búsqueda está conformada por las áreas especializadas para la búsqueda e investigación de personas desaparecidas de las Procuradurías de justicia estatales y de la PGR, Policía Federal y policías estatales, redes sociales y medios de comunicación.

Las áreas de búsqueda e investigación de desapariciones deben estar integradas por Ministerios Públicos, policías ministeriales, peritos, personal de derechos humanos de la Procuraduría, y un equipo de análisis estratégico. Para niños, niñas y adolescentes, el CEDAC emitirá además la Alerta Amber a través de la Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) de la PGR.

Con la alerta emitida por el CEDAC, la Procuraduría que tenga asignado el expediente dirigirá las acciones urgentes de búsqueda, dando seguimiento a lo informado por la Red y realizando acciones inmediatas de búsqueda.

24 A la fecha no se ha hecho pública la creación de la RNBDP; lo que existe es un Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPD).

¡Atención!

Todas las Procuradurías estatales deberán tener personal capacitado y especializado en búsqueda de personas desaparecidas para coordinar las acciones que establece este Protocolo Homologado.

Si no se cuenta con alguna área especializada, todos los Ministerios Públicos deberán estar capacitados respecto a la aplicación del Protocolo Homologado y tener un enlace permanente con el CEDAC para dar seguimiento a los reportes enviados.

¡Atención!

La Ley General crea la Comisión Nacional de Búsqueda, las Comisiones de Búsqueda Locales y las Fiscalías Especializadas. Estas instancias deberán trabajar articuladamente con la PGR y las Procuradurías estatales en el cumplimiento de las acciones dispuestas en el Protocolo Homologado de Búsqueda.

1.3. Acciones ministeriales urgentes

Aunque estas acciones cambian de acuerdo con la Ley General, donde se establece que la búsqueda durante las **primeras 72 horas estará a cargo de la Comisión de Búsqueda, mientras estas Comisiones no estén en funcionamiento la competencia continúa a cargo del agente del Ministerio Público.**

Es primordial que el agente del Ministerio Público sea consciente de que el Protocolo especifica las acciones mínimas que hay que realizar para una búsqueda efectiva de personas desaparecidas; sin embargo, cada caso impondrá la implementación de acciones *ex profeso*, por lo que deberán tomar decisiones inmediatas.

Como agente del Ministerio Público responsable del expediente se debe solicitar, con calidad de urgente a autoridades y particulares, que no destruyan o modifiquen evidencias sustantivas que servirán para la resolución del caso (videos, ropas, correos electrónicos y demás objetos que puedan ser útiles para la búsqueda e investigación).

Es deber del Ministerio Público emitir las alertas a carreteras, alertas financieras y migratorias pertinentes. Para estas últimas, es importante activar los mecanismos de asistencia jurídica internacional para contactar a las autoridades consulares, en caso de que la persona desaparecida sea extranjera.

Se debe realizar la geolocalización de vehículos y dispositivos móviles. Realizar consulta a hospitales, servicios médicos forenses (SEMEFOS), albergues, estaciones migratorias, centros de reclusión y cualquier centro de detención conocido.

Los agentes del Ministerio Público deberán establecer un mecanismo de comunicación inmediata con estas autoridades. Hacerlo vía oficio de colaboración podría tardar días e incluso semanas. Por ello, se recomienda gestionar esos canales de comunicación con respuesta casi inmediata.

Como agente del Ministerio Público se debe solicitar a las autoridades relacionadas con el reporte, la búsqueda de información en sus bases de datos; en materia nacional, se debe consultar la Plataforma México, a través de la Comisión Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Inspección del lugar de la desaparición:

Para una búsqueda real y efectiva de las personas desaparecidas es imprescindible la implementación de pesquisas inmediatas. Esto es especialmente trascendente en los casos en los que existan testimonios en los que se describa qué sucedió; es decir, cuándo, cómo y en qué lugar se dio la detención.

La ruta de la desaparición:

Si bien el Protocolo no establece expresamente la realización de la diligencia de reconstrucción de hechos, si se conoce el lugar de la detención de una persona o personas, es conveniente que se haga presencia en el sitio en donde se le detuvo y se reconstruya la “ruta de la desaparición.” En el terreno se busca recolectar evidencias y la mayor cantidad de información de toda índole a través de testigos no nombrados en la denuncia. Servirá, por ejemplo, para detectar cámaras de video que podrían haber grabado los hechos.

Información y protección a víctimas:

Como Ministerio Público a cargo de la investigación se debe dar a conocer a los familiares sus derechos, comunicarles acerca de lo realizado hasta el momento, informarles que se abrirá una Averiguación Previa o una Carpeta de Investigación, así como acordar una entrevista personal en la que aporten información necesaria para la segunda fase y, si lo desean, comparezcan.

En esta primera comunicación, se deberá determinar si las víctimas se encuentran en situación de riesgo de sufrir daños a su integridad física o psicológica. El Ministerio Público está obligado a dictar medidas de protección en los casos en los que, después de una pronta evaluación, se considere necesario. Para ello deberá tener en cuenta los derechos de las víctimas consagrados en la Ley General y mencionadas previamente en este documento.

1.4. Cierre de la primera fase

Si en las primeras 24 horas no se ha localizado a la persona, se cierra esta fase. Se debe tener en cuenta que, como Ministerio Público, es necesario dejar registrada toda la información generada en el SNIMPD. Es un deber iniciar de oficio la Averiguación Previa o Carpeta de Investigación por Desaparición, precisando si con la información que se tiene, ésta fue cometida por servidores públicos o por particulares.

La Carpeta de Investigación deberá iniciarse por desaparición o desaparición forzada, salvo que derivado de la noticia criminal o del cierre de la primera fase se pueda determinar que se trata de delito diverso; sin embargo, ésta es una calificación preliminar, por lo que debe descartarse como línea de investigación.

Según la Ley General, la Carpeta de Investigación se inicia hasta después de transcurridas las primeras 72 horas sin que la Comisión Nacional de Búsqueda localice a la persona o antes si se encuentran indicios de un delito.

Sólo se inicia la Carpeta de Investigación de manera inmediata, de acuerdo con la Ley General, tratándose de casos de desaparición de niñas, niños y adolescentes.

Es importante dejar claro que las 72 horas se establecen para la apertura de la Carpeta - Expediente de Investigación y no para el proceso de búsqueda cuyo inicio es inmediato y advierte la obligación de los servidores públicos de actuar con diligencia y sin dilaciones desde el momento en que conozcan el caso de desaparición.

2. MECANISMO DE BÚSQUEDA

entre 24 y 72 horas



2.1. Entrevista del ministerio público con los familiares

Antes del cierre de la primera fase se debe acordar una entrevista con los familiares. Esto es crucial porque aportará información clave para la segunda fase. Si los familiares no tienen los recursos para movilizarse, se debe acudir al lugar donde se localizan, acompañado de peritos, policías ministeriales y personal de derechos humanos de la Procuraduría. Este equipo permitirá la aplicación del Cuestionario Ante Mortem (a cargo del área de derechos humanos); realizar declaraciones con testigos, amigos u otros familiares; verificar algunos lugares que frecuenta la persona (Policía Ministerial), y solicitar la posibilidad de realizar periciales a los equipos de la persona desaparecida (Servicios Periciales).

Los primeros puntos que se deben abordar en calidad de Ministerio Público con los familiares son:

- ▶ La información recabada que tenga hasta el momento.
- ▶ La explicación del procedimiento que se está llevando a cabo de oficio.
- ▶ Los derechos que tienen como víctimas indirectas.



Todas las personas desaparecidas deben ser buscadas de inmediato, nada puede justificar la inacción de las instituciones de la procuración de justicia.

En un segundo momento, se debe explicar el tipo de información que es requerido recabar, tanto la que pedirá el personal de derechos humanos en el Cuestionario Ante Mortem, como la referida a equipos electrónicos u otros objetos.

Respecto de los equipos u objetos, se debe solicitar a los familiares:

1. Conservar vigente el registro de IMEI del teléfono celular de la persona desaparecida, lo tenga con ella o no, y mantener activa la línea, pagando los saldos requeridos.
2. En caso de que existiera un celular de la víctima a disposición de la familia, así como cualquier equipo electrónico (computadora, ipad, ipod, tablet, etcétera), se solicitará a los familiares que permitan realizarles una pericial, para lo cual se requerirán las claves de acceso.
3. Si la víctima se hubiera llevado con ella algún equipo electrónico, se pedirá a los familiares el número de identificación (ID) del equipo.
4. En caso de que los familiares tuvieran la clave de acceso a las cuentas de correo electrónico y de redes sociales, se solicitará la posibilidad de revisarlas en su presencia para realizar una búsqueda estratégica según el contexto.

2.2. Medidas de apoyo a víctimas

Durante la entrevista, en calidad de Ministerio Público, se debe detectar si es necesario gestionar ante las autoridades correspondientes las medidas establecidas para las víctimas en la Ley General de la materia. Se deben garantizar todos los derechos de las víctimas, incluida la declaración especial de ausencia y las medidas de protección, como se explicó con anterioridad en este manual.

Obligaciones del MP

La obligación principal del ministerio público es la búsqueda con vida de la persona desaparecida, por lo que los esfuerzos deben estar encaminados a ello.



2.3. Llenado del cuestionario AM (Ante Mortem)

El Cuestionario AM es una herramienta para recabar datos de las personas desaparecidas a través de una entrevista con las víctimas indirectas. En esta fase, la información AM debe ser capturada por personal de derechos humanos, previamente capacitado tanto en la precisión de la información que se requiere obtener, como en técnicas de entrevista, a fin de lograr empatía y confianza con las víctimas indirectas.

El entrevistador debe crear un ambiente de confianza y seguridad con los familiares a fin de que se recabe información oportuna y certera, la cual ayudará mucho para el análisis y generación de líneas de investigación. Esta información se debe registrar en el módulo de Base de Datos AM/Post Mortem -PM- que tiene conexión con el SNIMPD. La información PM será provista por los SEMEFOS. Es importante que la primera información del cuestionario AM sea obtenida en el momento del reporte inicial, por lo que ya se localiza en el sistema. En esta fase, parte de la información a recabar es la siguiente:

1. Confirmar lugar, fecha y hora de la desaparición.
2. Historia genealógica.
3. Datos personales.
4. Descripción física, acompañada de fotos.
5. Hábitos.
6. Historia médica.

7. Historia dental.
8. Documentos oficiales.
9. Muestras biológicas tomadas.
10. Huellas dactilares.
11. Ropa y objetos que portaba al momento de la desaparición; alguna fotografía si hubiese de ese día.
12. Preguntar si dejó algún mensaje, documento, carta, o escrito, el día de la desaparición o días anteriores.
13. Preguntar sobre alguna actitud extraña que hubieran notado días antes de la desaparición.
14. Llamadas, cartas o comunicaciones extrañas anteriores a la desaparición.
15. Problemas con algún familiar, esposo, pareja sentimental u otros.
16. Detalles de la forma de desaparición.
17. Datos del medio de transporte.
18. Actividades cotidianas de la víctima.

El personal que recabó la información, la debe capturar en la Base de Datos AM/PM. Finalmente, el personal de derechos humanos debe informar al Ministerio Público que el cuestionario AM fue llenado y que se encuentra disponible para su consulta.

2.4. Diligencias policiales

La Policía Ministerial, conforme a las facultades que le asigna el Código Nacional de Procedimientos Penales, debe inspeccionar el último lugar en el que se ubicó a la víctima antes de dejar su domicilio, trabajo o comunidad; así como entrevistar a compañeros de trabajo, amigos frecuentes, posibles testigos y otras personas clave.

Si de los informes policiales acerca de las entrevistas realizadas se desprende información que pueda ser relevante para que conste en el expediente, no es un requisito la ratificación de las mismas, al ser parte de la etapa de investigación desformalizada.

La Policía Ministerial debe entregar los citatorios a las personas explicándoles la importancia de su presencia y, de ser necesario, apoyar con el traslado a las oficinas de la Procuraduría. Al mismo tiempo, es importante que se realicen las solicitudes de información a las autoridades señaladas como presuntas responsables.

Si en esta fase se tiene información acerca de que la desaparición fue responsabilidad de autoridades, o bien se señale que éstas estuvieron involucradas directa o indirectamente en el delito, se debe solicitar a las corporaciones o divisiones correspondientes la siguiente información:

- ▶ **Registros de los servicios** (fatigas o bitácoras), operativos o puntos de revisión, en los que se incluya servicio desempeñado, arma y vehículo asignado.
- ▶ **Álbumes fotográficos** de las corporaciones o divisiones a las que pudieran pertenecer las personas señaladas como probables responsables.

- ▶ **Kárdex y/o expediente** personal del o los servidores públicos señalados como probables responsables.
- ▶ **Registros de entradas y salidas** de vehículos oficiales y personas.
- ▶ **Vehículos y/o unidades** que coincidan con las características aportadas por los denunciantes y/o testigos.
- ▶ **Armamento** que coincida con las características aportadas por los denunciantes y/o testigos.
- ▶ **Uniformes e insignias** utilizadas por el personal de la institución correspondiente.
- ▶ **Equipos de comunicación** asignados a los servidores públicos posiblemente involucrados.

2.5. Otras solicitudes de información

Además de la información anterior se puede solicitar:

1. A la empresa telefónica:
 - El número IMEI del celular de la víctima.
 - El tipo de plan de pago.
 - Si el número ha sido reasignado.
2. Las sábanas de llamadas con georeferenciación, registro de llamadas y mensajes entrantes y salientes de los 180 días anteriores al suceso hasta el momento de la solicitud.
3. A la compañía de correo electrónico, el envío y recepción de los mensajes de los tres últimos meses, argumentando la trascendencia de esta información para la búsqueda de una persona desaparecida.
4. Al juez mediante un pedimento formal, la posibilidad de realizar una intervención telefónica, sustentando esta petición en las evidencias que se tienen.
5. A las autoridades del Registro Vehicular si el o los vehículos están relacionados con algún evento del que se tenga conocimiento.
6. A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes los videos de las cassetas por las que circularon los vehículos, en la fecha y horario aproximado, así como boletinarlos, indicando que están vinculados a una Averiguación Previa.
7. Si el vehículo tiene sistema de rastreo, solicitar a la empresa la última ubicación conocida o si se encuentra en tránsito.
8. A la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), a través del Sistema de Atención de Requerimientos de Autoridades (SIARA), un informe de movimientos en las cuentas bancarias o tarjetas de crédito.

Información vehicular: Si existe noticia de algún vehículo (privado o de uso oficial) que haya sido usado en la detención de la persona desaparecida es urgente consultar la página del REPUVE. Posteriormente se debería solicitar información adicional que ayude a la investigación, como datos personales del propietario.

9. A los consulados, asistencia jurídica internacional en los casos de personas migrantes o extranjeras.

Solicitud de Asistencia Jurídica Internacional Activa: Es la comunicación escrita que formula una autoridad ministerial o judicial mexicana, con el fin de obtener información o que se desahogue una diligencia en materia penal en el extranjero, para ser aportada a las Averiguaciones penales o los procesos judiciales que se siguen en México.

10. Búsqueda de la huella dactilar en cartilla del servicio militar, licencia de manejo, pasaporte, credencial para votar, o empresa privada o dependencia gubernamental en la que laboraba la víctima. Al IMSS, ISSSTE, ISSFAM, Seguro Popular, información con seguridad social.
11. A Servicios Periciales un retrato hablado o comparativo de rostros.

¿A quién más solicita información el Ministerio Público?



The infographic features a central illustration of a man in a red suit with 'MP' on his chest, holding a document. To his left, four circular icons represent different entities: a car, a road, a bank, and a consulate. Text labels identify each entity.

- Registro Público Vehicular de la Secretaría de Gobernación, **Segob**
- Secretaría de comunicaciones y Transporte **SCT**
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores **CNBV**
- Consulados de gobiernos extranjeros

2.6. Cierre de la segunda fase

Si en las primeras 72 horas no se ha localizado a la persona, se cierra esta fase. Le corresponde al Ministerio Público trazar nuevas líneas de investigación o acciones pendientes por realizar de acuerdo con la información obtenida hasta ese instante. Así mismo, se debe comunicar con los familiares para notificarles acerca de lo realizado hasta el momento.

3. MECANISMO DE BÚSQUEDA

después de 72 horas



3.1. Líneas de investigación para los casos de desaparición

Desarrollar líneas de investigación es sumamente importante en casos de desaparición de personas, ya que permiten realizar acciones diligentes y establecer hipótesis sobre cómo sucedieron los hechos, así como elaborar un plan de investigación. Las principales líneas para el delito de desaparición serían las siguientes:

a) Línea de investigación por desaparición forzada.

Existen indicios para sostener la participación directa de agentes estatales o de personas o grupos de personas que actúan bajo su tolerancia, autorización, apoyo o aquiescencia, en la privación de la libertad de la persona, con la finalidad de ocultar a la víctima, su suerte o paradero.

b) Línea de investigación por casos de desaparición cometidos por particulares.

Existen indicios para sostener la participación directa de particulares en la privación de la libertad de la persona, con la finalidad de ocultar a la víctima, su suerte o paradero.

c) Línea de investigación por delitos vinculados con la desaparición de personas

Existen indicios para investigar hechos como:

- ▶ Incinerar, sepultar, inhumar, destruir restos de un ser humano o su cadáver.
- ▶ Impedir injustificadamente el acceso a muebles o inmuebles de instituciones públicas para investigar hechos de desaparición.
- ▶ Ocultar o negar información sobre el paradero de un niño o niña nacido en cautiverio o falsificar o destruir documentos que comprueben su identidad.

d) Línea de investigación de desaparición forzada como crimen de lesa humanidad

A efectos de determinar, de conformidad con el análisis de contexto, que las condiciones de la desaparición se realizan como parte de un ataque generalizado o sistemático; o como una práctica frecuente.

3.2. Análisis estratégico de la información

El análisis del contexto en el que se da la desaparición es fundamental para el éxito en la búsqueda de las personas desaparecidas. Esta fase la lleva a cabo el Equipo de Análisis Estratégico (EAE) quien debe sistematizar y estudiar toda la información recabada hasta el momento.

En cuanto a las sábanas de llamadas, el agente del Ministerio Público, debe solicitar al EAE realizar las Redes Técnicas de Vínculos y mapeos que permitan visualizar de manera gráfica los vínculos o comunicaciones entre personas. Para hacer un análisis del *modus operandi* y del mapa delictivo de la zona, el EAE debe allegarse de información diversa de contexto, de acuerdo con el lugar donde ocurrieron los hechos y a las posibles conexiones entre municipios y estados de organizaciones delictivas o de autoridades señaladas como presuntos responsables.

El EAE relaciona el lugar de los hechos o del espacio geográfico en el que habría ocurrido la desaparición con las condiciones, características, incidencia del delito y recurrencia. En el supuesto de que en la zona investigada existan casos previos de desaparición forzada, el EAE indagará sobre la información de circunstancias de modo, tiempo y lugar. Con los resultados de los análisis de la información, el EAE entregará reportes periódicos al Ministerio Público, quien los debe utilizar para robustecer o abrir nuevas líneas de investigación.

3.3. Diligencias ministeriales

En esta tercera etapa, se deben realizar las siguientes diligencias:

- 1. Entrevistas** a servidores públicos, testigos o personas que puedan ser relevantes para la investigación.
- 2. Inspección ministerial del lugar** en donde ocurrió la desaparición o, en su caso, donde fue vista por última vez la persona desaparecida, apoyado por la Policía Ministerial y los peritos.
- 3. Inspección ministerial de las instalaciones de la institución** a la que se encuentran adscritos los servidores públicos que presuntamente participaron en los hechos.²⁵
- 4. Periciales a vehículos** (dactiloscopia, prueba de luminol, etcétera), armamento asegurado (radizonato, dactiloscopia, balística), equipos electrónicos, teléfono de la víctima.
- 5. Toma de muestras biológicas** y elaboración del perfil genético de la persona desaparecida por parte de los Servicios Periciales y confrontación con la Base del Sistema de Índice Combinado de ADN (CODIS).²⁶
- 6. Confrontación de huellas dactilares** con el Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares (AFIS).

25 Cuando se trate de inmuebles particulares, se deberá solicitar una orden de cateo, salvo que los residentes del inmueble autoricen el ingreso y registro. Artículo 282 del CNPP: Solicitud de orden de cateo.

26 Actualmente la Base del Sistema de Índice Combinado de ADN (CODIS) no funciona. Sólo se toma muestra a los familiares de personas desaparecidas sin hacer el cruce con muestras de personas no identificadas.

La anterior es una lista no limitativa. La estrategia de investigación dependerá de cada caso y de la información que se vaya obteniendo. Todas las acciones que se han mencionado hasta aquí deben tener referencia de la autoridad que recogió la evidencia. De hecho, el control y registro de indicios materiales está controlado por la Cadena de Custodia.²⁷

La inspección del lugar de la desaparición.

La policía debe realizar inspección en el lugar de la desaparición y reconstruir la ruta de la desaparición, esto con la idea de buscar indicios y pruebas



27 Código Nacional de Procedimientos Penales, del artículo 227 al 253.

3.4. Información Post Mortem

Es obligatoria la implementación del Protocolo de Tratamiento e Identificación Forense, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de marzo de 2015. La información post mortem es aquella recabada y capturada en la Base de Datos AM/PM por las autoridades forenses durante el examen de cuerpos o restos humanos localizados, que servirá para contrastar con la información ante mortem registrada en ese mismo sistema.

Esta información se recaba en toda actividad de recuperación de restos o cuerpos humanos en fosas clandestinas o fosas comunes o en otros lugares. Por lo anterior, el Ministerio Público debe mandar siempre a los servicios médicos forenses y periciales su intervención para realizar las siguientes diligencias, cuidando en todo momento el proceso de Cadena de Custodia:

- ▶ La protección y preservación del lugar de intervención.
- ▶ El procesamiento de los materiales probatorios.
- ▶ El levantamiento y embalaje de indicios biológicos y evidencias no biológicas.
- ▶ El tratamiento de cadáveres y restos humanos para la obtención de datos post mortem.
- ▶ El cotejo de datos e identificación de víctimas. Generar las bases de datos de perfiles genéticos de las personas desaparecidas.

El Protocolo determina una serie de criterios de actuación respecto a la identificación de un cadáver y/o restos que establece, entre otros asuntos, que debe tener un enfoque multidisciplinario. Una vez realizado todo el procedimiento dispuesto en el Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense, es necesario solicitar a Servicios Periciales confrontar los datos post mortem del cadáver y/o los restos en la Base de Datos AM/PM, para verificar si se encuentra entre las personas reportadas como desaparecidas.

Por tratarse de un procedimiento forense, técnico-científico, corresponde a los Servicios Periciales evaluar la importancia en términos identificatorios de los resultados alcanzados en cada uno de los dictámenes de cada disciplina participante en una identificación, la unificación de los mismos en un dictamen forense multidisciplinario integrado, así como dictar una opinión técnica sobre una identificación positiva. Sobre este tema, el Protocolo define los conceptos de Identificación Positiva²⁸, Identificación Negativa/Excluyente²⁹ e Identificación No Concluyente.³⁰

Una vez que los peritos designados determinen la existencia de una identificación positiva, se elaborará un dictamen forense multidisciplinario en el que se integrará el análisis y comparación de todos los documentos sobre el hallazgo, recuperación, traslado de los restos y dic-

28 La información disponible y los datos antemortem y postmortem coinciden en suficiente detalle y son adecuadamente individualizantes, como para establecer que dicha información proviene del mismo individuo.

29 Los datos antemortem y postmortem son claramente inconsistentes, presentan discrepancias absolutas. Por lo tanto, no es posible concluir que los restos pertenezcan a la persona buscada.

30 La información disponible y evidencia antemortem y postmortem es insuficiente en calidad y cantidad para hacer una comparación, o los resultados de la comparación no son suficientemente contundentes e individualizantes. No se puede lograr una conclusión suficientemente fundada sobre la identidad de la persona. Se recomiendan investigaciones y/o estudios adicionales.

támenes realizados en materia de odontología, dactiloscopia, medicina, antropología, genética y criminalística de campo, entre otros, obtenidos a partir del Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense.

Cuando concluya el dictamen forense multidisciplinario, los Servicios Periciales deberán entregar la información al Ministerio Público el cual determina si, de acuerdo con la evidencia aportada en este dictamen, se encuentra plenamente identificado el cadáver y/o restos de la persona que se tenía por no localizada, elabora el acuerdo de recepción para agregarlo a la indagatoria e iniciar el proceso de notificación. Si se identifica el cadáver o restos, el Ministerio Público debe iniciar las gestiones para la notificación a los familiares y los trámites para su entrega.

Si no se identifica el cadáver o restos, el Ministerio Público debe asegurarse de que quede registrado el perfil post mortem en la base de datos y determinar su inhumación.

La inhumación debe hacerse en fosas individualizadas, separando cada cuerpo en una bolsa especial para resguardo de cadáveres, la cual deberá llevar al interior una placa de metal con los datos de la Averiguación Previa/Carpeta de Investigación que corresponda.

3.5. Casos de desapariciones no recientes

Respecto de los casos de desapariciones no recientes, el Ministerio Público debe cerciorarse de que en el expediente se cuente con toda, o la mayor cantidad de información descrita en las diferentes fases de este Protocolo. En el caso de que en el expediente haya faltantes de dicha información, es necesario recabarla, aunque posiblemente alguna ya no esté disponible por el tiempo transcurrido; sin embargo, la que no se haya borrado o destruido, es posible localizarla redoblando esfuerzos.

Un aspecto fundamental es solicitar copias de todas las Averiguaciones Previas/Carpetas de Investigación abiertas a lo largo de los años, ya que en ellas podría haber información que se hubiera recabado en el momento del reporte y sea la que ahora no se puede conseguir.

3.6. Cierre de la última fase

El cierre de esta fase se realiza únicamente si se localiza a la víctima, con vida o sin vida, y con la acreditación de la responsabilidad de los perpetradores de la desaparición.

Localización con vida:

Si se localiza a la persona con vida, es imprescindible que se lleven a cabo las gestiones para realizar la comparecencia de localización: fijar fecha, hora y lugar para tomar la declaración.

Si se requiere la colaboración de otras autoridades, se gira exhorto a la autoridad que corresponda. Si no la requiere, es importante que el Ministerio Público se traslade al lugar donde se encuentra la persona que ha sido localizada.

Si la persona localizada es menor de edad se deben analizar las circunstancias de su desaparición para determinar si avisar al padre, madre, tutores o representantes, pudiera poner en riesgo su seguridad.

Antes de iniciar la comparecencia, se debe preguntar a la víctima si desea que se le realice una valoración médica por parte de los Servicios Periciales, a fin de verificar que no se encuentre en riesgo por algún padecimiento médico. Si la persona accede, se le pedirá firmar el consentimiento informado. El examen médico que realicen los Servicios Periciales deberá ser lo más completo posible atendiendo a las características de la persona y de la desaparición, a fin de brindar la mayor ayuda que se pueda y canalizarla a una institución médica si hiciera falta.

Los peritos designados realizarán valoración médica, psicológica y forense, cuidando siempre el respeto a la dignidad de la persona locali-

zada con vida. En coordinación con personal de psicología es necesario cerciorarse de la debida protección a la víctima para que pueda encontrarse con sus familiares u otras personas que ella decida.

Antes de notificar a quien hubiera levantado el reporte o la denuncia de la desaparición, es imprescindible que el Ministerio Público junto con los profesionales en psicología, analicen si de la comparecencia de la persona localizada existe alguna circunstancia (señales de violencia familiar, abuso, riesgo a la seguridad o alguna otra) por la cual no se debiera llevar a cabo la notificación.

De no haber riesgo para la seguridad de la persona localizada, el agente del Ministerio Público federal o local notificará a sus familiares para el restablecimiento del lazo y se realizará el reencuentro entre la persona localizada con vida y sus familiares o personas legitimadas.

LOCALIZACIÓN CON VIDA

Una vez que una persona es encontrada con vida lo más importante es **dar garantías de su liberación y de su seguridad**. Es primordial avisar a los familiares sobre las condiciones de la víctima.

Localización sin vida:

Se realiza la notificación a familiares y entrega de cuerpos.

El Protocolo define una serie de derechos de los familiares o víctimas indirectas en el procedimiento de notificación, así como una serie de

requisitos que debe cumplir la autoridad tanto en el momento de la notificación, como de la entrega de cuerpos de personas desaparecidas. El Protocolo señala que las familias tienen derecho a ser notificadas sobre la identificación de su familiar, desde el instante en que exista un dictamen forense multidisciplinario.

Todas las acciones, medidas y procedimientos de notificación sobre la identificación a los familiares y la entrega de cuerpos serán implementados cumpliendo los principios de dignidad, debida diligencia, enfoque diferencial y especializado, gratuidad, igualdad y no discriminación, integridad, indivisibilidad e interdependencia, máxima protección, no victimización secundaria, participación conjunta, transparencia y trato preferente, dispuestos en la Ley General de Víctimas.

El Protocolo establece el concepto de notificación de la identificación de cadáver o restos, así como los requisitos que deben cumplirse en dichas notificaciones: forma en que ésta debe ser realizada y requisitos del espacio en donde dicha notificación debe darse. De igual forma, el procedimiento a seguir en los casos de personas extranjeras. Es importante apegar al procedimiento señalado, ya que la entrega de cuerpos implica una manera, cuando menos parcial, de reparación de los daños causados a las familias.

3.7. Determinación

A través de los medios de prueba y observando lo dispuesto en la Ley General, el Ministerio Público está obligado a comprobar el delito y la responsabilidad de la persona imputada, con lo cual resolverá si ejercita o no acción penal. Para la determinación de la punibilidad debe establecerse si existió tentativa, autoría, participación u omisión, respecto de todas las personas que pudieran estar involucradas en los hechos.

En este sentido, es conveniente destacar que, en los casos en los que existe participación de agentes del Estado, es difícil comprobar la responsabilidad mediata o calidad de garante de éstos, especialmente en aquellos en los que dicha participación fue orquestada por funcionarios públicos de alto rango, lo que incluye mandos de las fuerzas armadas e incluso funcionarios del gobierno estatal o federal. La pregunta práctica en estos casos es, ¿qué puede hacer el Ministerio Público frente a este fenómeno que es propio de crimen de sistema?

Sobre este punto toma gran relevancia la prueba indiciaria, la Corte Interamericana se ha pronunciado al respecto:

Es el Estado el que detenta el control de los medios de prueba. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de desaparición forzada, tomando en cuenta la naturaleza del delito; que es cometido por agentes estatales (precisamente los encargados de velar por la seguridad de las personas) el juez debe tomar en cuenta pruebas indiciarias, testimoniales indirectas y circunstanciales, así como inferencias lógicas.

En un Estado de derecho, la respuesta ante estos fenómenos criminales no puede ser otra que la investigación y sanción de los responsables, sin importar la posición de poder en la que se encuentren los perpetradores.

Bibliografía

BIBLIOGRAFÍA

Legislación:

Código Federal de Procedimientos Penales.

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

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

Instrumentos Internacionales:

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

Estatuto de Roma.

Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Caso Blake Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998.

Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011.

Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989.

Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006.

Caso Gómez Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010.

Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010.

Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014.

i(dh)eas

LITIGIO ESTRATÉGICO EN DERECHOS HUMANOS, A.C.

**MANUAL PARA LA APLICACIÓN
DE LA LEY GENERAL
SOBRE DESAPARICIÓN DE
PERSONAS Y EL PROTOCOLO
HOMOLOGADO DE BÚSQUEDA**

Marzo de 2018, Ciudad de México
(Primera Edición)
2,250 ejemplares



IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) y a través del proyecto “Hacia una investigación efectiva del delito de desaparición de personas y una atención digna y respetuosa de sus familiares”, presenta este Manual dirigido a las y los servidores públicos involucrados en actividades de búsqueda e investigación de casos de Desaparición de personas.

Su objetivo es brindar, mediante un formato accesible, información sobre la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas en vigor desde el 16 de enero de 2018, así como fomentar la aplicación del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, el cual se encuentra vigente desde agosto de 2015 y es de cumplimiento obligatorio para las autoridades.

El Manual también podrá ser aprovechado por los colectivos de familias de personas desaparecidas y organizaciones sociales que acompañan la búsqueda e impulsan la investigación de este delito. En este sentido, deseamos reiterar nuestro agradecimiento a las familias de las personas desaparecidas quienes cotidianamente nos dan ejemplo de su tenacidad, capacidad de lucha y compromiso en la ardua tarea de encontrar a sus seres queridos. Por nuestra parte, hemos asumido el compromiso de continuar trabajando en esta causa de manera profesional, propositiva y actuando con responsabilidad para lograr la consolidación de un Estado de Derecho que atienda las exigencias de justicia de las personas. Para ello continuaremos sumando esfuerzos con los colectivos y las personas que se solidarizan con el dolor de las víctimas y sus familiares en esta enorme tragedia, la cual no ha sido reconocida y asumida en su verdadera dimensión por el Estado mexicano.

