



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

INFORME ESPECIAL SOBRE DESAPARICIÓN DE PERSONAS Y FOSAS CLANDESTINAS EN MÉXICO. (RESUMEN EJECUTIVO)

I. PRESENTACIÓN.

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 6, fracciones VII y VIII, y 15, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 174 de su Reglamento Interno, presenta a la opinión pública y a las autoridades el **Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México.**

2. El problema de las desapariciones desafía las capacidades y recursos del Estado mexicano para dar respuesta a una situación que, con el paso del tiempo, se está convirtiendo en un obstáculo que no hemos podido superar en nuestro camino rumbo a una cultura sustentada en la observancia de los derechos humanos.

3. No obstante la voluntad que para atender este tema han expresado en reiteradas ocasiones autoridades de los distintos niveles y órdenes de gobierno, esta Comisión Nacional advierte la existencia de un



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

problema estructural dentro del diseño institucional y la operación de las distintas instancias del Estado mexicano, que ha impedido el que se hayan registrado los avances deseados.

4. Muchas y diversas son las condiciones que, de algún modo, podríamos señalar que han dado pauta a la compleja problemática que nuestro país enfrenta en materia de desaparición de personas, entre las cuales, podríamos mencionar:

- La existencia de una serie de inconsistencias en la definición jurídica de los distintos tipos de desaparición, en relación con los principales instrumentos internacionales en la materia;
- El hecho de que algunos estados de la República no hayan tipificado la desaparición forzada como un delito autónomo;
- La falta de una ley general que regule todos los aspectos de la desaparición de personas;
- La ausencia de una coordinación vertical y horizontal efectiva entre las autoridades federales, estatales y municipales para



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

prevenir, perseguir y sancionar los delitos que se cometan con relación a este ámbito;

- Las omisiones o insuficiencias en la integración y empleo del registro de detención de personas, y
- La falta de equipos profesionales encargados de la búsqueda de personas desaparecidas, así como la necesidad de una sólida base de datos centralizada sobre personas desaparecidas.

5. Por lo que hace a la desaparición forzada de personas, la misma es una práctica ignominiosa, contraria a la dignidad humana y que implica la negación de todos los derechos humanos. Es un delito pluriofensivo, que agravia a la sociedad y además afecta y atenta no sólo en contra de la persona desaparecida, sino también de sus seres queridos, de sus allegados, quienes al dolor de la ausencia tienen que sumar el vivir con la incertidumbre, la angustia y la desesperación sobre el destino de quien desapareció. En un caso de desaparición forzada de personas no basta la identificación y sanción de los responsables. La vigencia del derecho a la verdad y la debida atención a las víctimas requieren, de manera prioritaria, la localización de quienes fueron desaparecidos y conocer su paradero.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

6. En diversas ocasiones y foros, tanto nacionales como internacionales, este Organismo Nacional ha señalado la urgente necesidad no sólo de reconocer la problemática existente en nuestro país en materia de desapariciones, sino también de implementar acciones para su atención, lo cual pasa desde la debida tipificación del delito de desaparición forzada conforme a estándares internacionales, el adecuado registro de los casos presentados que distinga aquellos que propiamente impliquen una desaparición forzada, de aquellos atribuidos a particulares o miembros de la delincuencia organizada, así como las personas cuyo paradero se desconoce.

7. El problema de las desapariciones en México no se limita al caso Iguala, pero desafortunadamente aún no estamos en posibilidad de dimensionarlo adecuadamente debido a la falta de datos que permitan determinar con certeza el número de casos que serían propiamente desapariciones forzadas imputables a autoridades del Estado y distinguirlos de aquellos en que la desaparición sería responsabilidad de particulares, de la delincuencia organizada o se debiera a alguna otra causa.

8. La desaparición de una persona representa un reto ineludible para cualquier Estado, pues su maquinaria de justicia e investigación se pone a prueba, no solo frente a sus ciudadanos, sino ante el concierto



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

internacional y ante las organizaciones civiles que pugnan en todo momento por el respeto y vigencia de los derechos humanos. En el caso de la desaparición forzada, la existencia de un solo caso es inaceptable y debe movernos como autoridades y sociedad para llegar a la verdad en el mismo y propiciar que esta práctica se elimine por completo.

9. A principios de 2015, la CNDH acudió ante el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas a rendir un informe independiente a aquel que fue presentado por la delegación del Gobierno de México, con relación a la situación imperante en esa materia en nuestro país. En esa oportunidad, se propusieron diversas medidas para la atención de este tema, que se sumaron a las que sugirió dicho Comité y el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la materia, mismas que se reiteran en el presente informe, como pasos necesarios para que nuestro país atienda debidamente la problemática que enfrenta en materia de desapariciones.

10. Si bien es preciso señalar que han existido algunos avances, como lo fue la reforma al artículo 73 Constitucional y el proyecto de iniciativa presentado por el Ejecutivo Federal que posibilita la emisión de una Ley General sobre este tema, así como la elaboración de diversos



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

protocolos, a la fecha los avances no son los esperados y los pendientes aún son muchos. En este sentido, es preciso adoptar, entre otras, las siguientes medidas para la atención integral de esta problemática:

- Contar con un eficaz y exhaustivo Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas y Desaparecidas, a partir de criterios claros, homologados y públicos sobre la forma en que se califican las denuncias de desaparición, las investigaciones que se llevan a cabo y la manera en que reportan los casos;
- La profesionalización de los servidores públicos encargados de procesar y reportar la información, así como de aquellos encargados de investigar los casos y realizar labores de búsqueda a nivel federal y local;
- La expedición del Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas;
- La aplicación del protocolo homologado de búsqueda de personas desaparecidas que genere una reacción inmediata de las autoridades, para dar con el paradero de las personas;



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- Fortalecer y unificar el Registro Administrativo de Detención a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que incluya la información de las detenciones bajo las modalidades de orden de aprehensión, flagrancia, ministerial por caso urgente, arraigo, cateo y provisional con fines de extradición;
- La necesidad de continuar con la búsqueda y registro de fosas clandestinas, y la identificación de los cadáveres;
- La conformación de un adecuado Sistema Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas;
- La creación en el ámbito de las instancias de procuración de justicia, de grupos capacitados y especializados en la búsqueda de personas desaparecidas;
- La creación de un Sistema Nacional de Información Genética que incluya material de este tipo y muestras biológicas de familiares de personas que han sido reportadas como desaparecidas, y el análisis de la información genética de restos humanos encontrados en fosas comunes y clandestinas;



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- La expedición de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar los Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición de Personas por Particulares. Esta ley debe elaborarse escuchando a las víctimas, atendiendo sus necesidades y opiniones, así como las de las organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas en la materia;
- La tipificación del delito de desaparición por particulares y la regulación de la declaración de ausencia por desaparición;
- La necesidad de que el Estado mexicano acepte la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir peticiones individuales, y
- Tener especial atención en los casos de desaparición de personas que se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad, tales como mujeres, migrantes, personas con discapacidad, menores de edad, indígenas, defensores de los derechos humanos y periodistas.



11. La defensa y protección de los derechos humanos no pueden esperar ni estar sujetas a tiempos o intereses políticos o de cualquier otra naturaleza. Es necesario atender de inmediato las 64 recomendaciones y propuestas que en el tema de desaparición de personas han formulado tanto los órganos del Sistema Universal de la Organización de las Naciones Unidas como Regional de la Organización de Estados Americanos, para aspirar a mejorar nuestro contexto actual en el menor plazo posible.

12. La desaparición de personas es uno de los efectos más graves y evidentes que la ausencia de condiciones mínimas de seguridad ha ocasionado en nuestra sociedad. De acuerdo con las cifras oficiales contenidas en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, así como aquellas proporcionadas a este Organismo Nacional por las instancias de procuración de justicia, en los últimos 10 años se advertiría un incremento en el número de personas desaparecidas, así como en la impunidad que persiste en los casos que al respecto son denunciados a las autoridades.

13. La presente investigación evidencia el hecho de que, a pesar de que México ha sido uno de los países que han firmado y ratificado diversos instrumentos internacionales relativos a la atención y erradicación de las desapariciones de personas, las autoridades que



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

comprenden los tres ámbitos de gobierno, no han dado la debida atención a tal problemática en la última década.

14. Lo anterior se ha documentado en diversos informes gubernamentales y en los propios emitidos por la sociedad civil, de cuya lectura se desprende que este fenómeno continúa ocurriendo, e incluso aumentando en varias regiones del país, lo que se traduce como el incumplimiento del fin último de la función estatal, que es la convivencia pacífica y la seguridad pública, pasando por alto no solo los pronunciamientos emitidos por esta Institución Nacional Protectora de los Derechos Humanos, sino también los compromisos asumidos ante la comunidad internacional, reflejando además, en muchos casos, dilación y falta de interés para resolver tal problemática que lacera a la sociedad en general, lo cual constituye una violación a los derechos humanos. Incluso, el supuesto de las desapariciones imputadas a la delincuencia organizada, es un efecto de la desatención continua de hace décadas de una adecuada seguridad ciudadana, de los fenómenos de corrupción cada vez más extendidos y a la persistente impunidad que ha incidido en la arraigada violencia en diversas y extendidas zonas del país, todo lo cual ha potenciado un débil Estado de Derecho.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

15. También la falta de una respuesta adecuada ante las rivalidades de grupos delincuenciales, con el consecuente incremento de homicidios, desapariciones y desplazamientos forzados internos ha abonado a que la violencia adquiera rostro, habite y penetre en el tejido social, generando más violencia. Si bien el Estado no puede abandonar sus tareas propias de perseguir el delito y, desde luego, prevenirlo y generar condiciones de seguridad, es necesario fortalecer la atención a las causas estructurales que generan condiciones para la comisión de delitos, es decir, la apuesta ineludible debe ser más prevención integral, lo que implica priorizar los derechos sociales que disminuyan la brecha de desigualdad.

II. ACCIONES REALIZADAS POR LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE INFORME ESPECIAL.

16. La elaboración de este Informe Especial implicó la recopilación y el análisis de diversa información, en particular de aquella contenida en los expedientes que sobre personas desaparecidas se registraron en esta Comisión Nacional durante los últimos años; en las consultas que personal de este Organismo Nacional desahogó, como muestra representativa, respecto de 100 investigaciones ministeriales iniciadas en los diversos órganos de procuración de justicia de la República Mexicana entre los años 2009 y 2015, con motivo de la desaparición



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

de personas; en los informes que hasta diciembre de 2016 rindieron las diversas autoridades federales y locales que fueron requeridas por esta Institución; estadísticas, legislación nacional e internacional, así como archivos electrónicos y en notas periodísticas dadas a conocer a la opinión pública a través de diversos medios de información, entre otras.

17. Debido a la naturaleza de la temática abordada, se implementó un programa de trabajo encaminado, por una parte, a analizar la actuación de los representantes sociales encargados de las investigaciones ministeriales relacionadas con personas desaparecidas, así como a conocer las acciones implementadas por el Estado mexicano para prevenir, combatir y erradicar dicho flagelo, y por la otra, analizar la información contenida dentro de los expedientes registrados en el Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas No Identificadas (SINPEF) que este Organismo Nacional puso en marcha en el segundo semestre del 2007 con la finalidad de coadyuvar, en su ámbito de competencia, con los órganos de procuración de justicia del país en la búsqueda y localización de personas desaparecidas, además de examinar toda aquella que sobre el tema, previo requerimiento proporcionaron dichos órganos, incluida la información oficial sobre fosas clandestinas



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

localizadas en diversas entidades federativas y la investigación hemerográfica que sobre el tema realizó este Organismo Nacional.

18. Se llevó a cabo un análisis-muestreo a 1,000 expedientes SINPEF, dentro del cual se realizaron cuando menos 1,200 llamadas telefónicas a familiares de las víctimas de desaparición que se encuentran registradas en dicho sistema de información, a fin de darles a conocer las acciones de búsqueda llevadas a cabo por este Organismo Nacional, precisando que no en todos los casos se logró la comunicación con algún familiar de la víctima.

19. Se enviaron un total de 589 oficios de solicitudes de información a las siguientes autoridades: en el ámbito federal, a la Procuraduría General de la República, al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y en el ámbito local, a los titulares de los órganos de procuración de justicia de las 32 entidades federativas del país.

20. En el Informe Especial se describe, entre otros aspectos, los siguientes:

- Las recomendaciones emitidas por este Organismo Nacional en materia de desaparición forzada de personas y aquellas



relacionadas con una inadecuada investigación ministerial de casos de personas desaparecidas, así como su correspondiente seguimiento;

- Aspectos relativos a la Recomendación 26/2001, relacionada con los 532 expedientes recibidos por presuntas desapariciones ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80, así como de los registros preexistentes que puedan ser incorporados al Registro Nacional de Víctimas;
- Datos estadísticos contenidos en el Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas no Identificadas de este Organismo Nacional, indicadores y patrones de conducta al momento de acontecer la desaparición de una persona, y resultados obtenidos;
- Investigaciones ministeriales iniciadas en materia de desaparición forzada de personas, lugar en el que ocurrieron los hechos y curso que tuvo la investigación, desglosadas por entidad federativa;



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- Incidencia delictiva en materia de desaparición de personas, desglosada por entidad federativa, así como las inconsistencias entre las diversas cifras proporcionadas a este Organismo Nacional por las instancias de procuración de justicia y las que se desprenden del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas y Desaparecidas;
- Datos oficiales relacionados con fosas clandestinas localizadas en diversas entidades del país y número de cadáveres de ellas exhumados, así como los datos derivados de un muestreo hemerográfico realizado por esta Comisión Nacional;
- Principales irregularidades cometidas por agentes del Ministerio Público en la investigación de personas desaparecidas, a partir del análisis de las 100 investigaciones ministeriales referidas, y
- Las 102 propuestas formuladas por este Organismo Nacional a diversas autoridades federales y estatales para la atención integral de la desaparición de personas en el territorio nacional.

21. El resultado de la investigación realizada, permitió confirmar que el problema de las desapariciones subsiste en el país, como consecuencia, entre otros factores, de la falta de una procuración de



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

justicia pronta y expedita, que lejos de producir investigaciones eficaces y sustentables para la localización de las víctimas y el ejercicio de la acción penal en contra de los responsables, en la mayoría de los casos sitúa a los agraviados y a sus familiares en estado de abandono, revictimizándolos al hacerles nugatorios sus derechos contemplados en la Constitución General de la República.

22. También se formularon pedimentos a los titulares de las instancias de procuración de justicia locales, para que de conformidad con sus registros o bases de datos, proporcionaran información relativa a las fosas clandestinas halladas en sus respectivos territorios en el periodo comprendido de enero 2007 a agosto 2016, la cantidad de cadáveres y restos humanos que de ellas fueron exhumados, así como aquellos datos que permitieran conocer los resultados alcanzados por dichas dependencias en materia de identificación humana. Los órganos de procuración de justicia de Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Sinaloa y Tamaulipas, omitieron dar respuesta a esta Comisión Nacional.

III. CIFRAS SOBRE PERSONAS DESAPARECIDAS.

23. Esta Institución expresa su inconformidad e insatisfacción con la información remitida en diferentes momentos por los órganos de



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

procuración de justicia de las entidades federativas del país, toda vez que dichas instancias utilizan de manera indistinta los conceptos de desaparecidos, extraviados, no localizados y ausentes, para referirse a todas aquellas personas de las que se desconoce su paradero, situación por la cual para esta Comisión Nacional resulta complejo conocer cuántos acontecimientos derivaron de una conducta delictiva imputada y/o cometida por agentes del estado o particulares y cuáles obedecen a otras circunstancias.

24. De igual forma, resalta la insuficiencia en la información que dichas instancias remitieron a través de diversos oficios y en distintos años, correspondiente al periodo 1995-agosto de 2015, de la cual se desprende 57,861 registros de personas reportadas como desaparecidas o personas que por causas distintas a la comisión de un delito su ubicación es desconocida, **enfaticando que ello no significa que al día de hoy existan 57,861 personas desaparecidas en el país**, sino que responde a la sumatoria que respecto de 20 años han reportado los órganos de procuración de justicia locales. Por tanto, de esta cifra habría que determinarse, previo los respectivos cruces de información, cuántas personas han sido localizadas.

25. El 16 de mayo de 2016 este Organismo Nacional remitió a cada órgano de procuración de justicia un disco compacto que contenía un



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

listado que ellos mismos proporcionaron en diferentes momentos con los nombres y/o datos de personas desaparecidas en su demarcación territorial o cuya ubicación se desconoce, a fin de que realizaran un cotejo con sus registros vigentes y poder establecer el nombre de las personas que permanecen desaparecidas y aquellas que fueron localizadas.

26. En respuesta, 25 instancias de procuración de justicia remitieron la información correspondiente que en su totalidad suman 24,928¹ víctimas, señalando que la mayoría de los órganos de procuración de justicia no explicaron los motivos de la disminución de casos. No se omite mencionar que, de manera paralela, esta Comisión Nacional ha venido realizando una revisión paulatina y aleatoria -aún no concluida- a la información relacionada con los 57,861 registros de personas desaparecidas inicialmente proporcionada, obteniendo como resultado a diciembre de 2016 una base de datos de 32,236 casos de personas desaparecidas en el país, de las cuales se tendrá que determinar cuántas han sido localizadas.

¹ La información de los órganos de procuración de justicia de Sonora y Tlaxcala relacionada con personas desaparecidas, se hizo llegar a este Organismo Nacional con fecha posterior al cierre de la información considerada para efectos del presente Informe Especial, razón por la cual se encuentra en análisis y, por tanto, no fue contabilizada.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

27. Es importante destacar que los órganos de procuración de justicia de los estados de Colima, Guerrero, Morelos, Nayarit y San Luis Potosí, fueron omisos en dar respuesta a dicho requerimiento, mientras que las autoridades de la Ciudad de México y del estado de Jalisco, manifestaron expresamente su negativa a proporcionar tal información, aduciendo que la misma es de naturaleza reservada y confidencial por contener datos personales.

28. De igual forma, en respuesta a la solicitud que esta Institución realizó a las instancias de procuración de justicia locales en el mes de agosto de 2015, respecto del número de personas que han sido localizadas en cada entidad federativa en el periodo 2005-agosto 2015, 23 procuradurías y/o fiscalías locales en su conjunto reportaron un total de 48,827 personas localizadas, proporcionando información parcial e insuficiente. Por ello, no se excluye el hecho de que algunas de las 48,827 personas localizadas formen parte de los citados 57,861 registros de personas desaparecidas informadas, ni tampoco de aquellos que conforman los 32,236 casos que han sido revisados por esta Comisión Nacional.

29. No obstante lo anterior, las cifras oficiales contenidas en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas a octubre de 2016 suman un total de 29,903 de las cuales 28,937



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

corresponden al fuero común y 966 al fuero federal. De acuerdo con los datos de dicho registro, en los últimos 10 años ha habido un incremento de personas desaparecidas, de conformidad con lo siguiente: en 2007, 662 casos; en 2008, 822 casos; en 2009, 1,401 casos; en 2010, 3,227 casos; en 2011, 4,094 casos; en 2012, 3,343 casos; en 2013, 3,878 casos; en 2014, 4,196 casos; en 2015, 3,768 casos, y hasta octubre de 2016, 3,805 casos.

30. El 82.71% de las personas reportadas como desaparecidas en las entidades federativas del país que corresponde a 23,934 casos, se concentra en 11 estados de la República, siendo éstos los siguientes: Tamaulipas 19.22% con 5,563 casos; México 10.31% con 2,984 casos; Jalisco 8.71% con 2,523 casos; Sinaloa 8.24% con 2,385 casos; Nuevo León 8.20% con 2,374 casos; Chihuahua 6.68% con 1,933 casos; Coahuila 5.59% con 1,620 casos; Sonora 4.45% con 1,288 casos; Guerrero 3.99% con 1,155 casos; Puebla 3.73% con 1,080 casos y Michoacán 3.55% con 1,029 casos.

31. La diversidad de cifras referidas pone en evidencia la necesidad de que las autoridades procedan a sistematizar, compulsar y depurar los datos de personas desaparecidas, por lo que esta Comisión Nacional reitera su preocupación por el desconocimiento del paradero de las miles de personas desaparecidas en el territorio nacional y por el



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

sufrimiento e incertidumbre causados a sus familiares al no conocer su suerte o destino final. El presente Informe evidencia en su contenido, las inconsistencias y deficiencias de la información oficial disponible al respecto, por lo que se reitera la necesidad de contar con registros pertinentes e integrales que permitan dimensionar adecuadamente la magnitud de este problema.

32. En consecuencia, hasta el momento de emitir el presente Informe, esta Comisión Nacional en la mayoría de los casos no cuenta con las evidencias o elementos que le permitan señalar las causas que motivaron la desaparición de las personas que actualmente se encuentran reportadas como tales. Las inconsistencias estructurales, entre ellas, la deficiente procuración de justicia que aún enfrenta nuestro país, dificultan la atención pertinente de los casos, partiendo de cuestiones tan elementales como sería el precisar cuántos de esos casos corresponden a desaparición forzada de personas, cuáles son imputables a sujetos vinculados con la delincuencia organizada y el número de víctimas cuyos hechos que propiciaron su ausencia responden a otras causas diferentes a las señaladas.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

IV. INCIDENCIA DELICTIVA EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA.

33. Esta Comisión Nacional documentó, de acuerdo al Informe remitido por la Procuraduría General de la República, que de enero 2014 a diciembre 2015 se habían iniciado un total de 127 averiguaciones previas por el delito de desaparición forzada, de las cuales en 62 se declaró incompetente y en 12 se consultó el no ejercicio de la acción penal; en tanto que a partir de los informes enviados por los órganos de procuración de justicia de las entidades federativas, se pudo conocer que hasta el año 2015 se tenían registradas 260 denuncias por el delito de desaparición forzada de personas, y al 11 de mayo de 2016 solamente 162 investigaciones se encontraban en trámite; en 19 se emitió el acuerdo de reserva respectivo; en 20 asuntos los agentes del Ministerio Público se declararon incompetentes; 4 fueron enviadas al archivo; en 20 ocasiones se consultó el no ejercicio de la acción penal; en una se determinó *“la facultad de no investigar”* y finalmente en 24 casos no se informó del estado procesal de las indagatorias. De la totalidad de las denuncias documentadas tan solo 9 fueron consignadas al órgano jurisdiccional.



34. De las 9 investigaciones ministeriales consignadas a la autoridad judicial, las Procuradurías y Fiscalías de los estados de Chihuahua, Coahuila, Michoacán, Nuevo León y Sinaloa, al momento de rendir su informe omitieron señalar a este Organismo Nacional si en alguno de estos casos se dictó sentencia. La Procuraduría General de Justicia del estado de Chiapas informó que en una consignación que realizó, 2 de los 6 presuntos responsables obtuvieron sentencia absolutoria, en un caso se negó la orden de aprehensión y existen 3 órdenes pendientes de cumplimentar, en tanto que su homóloga del estado de Sonora informó que dentro de una causa penal se dictaron 2 sentencias condenatorias sin aportar mayores datos al respecto, lo que implica que hasta el momento, a nivel estatal, solamente se han emitido 2 sentencias condenatorias por el delito de desaparición forzada.

35. A nivel federal, este Organismo Nacional tuvo conocimiento, a través del Informe presentado por la delegación del Gobierno de México al Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, que se emitieron 6 sentencias condenatorias en los estados de Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Sinaloa y en la Ciudad de



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

México², además de una sentencia condenatoria dictada por un juez federal en el estado de Nuevo León³.

36. Las autoridades de los órganos de procuración de justicia de Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, reportaron no presentar incidencia respecto del delito de desaparición forzada de personas.

V. IRREGULARIDADES EN LAS INVESTIGACIONES MINISTERIALES RELACIONADAS CON DESAPARICIÓN DE PERSONAS.

37. Esta Comisión Nacional desahogó, como muestreo, la consulta de al menos 100 expedientes ministeriales que, respecto de desaparición de personas, investigaron entre los años 2009 y 2015 los diferentes órganos de procuración de justicia locales, además de las iniciadas en la Procuraduría General de la República, en donde se constató que los

² Informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CED/C/MEX/1), p. 29, fecha de consulta 9 de mayo de 2016 disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2FC%2FMEX%2F1&Lang=es

³ <http://www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docsNotasInformativas/2015/notaInformativa88.pdf>



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

servidores públicos responsables de su integración no realizaron una investigación pronta, exhaustiva e imparcial.

38. También se pudo advertir que dichos servidores públicos, además de no propiciar acciones inmediatas para la búsqueda y localización de las víctimas directas, omitieron en un gran número de ocasiones, darle intervención a la policía y a los servicios periciales, realizar las inspecciones ministeriales conducentes, obtener las comparecencias de los testigos presenciales y de cualquier otra persona que pudiere aportar algún dato relevante para la investigación, así como hacer efectivos a los ofendidos del delito los derechos que en su favor consagra la Constitución General de la República.

39. En este sentido, con pleno respeto de las facultades conferidas a la autoridad ministerial y sin que se pretenda interferir en la función de investigación de hechos probablemente constitutivos de delito, esta Comisión Nacional destaca en el Informe Especial las irregularidades observadas dentro de los expedientes ministeriales a que se allegó, las cuales consisten en lo siguiente:

- Contrariamente a lo estipulado en el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, que entró en vigor el 19 de



agosto de 2015, el cual señala que las desapariciones serán investigadas por un área especializada dentro de cada instancia de procuración de justicia del país, las instancias de procuración de justicia de los estados de Baja California Sur, Colima, Durango, Hidalgo, Nayarit, Sonora, Tlaxcala y Yucatán, no cuentan con agencias especializadas en búsqueda de personas desaparecidas;

- A pesar de que diversos órganos de procuración de justicia cuentan con agencias especializadas en búsqueda de personas desaparecidas, distintas investigaciones ministeriales relacionadas con el tema se tramitan en agencias no especializadas en la materia;
- Se acreditó la falta de investigaciones ministeriales homogéneas para la búsqueda y localización de personas desaparecidas;
- Se evidenció una notoria deficiencia y dilación en la actuación ministerial, en ocasiones desde el momento mismo de recibirse la denuncia, y en otras, durante la secuela de la investigación;
- Los agentes del Ministerio Público en lugar de haber iniciado averiguaciones previas, o en su caso carpetas de investigación,



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

radicaron actas circunstanciadas, no obstante que en la mayoría de los casos, desde el momento de la presentación de la denuncia correspondiente, se identificaron elementos suficientes para presumir la comisión de un hecho delictuoso;

- Los agentes del Ministerio Público omitieron ordenar de manera inmediata todas aquellas diligencias tendentes a la búsqueda efectiva de la víctima;
- Al momento de recepcionar la denuncia de los hechos, los agentes del Ministerio Público no recabaron la ficha de identificación de la persona desaparecida, ni recabaron toda la información relacionada con las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que sucedieron los hechos;
- Los partes informativos rendidos por la policía investigadora, en muchos de los casos se hicieron llegar con tardanza al agente del Ministerio Público;
- Omisión de los agentes del Ministerio Público en la transmisión del reporte de desaparición de persona a algún programa o sistema estatal y federal de apoyo para la búsqueda y localización de las víctimas;



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- Omisión y/o tardanza en solicitar oportunamente la participación de peritos a efecto de desahogar alguna inspección ocular que le permitiera allegarse de mayores datos, información, documentación o vestigios que abonaran a la investigación;
- Dilación en la obtención de muestras genéticas y/o en su confronta;
- Falta de colaboración interinstitucional para la búsqueda y localización de la persona desaparecida;

❖ **En materia de atención y derechos de las víctimas:**

- Falta de información respecto a los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Falta de asesoría jurídica e información respecto al desarrollo del procedimiento penal;
- No reconocimiento de la calidad de víctima en la investigación;



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- Obstáculos para participar como coadyuvante con el Ministerio Público y negativa a recibir los medios de prueba con que se cuente, y
- Falta de atención victimológica (médica y psicológica), entre otros.

40. En síntesis, resulta preocupante haber advertido la falta de exhaustividad tanto en la investigación de los hechos, como en la búsqueda y localización de las víctimas, por parte de la institución del Ministerio Público, lo que permite hacer patente la necesidad de que el Estado, a través de sus órganos de procuración de justicia y de sus auxiliares, cumpla con el deber jurídico de buscar, de manera inmediata y con todos los medios a su alcance, a la persona desaparecida, así como de investigar las conductas delictivas que se cometan en el ámbito de su competencia, con la finalidad de ubicar su paradero, identificar a los responsables de su desaparición y lograr que se impongan las sanciones pertinentes, así como proporcionar a los familiares de las víctimas del delito un trato digno, sensible y respetuoso.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

VI. INFORMACIÓN OFICIAL Y HEMEROGRÁFICA SOBRE FOSAS CLANDESTINAS LOCALIZADAS EN DIVERSAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

41. En la Recomendación 48/2016 emitida el 30 de septiembre de 2016, sobre el caso de la irregular inhumación de 119 cadáveres en la comunidad de Tetelcingo, municipio de Cuautla, Morelos, esta Comisión Nacional señaló que una fosa clandestina es aquella que se realiza de manera secreta u oculta por ir en contra de la ley, con el propósito de esconder lo que en ella se deposita, evitando, entre otras cosas, que las autoridades puedan investigar y sancionar las razones de la inhumación.

42. Esta Institución ve con preocupación el que en muchas regiones del país se incrementen los hallazgos de fosas clandestinas y, por consiguiente, el número de cadáveres y/o restos humanos de ellas exhumados. Sobre el particular, tanto las autoridades de los tres niveles de gobierno como los diversos medios de comunicación, han manifestado que su existencia deriva de la violencia provocada por la delincuencia organizada, sin descartar, en algunos casos, la participación, apoyo o aquiescencia de agentes del Estado en su realización.



43. La Comisión Nacional ha documentado que en muchas ocasiones la búsqueda y localización de fosas clandestinas es realizada por miembros de la sociedad civil, quienes en su labor incansable por encontrar a sus seres queridos y ante la falta de respuesta adecuada y oportuna de las autoridades de seguridad pública y procuración de justicia, se ven obligados a hacer lo que le corresponde a la autoridad y con ello, no sólo coadyuvan con el Ministerio Público dentro de la investigación ministerial, sino que en muchas ocasiones se convierten en verdaderos investigadores que sin ningún tipo de recursos económicos ni de conocimientos científicos, acuden por sus propios medios a los campos, montañas, cerros, terrenos baldíos, entre otros lugares del territorio nacional, con los riesgos a su integridad que ello implica, a realizar excavaciones con herramientas de tipo rudimentario, logrando encontrar hasta ahora un número considerable de entierros ilegales, lo cual, previo los dictámenes genéticos respectivos, deben llevar a ubicar a cientos de víctimas de desaparición.

44. Con la finalidad de conocer de manera oficial el número de fosas clandestinas localizadas en la República Mexicana a partir del 1 de enero de 2007, la cantidad de cadáveres y/o restos humanos de ellas exhumados, así como el total de restos humanos identificados, esta Comisión Nacional solicitó a los titulares de los órganos de procuración de justicia del país la información respectiva.



45. Se requirió la fecha y el lugar en donde fueron localizadas, el día en que se realizó la exhumación de los cuerpos, el número total de cadáveres y/o restos humanos hallados en cada uno de esos entierros ilegales, así como la edad, el sexo, la nacionalidad y el nombre completo de las víctimas identificadas, entre otros aspectos.

46. De las respuestas enviadas por las autoridades ministeriales a este Organismo Nacional, se logró conocer de manera oficial que del periodo comprendido del 1 de enero de 2007 al mes de septiembre de 2016, en el país se habían localizado 855 fosas clandestinas, de cuyo interior se habían exhumado 1,548⁴ cadáveres, de los cuales 152 corresponden al sexo femenino, 1,053 al masculino y en 343 casos no se proporcionó el sexo; 621 son mayores de edad, 28 menores de 18 años y en 899 casos no se señaló este indicador. Asimismo, se pudo advertir que de la totalidad de cadáveres hallados solamente se habían identificado 796.

47. Los estados con mayor número de fosas clandestinas localizadas son los siguientes: Guerrero con 195, Nuevo León y Veracruz con 191,

⁴ Es importante destacar que las diversas instancias de procuración de justicia hicieron referencia a cadáveres y por separado a restos humanos. En este sentido, para efectos de este Informe, una vez identificado un resto humano se consideró como cadáver identificado.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Zacatecas con 83, Coahuila con 51, Colima con 35, San Luis Potosí con 34, Durango con 18, Jalisco con 17 y Sonora con 12.

48. Adicionalmente, las instancias de procuración de justicia de Coahuila, Colima, Nuevo León y Veracruz informaron haber exhumado 13,825; 37; 222 y 21,874 fragmentos de restos óseos y/o humanos, respectivamente, haciendo un total de 35,958.

49. No se omite señalar que las autoridades de los estados de Baja California, Chiapas, Guanajuato, Michoacán, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán, así como de la Ciudad de México, al momento de emitir su respuesta señalaron a esta Comisión Nacional no contar con antecedente alguno relacionado, mientras que los titulares de los órganos de procuración de justicia de los gobiernos de Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Sinaloa y Tamaulipas fueron omisos en atender tal pedimento.

50. Con la finalidad de complementar los datos proporcionados por los órganos de procuración de justicia de las entidades federativas, esta Comisión Nacional llevó a cabo un muestreo hemerográfico que abarcó el periodo del 1 de enero de 2007 al 30 de septiembre de 2016. Los resultados obtenidos por este muestreo hemerográfico permitieron advertir un total de 1,143 fosas clandestinas localizadas en territorio



nacional, de las que se desprende la exhumación de 3,230 cadáveres y/o restos humanos.

51. Este Organismo Nacional reitera la prioridad que tiene el Estado de dar respuesta a las miles de personas que día a día se ven obligadas a vivir con la incertidumbre de saber qué pasó con su familiar desaparecido, reiterando, entre otros aspectos, la obligación que tienen sus instituciones de redoblar esfuerzos para localizar y resguardar las fosas clandestinas, así como para identificar de manera adecuada a los cadáveres y/o restos humanos en ellas inhumados, a fin de garantizar en todos los casos el derecho a la verdad y al acceso a la justicia que tienen las víctimas de este flagelo. Las autoridades de los tres niveles de gobierno no pueden renunciar a lo que constitucional y legalmente les corresponde en materia de prevención e investigación; no pueden asumir una conducta pasiva ante lo que hoy varios colectivos de familiares, sustituyendo la tarea del Estado, realizan para encontrar a personas desaparecidas.

VII. COLECTIVOS DE FAMILIAS VINCULADAS CON EL TEMA DE DESAPARECIDOS.

52. Mención especial merece la incesante e incansable lucha que diariamente emprenden miles de familias mexicanas que se han



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

enfrentado al infortunio de la desaparición de alguno de sus integrantes y que a su paso han visto trastocadas sus vidas profundamente. En su doloroso proceso de búsqueda de sus familiares y de acceso a la justicia, impregnado, en la mayoría de los casos, por la indiferencia, insensibilidad e ineficiencia de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, las familias mexicanas de diferentes regiones del país han unido su tragedia, sus voces y sus esfuerzos para que sus desaparecidos no sean olvidados y para exigir con toda razón la búsqueda de todos y cada uno de ellos.

53. Las constantes movilizaciones de los colectivos de familiares de desaparecidos y organizaciones de la sociedad civil, llámense marchas o caravanas, han sido determinantes para que el Estado mexicano visualice y sobre todo, reconozca una problemática creciente que merece toda la atención de los tres órdenes de gobierno, sin escatimar o regatear recursos. Esa concentración de esfuerzos y voluntades de los colectivos también han impulsado condiciones favorables para la interlocución, el diálogo y el consenso con las autoridades, en muchos casos, dentro de procesos legislativos encaminados a reformar o crear leyes para una congruente armonización con la norma internacional en materia de derechos humanos.



54. Con la esperanza inagotable de encontrar a sus seres queridos, una de las acciones de los colectivos es lo concerniente a las brigadas y operativos de búsqueda *in situ* que realizan los familiares de los desaparecidos en parajes, cerros, caminos, pozos, brechas, ríos, etc. Ello conlleva, además del pesar indescriptible, un riesgo inminente para quienes participan en dichos trabajos de búsqueda, con el único objetivo de recuperar los restos del ser querido o bien, de quien es buscado por otras familias. Sin embargo, tal responsabilidad no debe recaer en ellos, sino en las autoridades del Estado, las cuales no pueden ser omisas en sus tareas de seguridad, búsqueda de personas desaparecidas, persecución y sanción de los responsables, a fin de respetar el derecho a la verdad.

55. Es de reconocerse también que los colectivos de familiares de personas desaparecidas no solo lograron fijar esa problemática en la agenda política, sino que impulsaron el surgimiento de la Ley General de Víctimas, y de las reformas que en los hechos permitan a esa norma general garantizar eficientemente los derechos de las víctimas, su derecho a la verdad y a la justicia. No menos importante, es su participación propositiva y de debate en la elaboración de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Desaparición de Personas.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

56. Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce y enaltece los esfuerzos de los colectivos, de las organizaciones de la sociedad civil e individuos que con su lucha perseverante han provocado que el tema de las desapariciones en México forme parte de la agenda nacional, pero sobre todo, ha permeado para que las voces de la sociedad se sumen en la exigencia al Estado mexicano de frenar la violencia que se presenta en ciertas regiones del país y por ende, las desapariciones de personas. En la suma de esfuerzos se incluye este Organismo Nacional que hace patente su compromiso para todas aquellas familias, conformadas o no en colectivos, de coadyuvar en su ámbito de competencia vigilando que el acceso a la justicia esté al alcance de todos los mexicanos, fortaleciendo el Estado de derecho y abatiendo la impunidad, pero sobre todo que las autoridades realicen las diligencias para conocer el paradero de sus familiares.

VIII. ATENCIÓN INTEGRAL DE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS COMO PARTE DE UNA AGENDA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

57. El Estado mexicano ha realizado esfuerzos encaminados a salvaguardar los derechos humanos; sin embargo, no han sido lo suficientemente articulados y consistentes para garantizar las



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

condiciones estructurales que impidan la desaparición de personas, especialmente la comisión del delito de desaparición forzada, ni su adecuada sanción.

58. Ante tal situación, esta Comisión Nacional además de las propuestas realizadas en febrero de 2015, ante el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas, en el presente Informe Especial **formula 102 propuestas para la atención integral del problema de la desaparición de personas en el país**, dirigidas a las siguientes autoridades: al Secretario de Gobernación, al Congreso de la Unión, a la Cámara de Senadores, a los Gobernadores de los estados y al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, al Comisionado Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a las Legislaturas de los estados y Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, a los Titulares de la Procuraduría General de la República y de las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las entidades federativas del país.

59. Las **102 propuestas** que se formulan en la presente determinación se clasifican, atendiendo a la materia, de la siguiente manera:



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- En materia de legislación integral sobre desaparición de personas, **5 propuestas;**
- En materia de registro de personas desaparecidas, **19 propuestas;**
- En materia de búsqueda, localización e investigación de personas desaparecidas, **14 propuestas;**
- En materia de localización y registro de fosas clandestinas, **9 propuestas;**
- En materia de acceso a la justicia, **11 propuestas;**
- En materia de medidas de protección, **11 propuestas;**
- En materia de reparación del daño y atención a víctimas y familiares, **16 propuestas;**
- En materia de prevención del delito y de violaciones a derechos humanos, **5 propuestas;**



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- En materia de identificación humana, **7 propuestas**;
- En materia de aceptación de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas, **una propuesta**;
- En materia de cumplimiento de las 64 recomendaciones y propuestas por los órganos del sistema universal de la Organización de las Naciones Unidas y regional de la Organización de Estados Americanos, **una propuesta**;
- En materia de solicitudes de información formuladas por los organismos públicos de protección de los derechos humanos, **2 propuestas**, y
- En materia de seguimiento de las propuestas contenidas en el presente Informe Especial, **una propuesta**.

60. Con independencia de los pormenores de las propuestas contenidas en el Informe Especial, se puede señalar, en síntesis, lo siguiente:



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- ❖ Se expida a la brevedad la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas, en la cual se considere, entre otros aspectos, los siguientes:
- La tipificación del delito de desaparición forzada de persona, de conformidad con los estándares internacionales;
 - La tipificación del delito de desaparición de personas cometida por particulares;
 - Los tipos penales en materia de desaparición de personas deberán contemplarse como delitos imprescriptibles, autónomos, continuos o permanentes;
 - Las agravantes y atenuantes de los tipos penales, incluyendo en los primeros, mayores sanciones para quienes cometan la conducta delictiva en contra de grupos en especial situación de vulnerabilidad, tales como menores de edad, mujeres, adultos mayores, periodistas, defensores de los derechos humanos, personas con discapacidad y migrantes;



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- La obligación de los órganos de procuración de justicia del país, de contar con agencias del Ministerio Público especializadas en búsqueda de personas desaparecidas;
- La obligación de los agentes del Ministerio Público de aplicar el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, y realizar investigaciones de manera inmediata, integral, eficaz y libre de prejuicios;
- Las figuras de la declaración de ausencia y presunción de muerte por desaparición, a fin de garantizar el derecho a la identidad y a la personalidad jurídica de las víctimas desaparecidas y brindar certeza jurídica a sus familiares, escuchando en todo momento a estos últimos;
- La conformación de un adecuado Sistema Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas o No Localizadas, y
- La reparación integral del daño a las víctimas u ofendidos del delito de conformidad con lo señalado en la Ley General de Víctimas.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

No se omite señalar que muchos de estos aspectos ya se contemplan en el proyecto de Ley que se discute, por lo que se reitera, respetuosamente, que los legisladores los aprueben.

- ❖ Considerar reformar los artículos 50 bis y 50 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que una vez entrada en vigor la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas, ésta sea referida en el contenido de dichos preceptos legales con la finalidad de que los jueces federales autoricen las solicitudes de intervención de comunicaciones privadas a los agentes del Ministerio Público responsables de las investigaciones relacionadas con dichos delitos.
- ❖ Realizar las acciones necesarias para la expedición del Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas;
- ❖ Proceder a la sistematización, compulsas y depuración de los datos que sobre personas desaparecidas existen en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, con el propósito de que dicho registro constituya una



herramienta eficaz para localizar personas desaparecidas, debiendo establecer criterios claros que permitan visualizar en qué casos existen señalamientos de desaparición imputada a agentes del Estado o a particulares que actúan con el apoyo, tolerancia o aquiescencia de éstos; cuáles son atribuidos a particulares y aquellos cuyos hechos que propiciaron su ausencia responden a otras causas;

- ❖ Incorporar en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas marcadores genéticos e información *ante mortem* y *post mortem* derivadas de las investigaciones ministeriales;

- ❖ Incorporar en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas un apartado relativo a personas no localizadas por causas distintas a la comisión de un delito y otro correspondiente a las personas que han sido localizadas, además de no dar de baja aquellos registros de personas desaparecidas que no hayan sido encontradas, ni aquellos relacionados con las averiguaciones previas o carpetas de investigación en las que se haya consultado el no ejercicio de la acción penal;



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- ❖ Incorporar en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas y en el Registro Nacional de Víctimas a todas aquellas víctimas que deriven de informes o resoluciones emitidas en la materia por organismos públicos de protección de derechos humanos nacionales e internacionales, así como de los registros preexistentes que deriven de las averiguaciones previas tramitadas en la entonces Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado y aquellas identificadas por la extinta Comisión de la Verdad del estado de Guerrero;
- ❖ Instrumentar un Plan Especial de Reparación del Daño, en sus dimensiones individual y colectiva, que comprenda aquellas víctimas de los hechos ocurridos durante el periodo conocido como "Guerra Sucia"; las víctimas a que se refiere la Recomendación 26/2001 de este Organismo Nacional respecto de las cuales existen indicios que no descartan la desaparición forzada; aquellas que deriven de informes o resoluciones emitidas en la materia por organismos públicos de protección de derechos humanos nacionales e internacionales, así como de los registros preexistentes que puedan ser incorporados al Registro Nacional de Víctimas derivados de las averiguaciones previas tramitadas en la entonces Fiscalía Especial para Movimientos



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Sociales y Políticos del Pasado y las víctimas identificadas y señaladas por la extinta Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero en su informe final;

- ❖ Establecer una estrategia general de trabajo y ruta de tiempo para la atención del problema de las desapariciones de personas en el país;
- ❖ Establecer en cada entidad federativa del país áreas especializadas conformadas por policías capacitados en la investigación, búsqueda y localización de personas desaparecidas;
- ❖ Establecer una metodología que facilite a los familiares de personas desaparecidas la revisión de los álbumes fotográficos de las personas privadas de la libertad en centros de internamiento y reclusión federales y locales, con la finalidad de contribuir a la búsqueda de sus familiares desaparecidos;
- ❖ Destinar recursos económicos suficientes a las instancias de seguridad pública y procuración de justicia a fin de que cuenten con los recursos humanos, tecnológicos y materiales necesarios para la investigación y búsqueda de personas desaparecidas;



- ❖ Realizar las acciones necesarias a fin de que el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, sea aplicado integralmente por los órganos de procuración de justicia del país;
- ❖ Poner en operación, a nivel nacional, la Red Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas a que se refiere el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada;
- ❖ Proceder a la capacitación inmediata y permanente de agentes del ministerio público, peritos y policías ministeriales que intervengan en las investigaciones ministeriales de personas desaparecidas, los cuales deberán de ser verificables y auditables;
- ❖ Generar un Programa de Localización de Fosas Comunes, a fin de tomar en todos los casos muestras genéticas que permitan el cruce de información con aquellas que correspondan a familiares de personas desaparecidas;



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- ❖ Establecer un Registro Nacional de Fosas Clandestinas que concentre toda la información concerniente al hallazgo y ubicación de las fosas, así como un Registro en cada entidad federativa;
- ❖ Realizar las acciones necesarias a fin de que los restos óseos y/o humanos encontrados en fosas clandestinas sean tratados y analizados de acuerdo con los más altos estándares para su plena identificación;
- ❖ Implementar las acciones necesarias para realizar intercambio permanente de información sobre hallazgos de fosas clandestinas, exhumación y levantamiento de restos humanos e indicios, con la finalidad de facilitar la identificación y localización de personas desaparecidas;
- ❖ Establecer medidas que permitan contar con las suficientes agencias del Ministerio Público especializadas para la búsqueda de personas desaparecidas, a fin de prestar una atención con calidad y calidez a las víctimas, así como realizar investigaciones profesionales y eficientes;



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- ❖ Iniciar de oficio y de manera inmediata la investigación ministerial, cuando se presume la desaparición de una persona, aun cuando no se haya presentado la denuncia correspondiente;
- ❖ Profesionalizar a los servidores públicos encargados de investigar y realizar labores de búsqueda de personas desaparecidas, a fin de que su actividad no se circunscriba a encontrar y sancionar a los responsables de la desaparición, sino a localizar a las víctimas;
- ❖ Generar garantías necesarias para denunciar una desaparición en cualquier agencia del Ministerio Público del país, con independencia del lugar donde se suscitó la desaparición;
- ❖ Elaborar un Programa Permanente del Ministerio Público Itinerante en las comunidades que por ubicación geográfica no cuentan con una agencia del Ministerio Público;
- ❖ Establecer políticas públicas de seguridad pública que incidan en la protección de los familiares de las víctimas de desaparición y testigos de los hechos, que intervengan en la presentación de la denuncia y en la investigación del caso;



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- ❖ Fortalecer las estrategias para recuperar la seguridad ciudadana y generar condiciones que eviten la desaparición de personas;
- ❖ Implementar programas específicos de prevención del delito, con especial atención en las zonas con mayor índice de criminalidad;
- ❖ Coadyuvar con los gobiernos estatales y municipales en los procesos de selección y evaluación de los cuerpos policiales;
- ❖ Establecer programas tendentes a proteger la identidad de las personas que denuncien o proporcionen información relacionada con la comisión de delitos;
- ❖ Promover la creación de políticas públicas tendentes a la protección de los familiares directos de las personas desaparecidas que dependían económicamente de la víctima;
- ❖ Instrumentar mecanismos y reformas legales para mantener vigentes las prestaciones de servicios de salud en favor de los familiares de personas desaparecidas, derivado de la relación laboral de estas últimas;



- ❖ Implementar acciones para establecer Reparaciones Colectivas en aquellas regiones del país que se determinen, atendiendo al grado de marginación económica y social, altos índices de delincuencia e inseguridad y desplazamiento forzado interno;
- ❖ Establecer las medidas administrativas y jurídicas que simplifiquen y se reduzcan trámites y tiempos para poder acceder y obtener los beneficios a que se refiere la Ley General de Víctimas;
- ❖ Instrumentar las medidas para ampliar la instalación de delegaciones de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en las entidades federativas;
- ❖ Implementar en cada ejercicio presupuestal programas que impulsen el desarrollo de políticas públicas de empleo, salud, vivienda, educación seguridad y de desarrollo sustentable, en aquellas regiones con alto rezago económico, social y educativo;
- ❖ Brindar de manera inmediata una atención integral a todos los familiares de las víctimas fallecidas identificadas y que en su oportunidad fueron reportadas como desaparecidas;



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- ❖ Destinar recursos humanos, económicos y materiales suficientes para que se instalen, o en su caso se fortalezcan, las Comisiones estatales a que se refiere la Ley General de Víctimas;
- ❖ Implementar acciones para garantizar el desarrollo integral y una vida digna de las niñas, niños y adolescentes de cada una de las entidades federativas, particularmente en las regiones de alto grado de marginación económica y social, altos índices de delincuencia e inseguridad y desplazamiento forzado interno;
- ❖ Realizar las acciones que permitan la autonomía de los servicios periciales a fin de generar confiabilidad y asegurar imparcialidad en la realización de sus dictámenes;
- ❖ Fortalecer y actualizar de manera permanente el Sistema de Identificación Dactiloscópica de Persona (AFIS), a fin de que constituya una herramienta eficaz para la localización de personas desaparecidas;
- ❖ Establecer los acuerdos que permitan conformar una Base Nacional de Objetos y Vestigios relacionadas con



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

investigaciones ministeriales iniciadas con motivo de levantamientos de cadáveres no identificados y de hallazgos de fosas clandestinas;

- ❖ Establecer un Registro Nacional Forense integrado por los registros forenses federal y de cada entidad federativa;
- ❖ Establecer una Base Nacional de Datos Genéticos Única;
- ❖ Tomar las medidas necesarias para que México acepte a la brevedad la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada, y
- ❖ Establecer una estrategia general para dar cumplimiento a las 64 recomendaciones y propuestas que en el tema de desaparición de personas, incluida la desaparición forzada, han formulado los órganos del Sistema Universal de la Organización de las Naciones Unidas y el Sistema Regional de la Organización de Estados Americanos.

61. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reitera que los derechos humanos enfrentan actualmente una de sus etapas más críticas en nuestro país, y en materia de desaparición de personas un problema estructural derivado de la conjunción de los diversos factores



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

expuestos, lo que se agudiza con las condiciones de desigualdad, pobreza y pobreza extrema que impiden un desarrollo social horizontal en distintas zonas del territorio nacional. Por ello, este Organismo Nacional se pronuncia para que se establezca una política integral que prevenga, investigue y sancione las violaciones que se derivan del flagelo de las desapariciones.

62. Finalmente, este Organismo Nacional considera procedente que las autoridades federales y locales realicen un análisis de contexto o situacional de los aspectos relevantes que permitan identificar, relacionar y sistematizar los obstáculos estructurales que generan condiciones para la comisión de delitos, entre ellos la desaparición de personas en el país, a fin de hacer frente a este complejo flagelo, sin soslayar la importancia que reviste escuchar las necesidades de las víctimas. En este sentido, el presente Informe se emite con la firme convicción de que las autoridades comprendidas en los tres ámbitos de gobierno, deben redoblar sus esfuerzos y redimensionar las acciones que actualmente llevan a cabo en beneficio de las víctimas de desaparición forzada de personas y de aquellas cometidas por particulares, a fin de que en un futuro inmediato vean garantizados, sin cortapisa alguna, sus derechos enmarcados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los instrumentos internacionales y leyes afines.