



MEXICO

Design and Start Implementing a Path of Action for National Public Policy Enforced Disappearances and Individuals with the Participation of Civil Society and Victims. (MX0066)

Overview

At-a-Glance

Action Plan: [Mexico Plan de Acción 2016-2018](#)

Action Plan Cycle: 2016

Status: Inactive

Institutions

Lead Institution: Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental de la Procuraduría General de la República (PGR) y Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Support Institution(s): NA

Policy Areas

[E-Government](#), [Human Rights](#), [Open Data](#), [Records Management](#), [Security](#)

IRM Review

IRM Report: [Mexico End-of-Term Report 2016-2018](#), [Mexico Mid-Term Report 2016-2018](#)

Starred: No

Early Results: Did Not Change

Design (i)

Verifiable: Yes

Relevant to OGP Values: Access to Information Civic Participation , Technology

Potential Impact: ○○○○

Implementation ⓘ

Completion: ○○○○

Description

Integrar y publicar información de personas desaparecidas en datos abiertos con una metodología única y homologada a nivel nacional diseñada e integrada de manera conjunta entre sociedad civil, academia, expertos, víctimas y gobierno.

IRM Midterm Status Summary

For Commitment detail, see [Mexico Mid-Term Report 2016-2018 \(Year 1\)](#).

IRM End of Term Status Summary

Eje 1: Derechos humanos y fortalecimiento del Estado de derecho

Texto del Compromiso: Diseñar e iniciar la ejecución de una ruta de acción para la política pública nacional en materia de desaparición forzada y por particulares con la participación de la sociedad civil y víctimas.

Líneas de acción:

1.1: Elaborar un diagnóstico (cuantitativo y cualitativo) sobre las desapariciones en México a través de un proceso en el que participen víctimas, sociedad civil y organismos internacionales. Este diagnóstico será presentado al Congreso.

1.2: Crear un mecanismo público de seguimiento, a modo de tablero de control, de la aplicación a nivel nacional del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación de Delito de Desaparición Forzada.

1.3: Integrar y publicar información de personas desaparecidas en datos abiertos con una metodología única y homologada a nivel nacional diseñada e integrada de manera conjunta entre sociedad civil, academia, expertos, víctimas y gobierno.

Institución(es) responsable(s): Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental de la Procuraduría General de la República (PGR) y Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Institución(es) de apoyo: N/A

Fecha de inicio: 1de octubre de 2016 **Fecha de cierre:** 31 de agosto de 2018

Objetivo del compromiso

Las jornadas abiertas efectuadas durante el desarrollo del tercer plan de acción identificaron la desaparición forzada como uno de los temas prioritarios para la población en lo que respecta a derechos humanos y fortalecimiento del Estado de derecho. Este eje temático recoge esa preocupación buscando llenar el vacío de política pública que existía en materia de desaparición forzada bajo un enfoque participativo. Para alcanzar su objetivo, el compromiso planteaba las tres líneas de acción mencionadas anteriormente.

Cumplimiento

Resumen en las tres líneas de acción a medio término:

Línea de acción 1.1: Limitado

Línea de acción 1.2: Limitado

Línea de acción 1.3: No iniciado

Al cierre del periodo de evaluación para el Informe de Avances 2016-2018 (30 de junio de 2017), el nivel de cumplimiento de las dos primeras líneas de acción era muy limitado ya que aun se estaban definiendo programas de trabajo. La tercera línea de acción no se había iniciado [1].

Fin de término:

Miembros del Gobierno y representantes de OSC comentaron a la investigadora que la idea original era que este compromiso contribuyera a informar y dar impulso al proceso legislativo que ya se venía dando en materia de desaparición forzada. Sin embargo, la aprobación y posterior promulgación, en noviembre de 2017, de 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*) tuvo una incidencia directa sobre este compromiso y las hojas de ruta que se habían trazado para cada línea de acción. La nueva ley colocó a las instancias responsables de

implementar el compromiso en una situación compleja pues introdujo elementos que obligaron al replanteamiento de los objetivos originales de las líneas de acción.

De manera extraoficial, organizaciones como Artículo 19, Observatorio Nacional Ciudadano, Fundar y Data Cívica coinciden en señalar que la hoja de ruta que guió la implementación del compromiso alteró de manera importante los alcances del compromiso original y, por tanto, consideran que los resultados presentados por las autoridades no cumplen con las expectativas y el objetivo acordados en el tercer plan de acción [2].

Línea de acción 1.1: Limitado

El diagnóstico de desapariciones que se tenía previsto en el tercer plan de acción no se concretó y, por tanto, tampoco se presentó al Congreso.

La promulgación de la *Ley General* mencionada anteriormente impuso la necesidad, a ojos del Gobierno, de hacer ajustes a la hoja de ruta que se publicó en octubre de 2017 a fin de dar cumplimiento a las disposiciones que ahí se incluyen. Dicha hoja establecía como meta el diagnóstico a que hace referencia la línea de acción. La hoja de ruta ajustada conservó la línea de acción original pero estableció un plan y una meta diferente [3]. Específicamente, la hoja de ruta ajustada establece una serie de acciones que desembocan en la creación del Programa Nacional de Exhumaciones.

Al 31 de agosto de 2018 lo que se presenta como resultado final de esta línea de acción es una nota técnica en la que se explica qué es el Programa Nacional de Exhumaciones, cómo se debe elaborar éste y a quién le corresponde la elaboración, así como una justificación de porqué aún no existe dicho Programa [4].

A fin de poner estas decisiones en contexto, es importante señalar que La *Ley General* prevé la creación de dos programas nacionales: el Programa Nacional de Búsqueda y Localización de Personas y el Programa Nacional de Exhumaciones. En ambos casos, la elaboración de diagnósticos orientadores se consideró indispensable. La hoja de ruta ajustada contempla entre sus actividades que la Procuraduría General de la República (PGR) desarrolle un diagnóstico sobre exhumaciones con el objeto de informar la elaboración del Programa Nacional de Exhumaciones, y que la recién creada Comisión Nacional para la Búsqueda de Personas (CNBP) elabore un diagnóstico participativo para contribuir al desarrollo del Programa respectivo.

Representantes de la PGR indicaron a la investigadora del MRI que los integrantes de la CNPJ [5] están realizando el proceso de validación del diagnóstico sobre exhumaciones. Este diagnóstico no es público, lo cual impide corroborar lo anterior de manera independiente [6]. Señalaron también que una vez concluido el proceso de validación al interior de la CNPJ se iniciará un proceso de consulta

con el Consejo Nacional Ciudadano (CNC) con miras a desarrollar el Programa Nacional de Exhumaciones [7].

Por su parte, representantes de la CNBP informaron que se elaboró un diagnóstico sobre la situación de desaparición y las instituciones que participan en la búsqueda y localización de personas [8]. Este diagnóstico constituye el primero de varios objetivos contemplados en la Matriz de Objetivos que actualmente guía la elaboración del Programa Nacional de Búsqueda y Localización de Personas. Al igual que en el caso de exhumaciones, el diagnóstico no es público. Para este proceso la CNBP convocó a diversos expertos, académicos, sociedad civil y familiares de las víctimas, además de consultar con el Consejo Nacional Ciudadano [9].

Línea de acción 1.2: Limitado

Al cierre del periodo de evaluación de este informe, no se observaron avances adicionales a los ya registrados para esta línea de acción en el informe de avances [10]. Parte de la explicación a ello se encuentra en los cambios introducidos por la *Ley General*. Específicamente, ésta obliga a sustituir el protocolo a que hace referencia el compromiso con dos nuevos protocolos, uno de investigación y otro de búsqueda. En consecuencia, las dependencias responsables decidieron reorientar sus esfuerzos hacia la elaboración de estos nuevos protocolos, a partir de los cuales, presumiblemente, se construirá una herramienta de seguimiento para el público. Para ello no se tiene prevista una fecha ya que aún no se cuenta con versiones definitivas de los protocolos. El que mayores avances presenta es el Protocolo de Investigación antes mencionado, cuya versión más reciente será presentada ante la Comisión de Procuración de Justicia en el mes de octubre. Esa versión, además, es producto de consultas periódicas tanto al interior del Consejo Nacional Ciudadano como de convocatorias a organizaciones de la sociedad civil y familias – la última de las cuales se llevó a cabo entre el 11 y 12 de septiembre de 2018.

Línea de acción 1.3: Limitado

La implementación de esta línea de acción presenta avances, pero éstos son aún limitados. El Gobierno ofrece como resultado final, al 31 de agosto de 2018, el portal del Sistema Único de Información Tecnológica e Informática, SUI TI, (<https://sui ti.segob.gob.mx/busqueda>), la primera versión de un registro de personas desaparecidas y no localizadas que busca tener alcances nacionales. La información que ahí se ha colocado no está en datos abiertos ni su publicación resulta de una metodología única y homologada a nivel nacional.

El SUI TI continúa en proceso de conformación: la plataforma misma arroja un mensaje de advertencia sobre los errores y las imprecisiones que aún contiene. Adicionalmente, funcionarios de la CNBP indicaron que si bien se ha integrado información de 35.000 personas, sólo unas 13.000 cuentan ya con identidad digital. Por su parte, funcionarios de PGR informaron que han realizado un

estudio preparatorio para la elaboración de una metodología única para el SUITI, el cual identificó los principales obstáculos a vencer para contar con un sistema único y homologado a nivel nacional [11]. Este documento (no disponible al público) servirá de base para que la CNBP desarrolle los elementos técnicos que habrán de informar la conformación de nuevos registros de personas desaparecidas. Funcionarios de la CNBP comentan que aún no han llegado a esta etapa. Se prevé que el SUITI esté listo en 2019. Por último, como se explica en la siguiente sección, los avances en esta línea de acción son fundamentalmente resultado del trabajo de las instancias gubernamentales responsables, no de un proceso participativo.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Línea de acción 1.1

Participación ciudadana: No cambió

Esta línea de acción buscaba contribuir al desarrollo de la legislación en materia de desaparición forzada a través de un diagnóstico en el que participaran víctimas, sociedad civil y organismos internacionales. El proceso de implementación no alcanzó las etapas de consulta esbozadas en el tercer plan de acción y previstas en la hoja de ruta de octubre de 2017. Por tanto, la valoración del MRI es que en términos de participación ciudadana este compromiso no derivó en ningún cambio.

Conviene señalar aquí que la *Ley General* obliga tanto a la PGR como a la Comisión Nacional de Búsqueda a desarrollar procesos participativos y de consulta para la toma de decisiones relativa a la desaparición forzada y por particulares. En este sentido, tanto el Consejo Nacional Ciudadano como las consultas más amplias con académicos, expertos, sociedad civil y representantes de las víctimas son nuevas obligaciones que, en principio, sugieren cambios positivos a nivel de apertura gubernamental.

En este momento, sin embargo, es difícil hacer una valoración más precisa de dicha apertura ya que no se cuenta con evidencia documental que confirme la participación *de facto* de las OSC y familias convocadas a las diversas reuniones y consultas, que capture las perspectivas de estas partes interesadas, y/o que refleje la manera en que estas perspectivas se han incorporado a la toma de decisiones. Adicionalmente, si bien el Consejo Nacional Ciudadano se encuentra ya en funciones, no se cuenta con evidencia documental que permita evaluar el impacto de sus aportaciones a la implementación de la política en materia de desaparición forzada.

Línea de acción 1.2

Acceso a la información: No cambió

Esta línea de acción era relevante al valor de la AGA de acceso a la información pues buscaba transparentar al público la información relativa a los procesos de investigación y búsqueda de personas desaparecidas y, con ello, facilitar el seguimiento en la implementación del protocolo respectivo. Al no haberse creado el mecanismo previsto en el compromiso, no se han registrado cambios en la información que el Gobierno divulga en esta materia y, por tanto, tampoco han habido mayores avances en apertura gubernamental.

Línea de acción 1.3

Acceso a la información: No cambió

Participación ciudadana: No cambió

A través de esta línea de acción se buscaba mejorar la cantidad, calidad y accesibilidad de la información sobre personas desaparecidas mediante un proceso participativo de diseño e integración metodológica. En consecuencia, la línea de acción era relevante para los valores de acceso a la información y participación ciudadana.

Previo a la implementación de este compromiso, la información sobre personas desaparecidas se podía consultar en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) disponible en <http://www.rnped.segob.gob.mx>. Una vez terminado, el SUITI presentará ventajas sobre el RNPED, al asignar a cada persona desaparecida una identidad digital (conformada por fotografía, huella digital y folio único, el cual se obtiene una vez que el nombre y la fecha de nacimiento de la persona han sido verificados con el Registro Nacional de Población, RENAPO) para evitar duplicidades y errores en la información, e incluir información histórica sobre la desaparición y, en su caso, la localización [12]. Sin embargo, la conformación de esta herramienta se encuentra aún en etapas iniciales y, por tanto, no es posible apreciar un cambio en la cantidad y calidad de información respecto a la práctica actual del Gobierno.

Hasta el 31 de agosto de 2018, la construcción del SUITI había quedado fundamentalmente en las manos de PGR y la CNBP. El Gobierno resaltó la colaboración con la OSC Data Cívica en el desarrollo del módulo de consulta pública (el cual ya se puede visualizar, pero su operación es muy limitada), sin embargo, dicha participación se vio limitada a un acuerdo de consultoría bajo el cual dicha OSC enfocaría su esfuerzo en la accesibilidad del módulo respectivo. Comentó también la CNBP que desde el Consejo Nacional Ciudadano han recibido retroalimentación positiva en torno a la herramienta, pero esta información se pudo verificar de manera independiente. Tanto la contratación de Data Cívica como la retroalimentación del Consejo Nacional Ciudadano sugieren pasos positivos en el acercamiento del Gobierno a la sociedad civil. Sin embargo, en vista de que todavía hay acciones pendientes por implementar (en su mayoría en el proceso de consulta según quedó

estipulado en los hitos del compromiso) no es posible dimensionar en su totalidad el cambio en las prácticas participativas derivado de este compromiso.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Al momento de redactar este informe el Gobierno de México no ha presentado un siguiente plan de acción. El cuarto plan de acción de México será presentado en agosto 2019.

[1]Para mayor detalle consultar el *Informe de Avances 2016-2018 de México* aquí:

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Mexico_Mid-Term_Report_2016-2018_Comments-Received.pdf

[2]Al respecto se puede consultar el *Informe Sombra de Sociedad Civil sobre el proceso del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto en México 2016-2018*, disponible aquí:

<https://gobiernoabierto.mx.org/blog/2018/11/14/informe-sombra-al-tercer-plan-de-accion-de-gobierno-abierto/>

[3]La hoja de ruta ajustada se puede descargar desde: <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga>. En el texto correspondiente a este compromiso incluido en el portal se hace referencia a un vínculo (<https://goo.gl/g1AguQ> como el sitio donde se aloja la versión original de la hoja de ruta. Sin embargo, al intentar acceder a la página el sistema arrojó un mensaje de error.

[4]La nota técnica está disponible aquí: <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=1.%20Nota%20Técnica%20Programa%20Nacional%20de%20Exhumaciones.pdf>

[5]Información aportada durante la realización de grupo de enfoque para discutir el cumplimiento del compromiso en materia de derechos humanos y fortalecimiento del Estado de derecho realizado el lunes 17 de septiembre en las instalaciones de la Secretaría de la Función Pública. Participaron en la reunión Adi Loza (titular de la Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental), Dulce Hernández (directora de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto de la UTAG) y José Antonio Pérez Bravo (coordinador de asesores) por parte de la Procuraduría General de la República, Martha Clemencia González Aguilar (directora) por parte de la Comisión Nacional de Búsqueda, así como Guillermo del Río Hernández (titular del Centro Nacional de Información) y Melissa Rodríguez Segura (directora) por parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

[6]Al encontrarse este diagnóstico en proceso deliberativo, la *Ley General de Transparencia* no obliga a su publicación. La *Ley General de Transparencia* se puede consultar aquí:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

[7] Ley General creó el Consejo Nacional Ciudadano como un órgano de consulta del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas en el que participan familiares de personas desaparecidas, especialistas en protección y defensa de derechos humanos, búsqueda de personas y materia forense, y representantes de OSC de derechos humanos elegidos por el Senado a partir de una consulta pública. Los consejeros desempeñan su cargo de manera honorífica con el apoyo de la Secretaría de Gobernación en temas de infraestructura y recursos. Los integrantes actuales son Denise González y Santiago Corcuera (académicos especialistas en derechos humanos de la Universidad Iberoamericana), Volga de Pina (especialista en búsqueda de personas desaparecidas de FLACSO), Mercedes Doretti (antropóloga forense), Humberto Francisco Guerrero (FUNDAR, organización del Núcleo), Juan Martín Pérez García (Red por los Derechos de la Infancia en México), Consuelo Morales (Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos), y Norma Quintero (Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios).

[8] Información obtenida durante el grupo de enfoque citado previamente.

[9] La convocatoria de CNBP incluyó a organizaciones de amplio reconocimiento tales como Observatorio FLACSO, el Observatorio Nacional Ciudadano, Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, IPN Finder, Data Cívica, el Equipo Argentino de Antropología Forense y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

[10] Para mayor detalle consúltese el Informe de Avances 2016-2018 de México disponible aquí: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Mexico_Mid-Term_Report_2016-2018_Comments-Received.pdf

[11] Información obtenida del grupo de enfoque citado en (3).

[12] Personal de PGR y la CNBP informaron a la investigadora durante el grupo de enfoque citado en (3), que el RNPED era un registro limitado a personas que permanecían sin localizar y, por tanto, no aportaba un panorama completo de las desapariciones en México. Adicionalmente, el RNPED no contaba con mecanismos que permitieran evitar duplicidades o errores en los registros. La *Ley General* en materia de Desaparición Forzada abrogó el RNPED y ordenó la conformación de un registro nacional único de personas desaparecidas que incluya un módulo de consulta accesible al público.

Mexico's Commitments