



CICR

Delegación para México y América Central del Comité Internacional de la
Cruz Roja

Elementos Esenciales para Regular la Desaparición de Personas

Documento de trabajo

Julio de 2015

Elementos Esenciales para Regular la Desaparición de Personas

Contenido

| | | |
|----------|--|----|
| 1. | Introducción | 2 |
| 2. | Contenido de la Regulación sobre Desaparición de Personas | 3 |
| 2.1. | Definiciones y tipos penales | 3 |
| 2.1.1. | Persona desaparecida | 4 |
| 2.1.2. | Familiar de persona desaparecida..... | 4 |
| 2.1.3. | Desaparición forzada..... | 4 |
| 2.1.4. | Desaparición cometida sin participación estatal..... | 6 |
| 2.1.5. | Delitos sobre obstaculización de las investigaciones o negativa a dar información..... | 7 |
| 2.2. | Derechos y necesidades de las víctimas..... | 9 |
| 2.2.1. | Derecho a saber..... | 9 |
| 2.2.2. | Declaración de ausencia por desaparición..... | 9 |
| 2.2.3. | Protección para víctimas, testigos y servidores públicos | 11 |
| 2.2.4. | Apoyo y asistencia | 12 |
| 2.3. | Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP)..... | 12 |
| 2.3.1. | Alcance | 12 |
| 2.3.2. | Instrumentos del SNBP..... | 13 |
| 2.3.2.1. | Búsqueda..... | 13 |
| 2.3.2.2. | Coordinación | 15 |
| 2.3.2.3. | Registros nacionales..... | 15 |
| 2.3.2.4. | Diagrama de componentes | 17 |
| 2.3.3. | Articulación..... | 18 |

Elementos Esenciales para Regular la Desaparición de Personas

1. Introducción

En abril de 2015, el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional al artículo 73 para crear una ley general sobre desaparición. Esta reforma ya ha sido aprobada por la mayoría de las legislaturas locales, estando en espera de su publicación. La reforma al artículo 73 se planteó de la manera siguiente:

Artículo 73. ...

XXI. Para expedir:

- a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.*

Adicionalmente, los transitorios de esta reforma obligan a lo siguiente:

TRANSITORIOS

...

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

La legislación a que se refiere el presente Transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

De esta reforma cabe resaltar lo siguiente. En primer lugar, la legislación mínimamente deberá contener cuestiones sobre tipificación de delitos, por lo que puede contar con otros elementos para responder a las necesidades de las personas desaparecidas y sus familiares; además, la ley deberá comprender una respuesta tanto para la desaparición forzada de personas como para otras formas ilegales de privación de la libertad. Más importante aún, el segundo transitorio de la reforma obliga a regular un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

La Ley General sobre Desaparición y su reglamentación (en adelante, “la regulación sobre desaparición” o “la regulación”) son una oportunidad histórica para que el Estado mexicano pueda responder adecuadamente a las necesidades de las personas desaparecidas y sus familiares, así como ser la base jurídica uniforme sobre la que se articule la acción del Estado en todos sus niveles.

Así, con base en el texto de la reforma constitucional, la experiencia del CICR en diversos contextos y el trabajo de la delegación regional en México, se presenta este documento para proponer una serie de elementos mínimos a considerar en dicha regulación, los cuales contribuirán a dar una mejor respuesta a las personas desaparecidas y sus familiares.

2. Contenido de la Regulación sobre Desaparición de Personas

El CICR, con base en las conclusiones sobre personas desaparecidas adoptadas en la conferencia internacional de 2003,¹ así como en el trabajo desarrollado en México y América Central en los últimos años,² ha podido observar cuáles son las necesidades más apremiantes y los obstáculos a los que frecuentemente se enfrentan las personas que buscan a un ser querido. La Ley General sobre Desaparición y su regulación serán una oportunidad histórica para México siempre que:

1. Sea la única regulación a nivel nacional en la materia, aplicable a los tres órdenes de gobierno y sin necesidad de que las entidades expidan sus propias leyes locales.
2. Cubra diversos tipos de desaparición, sin circunscribirse exclusivamente a la desaparición forzada.
3. Vaya más allá de la tipificación de delitos, pudiendo establecer medidas para atender las necesidades específicas de los familiares de las personas desaparecidas, incluyendo a través del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP). También es una oportunidad única para sentar las bases de una política nacional de prevención de desapariciones.

A continuación se explican los elementos mínimos que el CICR considera como indispensables para que la regulación sobre desaparición sea el marco normativo que oriente la acción del Estado hacia una respuesta efectiva a esta problemática.

2.1. Definiciones y tipos penales

La primera forma en que la regulación sobre desaparición va a reconocer la problemática de la desaparición es a través de la adopción de una definición de persona desaparecida y sus familiares. Este reconocimiento en la ley es un elemento esencial para orientar las acciones y políticas del Estado, de manera comprensiva, hacia la búsqueda de la persona, el deber de informar a sus familiares, la atención, la asistencia y reparación integral para éstos, así como determinar si hay responsabilidad estatal y/o individual.

De manera paralela, la ley debe tipificar diversas conductas, tanto los supuestos en que servidores públicos puedan incurrir como sujetos activos de una desaparición, así como los casos en los que independientemente de la participación estatal, pueda haber responsabilidad por negligencia o falta de voluntad en investigar el paradero de una persona. En muchos casos, la falta de avances en las investigaciones se vuelve un hecho tan grave como la desaparición misma, por lo que el marco normativo debe proteger adecuadamente el derecho de las familias de acceso a la justicia, a conocer la verdad de lo sucedido y a que exista una investigación eficaz.

¹ Conferencia Internacional de expertos gubernamentales y no gubernamentales y de la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Resumen disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0857.htm>

² Ver por ejemplo: Comité Internacional de la Cruz Roja, *Evaluación sobre la situación de las familias de personas migrantes desaparecidas (El Salvador, Guatemala, Honduras y México)*, noviembre de 2014, disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/asistencia-humanitaria-personas-migrantes-amputadas-gravemente-lesionadas-o-enfermas>

2.1.1. Persona desaparecida

El CICR está a favor de adoptar una definición amplia de persona desaparecida y que vaya más allá de los casos de desaparición forzada, sin excluir ésta. La definición que promueve el CICR³ es una definición amplia que permite articular mecanismos de búsqueda, dado que la acción para dar con la persona no debe estar ligada a un delito, un momento definido, ni circunstancias concretas, sino al hecho que una persona es señalada como desaparecida por sus familiares. Además, la definición no debe presumir de ninguna forma la muerte de la persona desaparecida.

De esta forma, para el CICR una persona desaparecida es **toda persona que se encuentre en paradero desconocido para sus familiares, o que con base en información fidedigna, haya sido dada por desaparecida en relación con cualquier situación que requiera la intervención de la autoridad competente.**

Esta definición es estrictamente operacional y no constituye un tipo penal. Una definición de este tipo tiene como finalidad enmarcar el ámbito de aplicación personal de la ley y mientras más amplia sea ésta, menos casos quedarán fuera de la protección legal. En un momento posterior se podría calificar el delito que dio origen a la desaparición, pero esta definición amplia permite que cualquier caso de desaparición esté cubierto **para efectos de búsqueda así como de atención y acompañamiento a los familiares.** Por otra parte, el elemento “*de cualquier otra situación que requiera la intervención de la autoridad estatal*” es muy importante en la definición porque permite abarcar casos penales o de movilidad humana, sin necesidad de requerir un contexto más amplio de violencia.

2.1.2. Familiar de persona desaparecida

Siguiendo la lógica de la definición del CICR sobre persona desaparecida, la definición de “familiar” también debe ser también amplia, cubriendo al menos los casos de parentesco que enuncia la legislación civil, pero siempre atendiendo a las particularidades de cada caso; por ejemplo, familias reestructuradas, adopciones de hecho, parejas del mismo sexo, concubinato, parejas de hecho, incluso abarcando amigos cercanos con interés en la búsqueda si es relevante para el caso.

El CICR propone que se considere como **familiar a la persona que tiene algún grado de parentesco con la persona desaparecida, en términos de la legislación civil. Asimismo se deberá contemplar como familiar a cualquier otra persona con un vínculo familiar o afectivo directo con la persona desaparecida, aunque no existan documentos que respalden dicha situación. Esto último se debe evaluar caso por caso, con base en la buena fe y en el interés de las víctimas.**

2.1.3. Desaparición forzada

México es parte de las dos convenciones sobre desaparición forzada (Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas⁴ y Convención Interamericana sobre

³ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Las personas desaparecidas: Guía para los parlamentarios*, 2009, p. 47, disponible en: https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_1117.pdf

⁴ Aprobación del Senado: 10 de diciembre de 2001. Ratificación: 9 de abril de 2002. Publicación en el DOF: 6 de mayo de 2002.

Desaparición Forzada de Personas ⁵). Por lo que tipificar adecuadamente este delito forma parte de las obligaciones convencionales adquiridas con la ratificación. Al tipificar el delito de desaparición forzada, el CICR recomienda retomar la definición del artículo 2 de la convención internacional en el sentido siguiente:

Comete el delito de desaparición forzada:

- I. El servidor público⁶ que prive de la libertad a cualquier persona seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento del paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.*
- II. Cualquier persona o grupo de personas que bajo la autorización, el apoyo o la aquiescencia de cualquier servidor público prive de la libertad a cualquier persona seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento del paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.*

La ley deberá establecer reglas claras sobre la naturaleza y prescripción de este delito con base en los tratados internacionales:⁷

1. Que se compute a partir de que cese la desaparición, es decir, a partir de que se encuentre a la persona,⁸ en el entendido que se trata de un delito continuo, y
2. Que preferentemente sea imprescriptible o que el plazo de prescripción sea prolongado en atención a la gravedad del delito.

La ley también debe comprender un esquema de responsabilidad del superior por acción u omisión, así como de prohibición de eximentes de responsabilidad por órdenes del superior, en términos del artículo 6 de la Convención Internacional.⁹

⁵ Aprobación del Senado: 13 de noviembre de 2007. Ratificación: 18 de marzo de 2008. Publicación en el DOF: 22 de junio de 2011.

⁶ Para efectos de este documento, servidor público abarca a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o congresos locales, administraciones públicas federal o locales, poderes judiciales federal y locales, en organismos autónomos, así como de naturaleza civil o militar.

⁷ Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; Convención de 1968 sobre imprescriptibilidad de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad

⁸ Esto quiere decir viva o fallecida. En este último caso, se debería incluir la identificación de un cuerpo o restos humanos identificado a través de un examen pertinente de todos los indicios que permiten dicha identificación.

⁹ Artículo 6

1. Los Estados Partes tomarán las medidas necesarias para considerar penalmente responsable por lo menos:
 - a) A toda persona que cometa, ordene, o induzca a la comisión de una desaparición forzada, intente cometerla, sea cómplice o participe en la misma;
 - b) Al superior que:
 - i) Haya tenido conocimiento de que los subordinados bajo su autoridad y control efectivos estaban cometiendo o se proponían cometer un delito de desaparición forzada, o haya conscientemente hecho caso omiso de información que lo indicase claramente;
 - ii) Haya ejercido su responsabilidad y control efectivos sobre las actividades con las que el delito de desaparición forzada guardaba relación; y
 - iii) No haya adoptado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir que se cometiese una desaparición forzada, o para poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación y enjuiciamiento;
 - c) El inciso b) supra se entiende sin perjuicio de las normas de derecho internacional más estrictas en materia de responsabilidad exigibles a un jefe militar o al que actúe efectivamente como jefe militar.

Con la finalidad de incentivar la solución de casos de desaparición, la ley también debería incorporar circunstancias atenuantes para quienes proporcionen información que ayude a resolver casos de desaparición, en términos de las convenciones internacionales en la materia.¹⁰

2.1.4. Desaparición cometida sin participación estatal

La definición convencional de una desaparición requiere de la participación directa o indirecta de agentes estatales, sin embargo, esto no necesariamente engloba las diferentes modalidades de desapariciones que actualmente se cometen en México. Además, el artículo 3 de la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* obliga a los Estados Partes a tomar las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en la misma, que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables.¹¹

Si bien es cierto que otros tipos penales pueden encuadrar parcialmente con esas conductas (por ejemplo, secuestro), ningún tipo penal o agravante existentes logran abarcar con exactitud la hipótesis en que una persona es privada de su libertad por un particular, sin apoyo, autorización o aquiescencia de un servidor público, seguida de la falta de información sobre su paradero.

Una medida que se puede tomar es tipificar de alguna forma las desapariciones cometidas por particulares, lo cual se puede hacer a través de alguna de las opciones siguientes:

2. Ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, puede ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada.

¹⁰ Artículo 7 de la Convención Internacional

1. Los Estados Partes considerarán el delito de desaparición forzada punible con penas apropiadas, que tengan en cuenta su extrema gravedad.

2. Los Estados Partes podrán establecer:

a) Circunstancias atenuantes, en particular para los que, habiendo sido partícipes en la comisión de una desaparición forzada, hayan contribuido efectivamente a la reaparición con vida de la persona desaparecida o hayan permitido esclarecer casos de desaparición forzada o identificar a los responsables de una desaparición forzada;

b) Sin perjuicio de otros procedimientos penales, circunstancias agravantes, especialmente en caso de deceso de la persona desaparecida, o para quienes sean culpables de la desaparición forzada de mujeres embarazadas, menores, personas con discapacidades u otras personas particularmente vulnerables.

Artículo III de la Convención Interamericana

...

Los Estados Partes podrán establecer circunstancias atenuantes para los que hubieren participado en actos que constituyan una desaparición forzada cuando contribuyan a la aparición con vida de la víctima o suministren informaciones que permitan esclarecer la desaparición forzada de una persona.

¹¹ La Corte Interamericana en su jurisprudencia constante también ha señalado que los Estados tienen obligación de prevenir e investigar actos de violencia cometidos por particulares, siendo responsables internacionalmente si se falta a ese deber de debida diligencia o garantía. Ver (entre otros): Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205; Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277; Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140; Caso Luna López Vs. Honduras. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de enero de 2015; Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

1. Tipo autónomo de desaparición cometida por particulares, para lo cual puede servir de ejemplo la legislación de Querétaro en la materia.
2. Agravante a otros tipos penales como secuestro, privación ilegal de la libertad, homicidio o trata de personas. En este caso, será muy importante plantear la desaparición como consecuencia del delito principal y sus modos de comisión, y no como un elemento de intención para evitar elevar demasiado la carga probatoria.
3. Configurar el delito de desaparición como un delito que puede ser cometido por cualquier persona, agravándolo para el caso que sea cometido por una autoridad. Colombia ha tipificado de esta forma.¹²

2.1.5. Delitos sobre obstaculización de las investigaciones o negativa a dar información

Ante una desaparición, la mayor necesidad de los familiares es encontrar a su ser querido, teniendo un derecho a saber realmente qué ocurrió. El fundamento de este derecho se encuentra en el derecho internacional, tanto convencional como consuetudinario, así como en la jurisprudencia internacional.¹³ La Convención Internacional es muy clara al recoger el derecho de las víctimas de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida.¹⁴

¹² Código penal colombiano. Artículo 165. Desaparición forzada. El particular que perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley, incurrirá en prisión de veinte (20) a treinta (30) años, multa de mil (1.000) a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de diez (10) a veinte (20) años.

A la misma pena quedará sometido, el servidor público, o el particular que actúe bajo la determinación o la aquiescencia de aquél, y realice la conducta descrita en el inciso anterior.

Artículo 166. Circunstancias de agravación punitiva. La pena prevista en el artículo anterior será de treinta (30) a cuarenta (40) años de prisión, multa de dos mil (2.000) a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de quince (15) a veinte (20) años, siempre que concorra alguna de las siguientes circunstancias:

1. Cuando la conducta se cometa por quien ejerza autoridad o jurisdicción.

Nota: El elemento "*perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley*", fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en la sentencia [C-317 de 2002](#) y el resto del inciso fue declarado exequible condicionalmente en la misma sentencia.).

¹³ Ver artículo 22 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. En la jurisprudencia interamericana ver entre otros: Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil, Heliodoro Portugal Vs. Panamá, Barrios Altos Vs. Perú, Bámaca Velásquez Vs. Guatemala, Blanco Romero y otros Vs. Venezuela, Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, Yatama Vs. Nicaragua, Gómez Palomino Vs. Perú, Castillo Páez Vs. Perú, 19 Comerciantes Vs. Colombia, Baldeón García Vs. Perú, Masacres de Ituango Vs. Colombia, Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, Servellón García y otros Vs. Honduras, Masacre de la Rochela Vs. Colombia, Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil, Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú, Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, González Medina y familiares Vs. República Dominicana, Gelman Vs. Uruguay, Chitay Nech y otros Vs. Guatemala, Contreras y otros Vs. El Salvador, Anzualdo Castro Vs. Perú, Garibaldi Vs. Brasil, Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala, Familia Barrios Vs. Venezuela, Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños Vs. El Salvador, Gudiel Álvarez ("Diario Militar") Vs. Guatemala, García y familiares Vs. Guatemala.

¹⁴ Artículo 24 de la Convención Internacional.

1. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por "víctima" la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada.

Este derecho se garantiza a través de investigaciones efectivas y candados para proteger la labor investigativa. En este sentido, se debe establecer un esquema de responsabilidad para individuos que sin haber participado directamente en la desaparición, obstruyan una investigación sea por dolo o negligencia, agravando la pena en caso de que se trate de servidores públicos.

Con base en algunos tipos penales federales existentes (ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, intimidación, delitos contra la administración de justicia),¹⁵ se podrían incluir prohibiciones y sanciones para conductas que obstaculizan investigaciones sobre desapariciones para quedar como sigue:

1° Serán sancionadas las personas que cometan alguna de las siguientes conductas:

- I. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice información o documentación que pueda ser de utilidad para dar con el paradero de una persona desaparecida;*
- II. Por sí o por interpósita persona, cuando legalmente le sean requeridos, proporcione información en los que manifieste hechos o circunstancias falsos o niegue la verdad en todo o en parte sobre la desaparición de una persona; o*
- III. Cuando teniendo conocimiento de una desaparición o de una privación ilegal de la libertad, y sin riesgo para su persona, no la denunciase inmediatamente a la autoridad.*

La pena se agravará si estas conductas son cometidas por servidores públicos.

2° El servidor público que cometa alguna de las siguientes conductas será sancionado:

- I. Cuando indebidamente retarde o niegue a los familiares de una persona desaparecida la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;*
- II. Cuando el encargado o elemento de una fuerza pública, requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio se niegue a dárselo o retrase el mismo injustificadamente;*
- III. Cuando teniendo conocimiento de una desaparición o de cualquier otro tipo de privación ilegal de la libertad, y sin riesgo para su persona, no la haga cesar inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;*
- IV. Cuando por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie o aporte información relativa a la desaparición de una persona;*
- V. Altere, destruya, pierda o perturbe ilícitamente el lugar de los hechos; los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso o los instrumentos, objetos o productos del delito;*
- VI. Si teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo*

2. Cada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida. Cada Estado Parte tomará las medidas adecuadas a este respecto.

3. Cada Estado Parte adoptará todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos.

¹⁵ Ver artículos 214, fracciones IV, V y VI; 215, fracciones III, V, VII; 219, fracción I; artículo 225, fracción XXXI del Código Penal Federal.

su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Aunque estas conductas ya existen en el Código Penal Federal, incluirlas en la ley sobre desaparición permitiría contar con tipos penales de aplicación nacional para conductas más específicas que pueden tener lugar durante la investigación de una desaparición.

2.2. Derechos y necesidades de las víctimas

De manera complementaria a los derechos consagrados en la constitución y las leyes (Ley General de Víctimas –LGV– y Código Nacional de Procedimientos Penales –CNPP–), la regulación sobre desaparición puede proporcionar algunas de las especificidades siguientes para los casos de desaparición.

2.2.1. Derecho a saber

En concordancia con el derecho internacional, el CICR sugiere que en la ley se plasme el derecho a saber de las familias y algunas acciones mínimas para hacer operativo ese derecho.¹⁶ Estas disposiciones complementarían lo que establece la LGV sobre derecho a la verdad. Los aspectos mínimos que la ley sobre desaparición y su regulación deberían contener son:

1. El deber de las autoridades relevantes de informar regularmente a las familias de las personas desaparecidas sobre la ruta de atención institucional, el proceso y los resultados de la investigación.
2. Ofrecer información y asesoría a las familias desde el momento inicial de la recolección de datos y sobre todas las diligencias que se lleven a cabo para la búsqueda de la persona desaparecida. Esto incluye el deber de proporcionar copias de lo actuado a solicitud de sus familias o representantes, así como datos de identificación del expediente.
3. Informar a las familias el medio a través del cual y el plazo en el que se les comunicarán los avances de la investigación, aunque no se haya localizado a su familiar.
4. En el caso de que su ser querido haya fallecido, dar una información clara sobre las circunstancias de la muerte y un informe completo sobre la forma en la que se identificaron sus restos, transmitido de manera comprensible, respetuosa y sensible hacia las familias.
5. Recursos en caso de violación al derecho de las familias a recibir información regular y adecuada sobre el paradero de su familiar desaparecido, o sobre el proceso y resultados de la investigación, incluyendo la revisión de decisiones negando el acceso a la información y el otorgamiento de una compensación adecuada.

2.2.2. Declaración de ausencia por desaparición

La desaparición de una persona frecuentemente tiene una serie de consecuencias legales que van más allá de la esfera penal, relacionadas con el estatuto que guarda la persona desaparecida y la protección de sus

¹⁶ *Las personas desaparecidas y sus familiares - Informe del CICR.* Resumen de las conclusiones de consultas anteriores a la Conferencia Internacional de expertos gubernamentales y no gubernamentales (del 19 al 21 de febrero de 2003), disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tecxs.htm>

derechos (patrimoniales y no patrimoniales), tales como representación, estado civil, y patria potestad. Estas cuestiones administrativas no suelen ser atendidas, pero facilitarlas tiene una gran importancia porque permitiría que las familias puedan ejercer derechos de tutela o patria potestad sobre los menores a cargo de la persona desaparecida, permitiría cubrir necesidades materiales y servicios básicos, evitaría la adquisición de deudas o permitiría la suspensión de las mismas.

El artículo 21 de la LGV contempla la creación de un procedimiento para declarar la ausencia por desaparición, cuyo plazo era de un año a partir de la publicación de la reforma del 3 de mayo de 2013. Al día de hoy, la mayor parte de las entidades no han cumplido con esta obligación.¹⁷

La ley sobre desaparición y su regulación puede ser una oportunidad para suplir la falta de actividad legislativa de las entidades y lograr que se cuente con una acción de declaración de ausencia a nivel nacional. Legislar sobre la declaración de ausencia por desaparición puede ser considerada una facultad implícita,¹⁸ necesaria para hacer efectiva la facultad de legislar sobre desaparición que el Congreso de la Unión ha adquirido a través de la reforma constitucional.

Si se concluye que hay una facultad implícita, la acción de declaración de ausencia por desaparición que cree la ley se tramitaría ante los jueces civiles locales y debería cumplir con los siguientes requisitos:

1. Salvaguardar la personalidad jurídica e intereses de la persona desaparecida, incluyendo la representación legal de ésta.
2. No presumir la muerte de la persona desaparecida.
3. Permitir a la familia ejercer los derechos civiles (patria potestad, tutela, derechos patrimoniales y contractuales) y de seguridad social necesarios para su protección.
4. Flexibilidad en cuanto a quién(es) pueden solicitar la declaración de ausencia (atendiendo a la definición abierta de familiar propuesta, *supra* 2.1.2), sin establecer una prelación y dando prioridad a la persona realizando la búsqueda. También se debería incluir al Ministerio Público y a los asesores victimales.
5. Expedita y de plazos breves, de preferencia que se trate de un procedimiento sumario. En cuanto a plazos, no exigir que transcurra uno determinado para interponer la solicitud con la finalidad de que se ajuste lo mejor posible a las necesidades de cada familia. De esta forma, se vuelve decisión de la familia cuándo interponer la acción y no es el Estado quien establece obstáculos para ello. En los casos de ejercicio de patria potestad, el progenitor o la persona que se hace cargo de los hijos no tendría problemas para cuestiones tan sencillas como viajar fuera del país (algo muy común para la gente de la frontera) o realizar trámites ante las autoridades escolares; para el caso

¹⁷ Sólo Coahuila y Querétaro han creado un procedimiento especial, mientras que Nuevo León ha reducido los plazos para promover la acción de ausencia del Código Civil.

¹⁸ Ver artículo 73-XXX constitucional. También resulta ilustrativo el siguiente criterio: “El principio de competencia, entendido en su origen como la aptitud atribuida expresamente a una autoridad, por una norma jurídica, para llevar a cabo determinadas conductas o actos, acepta actualmente una interpretación menos rígida. Según ésta, al lado de las facultades expresas existirían las facultades implícitas, es decir, aquellas potestades que resultan imprescindibles o necesarias para que la autoridad pueda realizar las funciones que le han sido encomendadas por ley, sin que ello implique que la competencia del órgano sea rebasada o desconocida. Para identificar estas últimas se requiere: a) la existencia de una facultad expresa que por sí sola sea imposible de ser ejercida; y b) que entre la facultad expresa y la implícita haya una relación de medio a fin.” FACULTADES IMPLICITAS, PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DE VALORES. ES COMPETENTE PARA RESOLVER EL RECURSO DE REVOCACION. (ARTICULO 50 DE LA LEY DEL MERCADO DE VALORES). Tesis: I.3o.A.20 A, 9ª época, registro: 202664, Tribunales Colegiados de Circuito (Tesis Aislada), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, Abril de 1996, p. 396, Materia(s): Administrativa.

- de deudas con bancos o instituciones hipotecarias, la familia sería beneficiada desde un inicio de la suspensión de la deuda, evitando que los intereses se acumulen.
6. Gratuita en su tramitación directa y no onerosa en cuanto a costos secundarios (especialmente publicación de edictos, tramitación de exhortos, pago de derechos, copias certificadas, etc.).
 7. Que el peticionario pueda elegir en dónde (foro) tramitar la declaración.
 8. Flexibilidad en cuanto al tipo y nivel de prueba requeridos para responder a cada caso en concreto para que el procedimiento pueda responder a diferentes realidades (rural, urbana, comunidades indígenas, parejas de hecho, adopciones *de facto*, entre otros).
 9. Desvinculada de la investigación penal, es decir, que su expedición no exima a las autoridades de su obligación de búsqueda ni que el procedimiento de declaración de ausencia requiera para su tramitación de una sentencia firme nacional o internacional, recomendaciones de alguna comisión de derechos humanos o constancias del Ministerio Público o de la Comisión de Atención a Víctimas que los acredite como víctimas. Sin embargo, se deberá eximir al promovente de aportar pruebas adicionales en caso de que cuente con alguno de estos documentos.
 10. Que el certificado de declaración de ausencia tenga validez automática en cualquier entidad y ante las autoridades federales.
 11. Considerar que se expida un certificado provisional con efectos limitados mientras se resuelve el procedimiento principal (por ejemplo, representación para actos de pleitos y cobranzas, administración, tutela o patria potestad de hijos menores, suspensión de deudas –civiles, mercantiles, financieras, fiscales-, continuidad en la prestación de servicios o beneficios sociales a los que la persona desaparecida tenía derecho, etc.).
 12. Respecto de la tutela de menores, ésta se debe resolver con base en el interés superior del menor.

2.2.3. Protección para víctimas, testigos y servidores públicos

De manera complementaria a las disposiciones del CNPP,¹⁹ la ley sobre desaparición y su regulación también deben prever algunas cuestiones sobre protección para víctimas, testigos y funcionarios en razón de lo siguiente. El artículo 12 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas obliga a los Estados Parte a tomar medidas para asegurar la protección de estas personas. En segundo lugar, las disposiciones del CNPP todavía no son vinculantes en todas las entidades, ya que el proceso de transición entre sistemas penales no ha concluido. Finalmente, las medidas a tomar en casos de desaparición tienen algunas especificidades que la ley sobre desaparición y su regulación podría detallar. Las principales son:

1. La autoridad está obligada a asegurar la protección del denunciante, los testigos, los allegados de la persona desaparecida, sus defensores, miembros de asociaciones que representen a las familias, apoyen o acompañen, así como de quienes participen en la investigación, contra todo riesgo, maltrato o intimidación en razón de la denuncia presentada o de cualquier declaración efectuada.
2. Las medidas de protección no deben depender de la judicialización del caso o de la identificación de un probable responsable, sino que desde la interposición de una denuncia se debe otorgar protección a las personas en riesgo.
3. El Ministerio Público debería estar facultado y obligado para dictar medidas de protección de urgencia, en caso que no tenga oportunidad por la premura de la situación de solicitarlas a un juez.
4. Para dictar medidas de protección y para su revisión periódica, se deberá tomar en consideración las necesidades e inquietudes de los beneficiarios.

¹⁹ Ver artículos 109 (fracciones XVI, XVIII, XIX, XXVI), 137, 170, 367, 370.

2.2.4. Apoyo y asistencia

La regulación sobre desaparición puede complementar la LGV, proveyendo especificidades que requiere la atención a las víctimas de desaparición:

1. Flexibilidad para la acreditación del daño en atención a la complejidad probatoria que implica una desaparición para las víctimas, con base en los principios de buena fe y no revictimización.
2. El apoyo y la asistencia debe estar basado primordialmente en las necesidades de las víctimas y no en el delito que se esté investigando. En los casos de desaparición esto es importante porque algunos son clasificados como secuestro, privación ilegal de la libertad o trata (y remitidos a las áreas especializadas en estos delitos). Sin embargo, lo que los familiares resienten primeramente es la ausencia de la persona y la falta de noticias sobre su paradero.
3. Obligación de crear programas sociales específicos, así como proporcionar capacitación especializada para servidores públicos que les permita comprender y actuar adecuadamente alrededor de la desaparición. El acompañamiento para los familiares debe ser concebido desde el inicio como un proceso de largo plazo, atendiendo las necesidades de cada caso.
4. Desvincular la prestación de asistencia y apoyo de las denuncias penales, ya que por cuestiones de seguridad o temor muchas familias no quieren denunciar inmediatamente.
5. Condonación de deudas ante el INFONAVIT.
6. Posibilidad de descongelar fondos de cuentas bancarias, pensión del IMSS o AFORE.
7. Suspensión de pagos para otras deudas con instituciones de crédito, hipotecarias o casas comerciales.
8. Continuar el pago de salarios para servidores públicos desaparecidos a los dependientes económicos.
9. Distinción de víctimas directas e indirectas: El artículo 24 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas dispone que “se entenderá por ‘víctima’ la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada”; esto, sin hacer distinción entre diferentes categorías de víctimas. La jurisprudencia de la Corte Interamericana en sus casos (especialmente los de desaparición forzada) e incluso la Ley Modelo del CICR tampoco hacen esta distinción. Para la Corte Interamericana, tanto la persona desaparecida como sus familiares son víctimas de la desaparición y hay violaciones a los derechos de integridad personal, garantías judiciales, protección judicial (los cuales incluyen acceso a la justicia y derecho a la verdad) y, a veces, igualdad ante la ley. Esto, sin importar el nexo causal directo o indirecto con los hechos.²⁰ En este sentido y para efectos del acompañamiento de los familiares, lo importante es que las acciones por parte del Estado no se deben traducir en la implementación de distinciones de este tipo porque los familiares no consideran su sufrimiento y necesidades como “indirectas” (independientemente de las clasificaciones legales).

2.3. Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP)

2.3.1. Alcance

²⁰ Supra. 13

Ante una desaparición, encontrar a la persona es la primera prioridad para los familiares y determinar el paradero y la suerte de ésta constituye la obligación más importante del Estado. La búsqueda es el medio a través del cual se cumple cabalmente con el derecho a saber de los familiares, la cual sólo se puede dar por terminada una vez que se ha esclarecido la suerte o el paradero de la persona. Para que esta búsqueda sea eficaz, el Estado debe implementar una serie de medidas preventivas, reactivas, de coordinación y manejo de información (lo que incluye crear y fortalecer registros), así como garantizar el acceso público a la información gubernamental.

En México, existen varios mecanismos federales y alrededor de 53 mecanismos locales para dar inicio a la búsqueda de una persona, los cuales no están interconectados ni armonizados. Esto dificulta enormemente la coordinación entre autoridades para realizar acciones de búsqueda, así como recolectar, administrar, almacenar y cruzar la información, inclusive a nivel regional.

Para lograr cruces de información efectivos, hay que centralizar los registros de personas desaparecidas, así como homologar la información que se captura; esto, como parte de una política nacional de búsqueda, localización y recuperación de personas desaparecidas, y de atención a éstas y sus familiares. La multiplicidad de registros desconectados impide la búsqueda efectiva, a falta de una fuente de información única y centralizada. Además, no hay uniformidad en la captura de información sobre personas desaparecidas, por lo que cada registro puede contener diferentes datos; por otra parte, falta claridad en la articulación de atribuciones y responsabilidades de las autoridades, para abordar las diferentes fases de los procesos de búsqueda.

La regulación sobre desaparición también debe prever que los datos recabados durante el proceso de búsqueda sean debidamente protegidos y que las personas que aportan datos otorguen su consentimiento informado sobre la utilización de éstos para la búsqueda.²¹

2.3.2. Instrumentos del SNBP

La regulación sobre desaparición debe ser el marco jurídico que sienta las bases de la coordinación, interconexión y armonización de acciones y registros, pero para que eso suceda debe tomar en cuenta algunos elementos mínimos que se explican a continuación. El SNBP debe partir de la presunción de vida y enfocar las primeras acciones de búsqueda a encontrar a las personas con vida. Asimismo el SNBP deberá responder tanto a casos pendientes como futuros.

2.3.2.1. Búsqueda

El funcionamiento del SNBP se desarrollará a través de la acción de búsqueda. En este sentido, las acciones y protocolos de búsqueda deben ser el elemento central del SNBP, según lo que se ha explicado con anterioridad, y que debe responder a las particularidades de cada caso y las circunstancias de la desaparición.

La regulación sobre desaparición podría indicar lo siguiente:

²¹ Algunas guías se pueden obtener de “The legal protection of personal data & human remains, Electronic Workshop, 02.04.2002-06.05.2002: Final report and outcome” (ICRC/TheMissing/07.2002/EN/1). Disponible en: https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_themissing_072002_en_1.pdf

1. Plazo para iniciarla: Desde que medie una denuncia formal o la autoridad tenga conocimiento que una persona ha desaparecido, la búsqueda será siempre inmediata y sin que medie ningún tipo de plazo o espera para que la autoridad la inicie.
2. Actuación de oficio: Cualquier información que por cualquier medio obtenga una autoridad y que haga presumir que una persona ha desaparecido debe ser suficiente para que comience la búsqueda, independientemente de que exista una denuncia formal.²²
3. Acciones: La búsqueda, para ser verdaderamente efectiva, debe comprender acciones de campo y búsqueda física (ver algunos ejemplo en la tabla al final de esta sección); es decir, que vaya más allá de diligencias formales y envío de oficios, los cuales no siempre responden a las líneas de investigación del caso. Las solicitudes de información y colaboración a autoridades en otras entidades también deben contener información necesaria (más allá del nombre y características generales) para que las autoridades requeridas puedan realizar una búsqueda.
4. Tipos de búsqueda: Para definir el tipo de búsqueda se debe tomar en cuenta el momento y las circunstancias de la desaparición. En este sentido, las desapariciones que son denunciadas inmediatamente deben ser tratadas primeramente a través de un mecanismo de búsqueda urgente, mientras que aquéllas que han sucedido hace algún tiempo se vuelven más complejas (en promedio se podría decir que 48 horas después) y su tratamiento debe ser distinto. Asimismo, las desapariciones del pasado también deben ser atendidas en razón del modo de comisión y sus dinámicas particulares. Las autoridades mexicanas también deberían prever mecanismos de comunicación y coordinación más ágiles o aprovechar acuerdos de cooperación existentes con autoridades extranjeras que estén buscando a algún connacional.
5. Prohibir la cremación de restos humanos no identificados e inhumar éstos adecuadamente: La cremación impide la identificación de restos, por lo que está prohibida en el artículo 21 de la LGV y en el artículo 271 del CNPP, en tanto no haya sentencia ejecutoriada. Sin embargo, la normatividad sanitaria (Ley General de Salud, LGS, y su reglamento en la materia) permite la incineración, en contradicción con la LGV y el CNPP. La regulación sobre desaparición debería reiterar la prohibición absoluta de cremar restos no identificados. Asimismo, la inhumación de cuerpos no identificados o no reclamados debe estar debidamente registrada, ser ordenada y de acuerdo con las buenas prácticas internacionales.

²² Ver artículo 12.2 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

2.3.2.2. Coordinación

Como se mencionó anteriormente en México, existen varios mecanismos federales²³ y alrededor de 53 mecanismos locales²⁴ para dar inicio a la búsqueda de una persona, los cuales no están interconectados ni armonizados. La regulación sobre desaparición es una oportunidad para obligar a todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno a implementar mecanismos de coordinación, interinstitucional, entre jurisdicciones (nacionales y extranjeras), que permitan que las herramientas disponibles se interconecten y que se ensamblen de manera coherente con los registros y protocolos existentes y por crear.

2.3.2.3. Registros nacionales

Es recomendable que la regulación sobre desaparición prevea la creación de algunos registros, así como el fortalecimiento de los ya existentes. Asimismo, se debe obligar a articular los registros nuevos con otros ya existentes para poder contar con información completa, relevante y homologada que contribuya a las búsquedas a nivel nacional, debiendo ser confiables, actualizados y fácilmente consultables. Es importante no perder de vista que los registros son instrumentos para la búsqueda, pero de ninguna manera son la política de búsqueda o el eje principal de ésta.

A continuación se mencionan los registros que pueden contribuir a hacer una correcta gestión de información que fortalezca las acciones de búsqueda:

1. Personas desaparecidas (incluye la información *ante-mortem* o AM): La información que se recaba sobre personas desaparecidas en el fuero local y federal conforma el punto de partida para la búsqueda. Esta información en una primera etapa, para dar curso a la búsqueda, puede circunscribirse a datos generales, las circunstancias de la desaparición y a algunas características físicas, datos necesarios para realzar la búsqueda urgente. Lo importante para todos los casos es recoger información básica, que permita sobretodo volver a contactar a los familiares para recoger información adicional, de ser necesario. La colecta de información detallada es un proceso sensible y posiblemente retraumatizante si no se hace de manera adecuada. Igualmente, información recopilada por personal no capacitado puede resultar en información poco útil. La información más detallada (AM) sólo debería colectarse en caso de ser necesario para efectos de comparación de datos durante la búsqueda y siempre bajo los principios que rigen la protección de datos personales para que esta información sirva al propósito para el cual fue recabada.

Aunque el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) ya funge como un instrumento de información para administrar algunos datos, suministrados por las procuradurías y fiscalías estatales, así como la PGR, no es un registro lo suficientemente exhaustivo para apoyar las tareas de búsqueda y termina fungiendo únicamente como herramienta estadística; así, se debe reevaluar su lugar y administración dentro de este SNBP.

²³ A nivel federal existen varias instituciones que pueden apoyar para la búsqueda de personas desaparecidas, algunos ligados a investigación penal y otros ligados a la violación de derechos humanos, a saber: la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Migración. Asimismo, existen dos registros principales para el apoyo en la búsqueda: el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) y el programa Dar Contigo.

²⁴ Por ejemplo, líneas Locatel, registros locales de personas extraviadas, alertas locales, Centros de Atención a Personas Extraviadas (CAPEA), etc.

2. Personas vivas: Todos los registros tanto penitenciarios, hospitalarios, civiles de huellas digitales, albergues, asilos, etc., deben contar con información confiable, verificada y actualizada que permita su consulta para la búsqueda de las personas desaparecidas. Estos registros no constituyen la búsqueda en sí misma, son una herramienta de consulta que puede apoyar las acciones de búsqueda. Se sugiere considerar los siguientes registros:
 - Personas detenidas: Algunas de las personas de las cuales sus familiares no tienen noticia, pueden estar en centros de detención, ya sea penales o administrativos (como migratorios). Una medida preventiva de desapariciones es contar con un registro de detenidos a nivel nacional que funja como control administrativo de las detenciones que realizan las autoridades locales y federales. Actualmente existe el Sistema de Registro de Detenidos de la PGR (A/126/2010) y el registro administrativo de detenciones que maneja el Centro Nacional de Información, a través del informe policial homologado (artículo 112 de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública). No obstante, la información debe ser centralizada y consultable a nivel nacional.
 - Hospitales/albergues (incluyendo instalaciones del DIF): Estos lugares pueden recibir personas que por diferentes circunstancias no sean capaces de proporcionar su identidad y esa información se debería reportar a las instancias a cargo de la búsqueda para poder identificar a la persona y contactar a sus familiares e informarles del paradero de su ser querido.
 - Deportadas: Muchos casos de desaparición involucran personas migrantes con las cuales se pierde contacto durante la ruta migratoria. Algunas de ellas son detenidas por las autoridades migratorias estadounidenses o mexicanas y posteriormente deportadas. Las autoridades mexicanas que reciben a esas personas deben compartir esa información a las autoridades que realizan la búsqueda, sobre todo si la persona no ha podido establecer contacto con sus familiares.
3. Personas fallecidas (información *post-mortem* o PM): El registro de personas fallecidas contiene información acerca de la recuperación y lugar del hallazgo de las personas fallecidas, y demás análisis complementarios que permitan el proceso de identificación (arqueología forense, necropsia médico legal, antropología forense, odontología forense, genética forense, criminalística), así como el lugar de inhumación: panteón, número de tumba. La información forense que integra este registro debe ser monitoreada para asegurar la calidad de la información que va a ser comparada con la información de las personas desaparecidas. Bancos de datos masivos como las genéticas, dactilares y otras pueden dar pistas para la identificación de un caso. Las bases de datos que contribuyen en el proceso de identificación como (CODIS y el AFIS) deben ser implementadas bajo protocolos internacionales y atender las normas sobre la confidencialidad de la información. Si se crea un banco de información genética de familiares de personas desaparecidas y de personas fallecidas no identificadas, se debe atender la Guía de Buenas Prácticas para el Uso de la Genética Forense e Investigaciones sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Adicionalmente estas bases estarán integradas con la información forense producida de los análisis. La comparación de la información AM-PM se realiza por especialistas en las instituciones forenses involucrando toda la información producida en el proceso forense. La genética debe entenderse como un elemento de análisis que debe utilizarse según la especificidad del caso, pero no será utilizado como único elemento para determinar la

identificación de una persona fallecida, como tampoco será utilizado para descartar que se encuentre en el registro de personas fallecidas.

En caso de así lo deseen, los familiares podrán consultar directamente en las instituciones forenses y serán partícipes del proceso hasta la entrega de resultados.

4. Panteones: Un componente indispensable del SNBP debe consistir en el reordenamiento de las fosas comunes de los panteones, dado que los cadáveres no identificados son frecuentemente inhumados en ellas. Sólo a través de inhumaciones ordenadas, adecuadas y controladas se podrán recuperar los restos con los que el sistema de cadáveres no identificados arroje coincidencias. Las fosas comunes deben regularse para inhumar correctamente (individualmente de preferencia), para permitir llevar mejores registros, impedir el traslado de restos sin orden judicial, y conocer la ubicación exacta de los restos para futuras diligencias. El Congreso podría legislar en esta materia (como facultad implícita) porque aunque la Constitución señala que es de competencia municipal,²⁵ es una facultad necesaria para legislar adecuadamente sobre desaparición y poder sentar las bases legales de una respuesta integral al problema.
5. Donaciones a universidades o centros de investigación: La Ley General de Salud permite la donación de restos humanos no identificados a instituciones educativas. Se recomienda establecer un control más estricto al respecto y recabar toda la información *post-mortem* necesaria, a través de una autopsia médico legal, para crear un registro de donaciones antes de transferir cadáveres no reclamados a universidades o centros de investigación. Asimismo se debe crear un marco legal para garantizar su destino final y restitución a la familia.

En todos estos casos, la regulación sobre desaparición debe prever que los datos recabados durante el proceso de búsqueda sean debidamente protegidos y que las personas que aportan datos otorguen su consentimiento informado sobre la utilización de éstos para la búsqueda,²⁶ con base en la normativa sobre protección de datos personales. Se debe aludir al interés vital del sujeto cuyos datos se procesan o al interés público como criterios suficientes para procesar datos personales, así como la necesidad de limitarse a la recolección de datos estrictamente necesarios en función del uso que se pretende hacer de los datos.

2.3.2.4. Diagrama de componentes

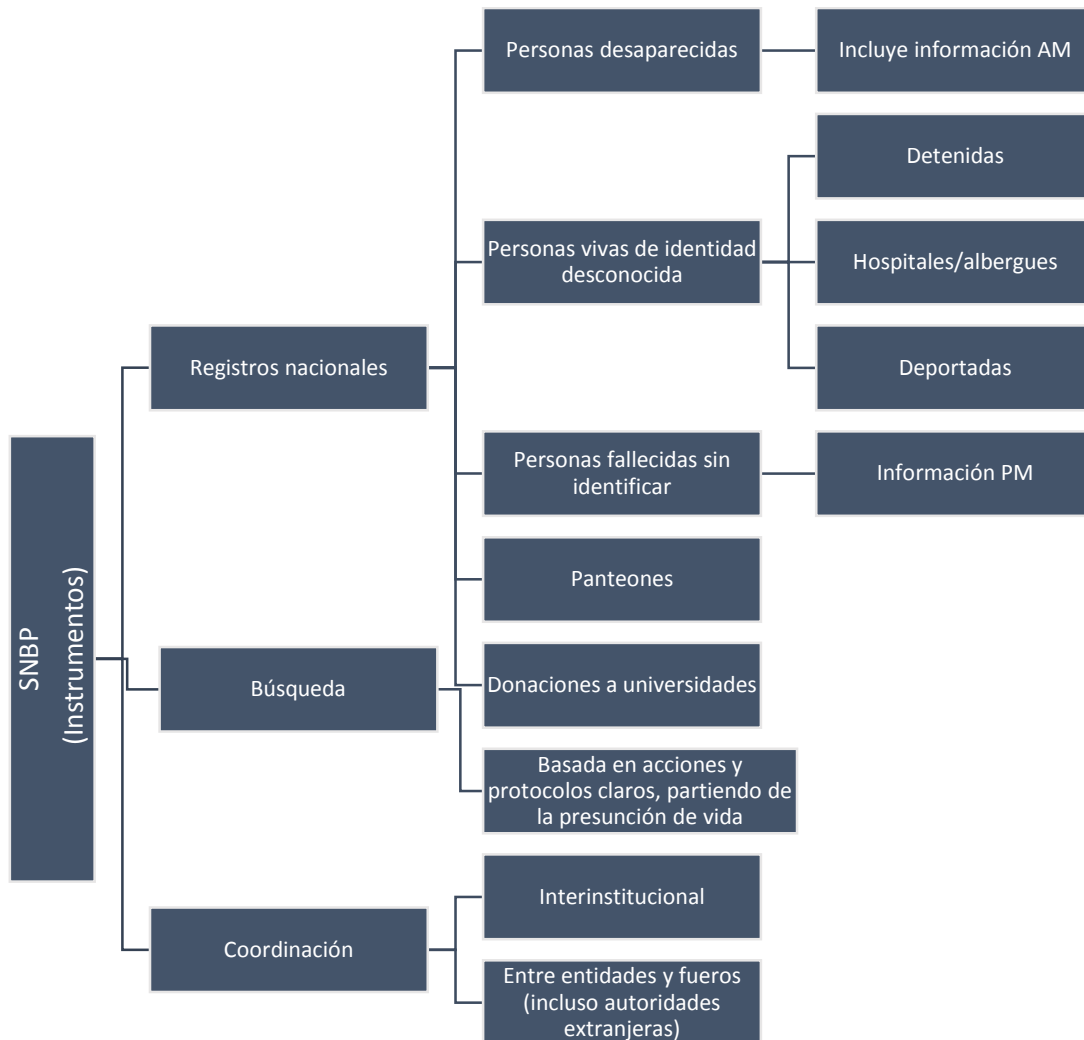
El siguiente diagrama presenta de manera gráfica los instrumentos explicados anteriormente, en el que se muestra los tres instrumentos como ejes sobre los cuales debe descansar el SNBP, estando todos en el mismo rango de importancia.

El SNBP sólo puede funcionar si estos tres instrumentos principales son implementados, mejorados y articulados entre sí. No obstante, esto requerirá de la participación de los tres órdenes de gobierno y de una asignación de recursos humanos y materiales significativa.

²⁵ Ver art. 115, fracción III, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁶ Ver "The legal protection of personal data & human remains, Electronic Workshop, 02.04.2002-06.05.2002: Final report and outcome" (ICRC/TheMissing/07.2002/EN/1). Disponible en: https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_themissing_072002_en_1.pdf

La siguiente sección proporciona algunas orientaciones sobre la articulación de los nuevos instrumentos con la estructura que actualmente está en marcha para la búsqueda de personas.



2.3.3. Articulación

Los instrumentos antes enunciados deberían no sólo articularse entre sí, sino con toda la estructura e información existentes para que se pueda implementar una política realmente eficaz en favor de las personas desaparecidas y sus familiares. La regulación sobre desaparición puede ser la base para crear los instrumentos del SNBP y delinear su articulación para tener claridad sobre qué cuestiones deberían estar en el texto de la ley y que se proporcione una buena base jurídica para la puesta en marcha de todo el SNBP.²⁷

La regulación sobre desaparición debería partir desde la coordinación entre instituciones y fueros (inclusive regional), definiendo roles y responsabilidades específicas entre las autoridades, teniendo en

²⁷ Nota: La información en esta sección no pretende definir un proceso. Los procesos deberán ser definidos en los protocolos y por las instituciones y los especialistas en la materia (que no son necesariamente los legisladores, sino los que están encargados de la búsqueda).

cuenta los mandatos de cada una. Todos los registros, procesos y acciones deben estar enmarcados en un esquema claro de coordinación y cooperación.

Hay dos situaciones que pueden accionar una investigación: 1) reporte a la policía u otra autoridad o denuncia ante el ministerio público de una persona desaparecida; 2) el hallazgo de un cuerpo sin identificar. Ambas situaciones se deben contemplar en la regulación sobre desaparición porque su resolución significará el hallazgo de una persona desaparecida.

El primer contacto con la persona que reporta la desaparición es de suma importancia para definir las líneas de acción inmediata y de investigación, así como decidir si la búsqueda se debe realizar primordialmente dentro o fuera de los registros gubernamentales, tomando en cuenta las circunstancias de la desaparición. Esta información debe servir en primer lugar para obtener información completa, relevante y homologada sobre la persona desaparecida, tanto para su búsqueda inmediata como para diligencias posteriores, en caso de que éstas sean necesarias; en un segundo lugar, esta información sirve para integrar estadísticas que permitan establecer patrones de ocurrencia de desaparición, lo cual sirve para crear mejores políticas de prevención.

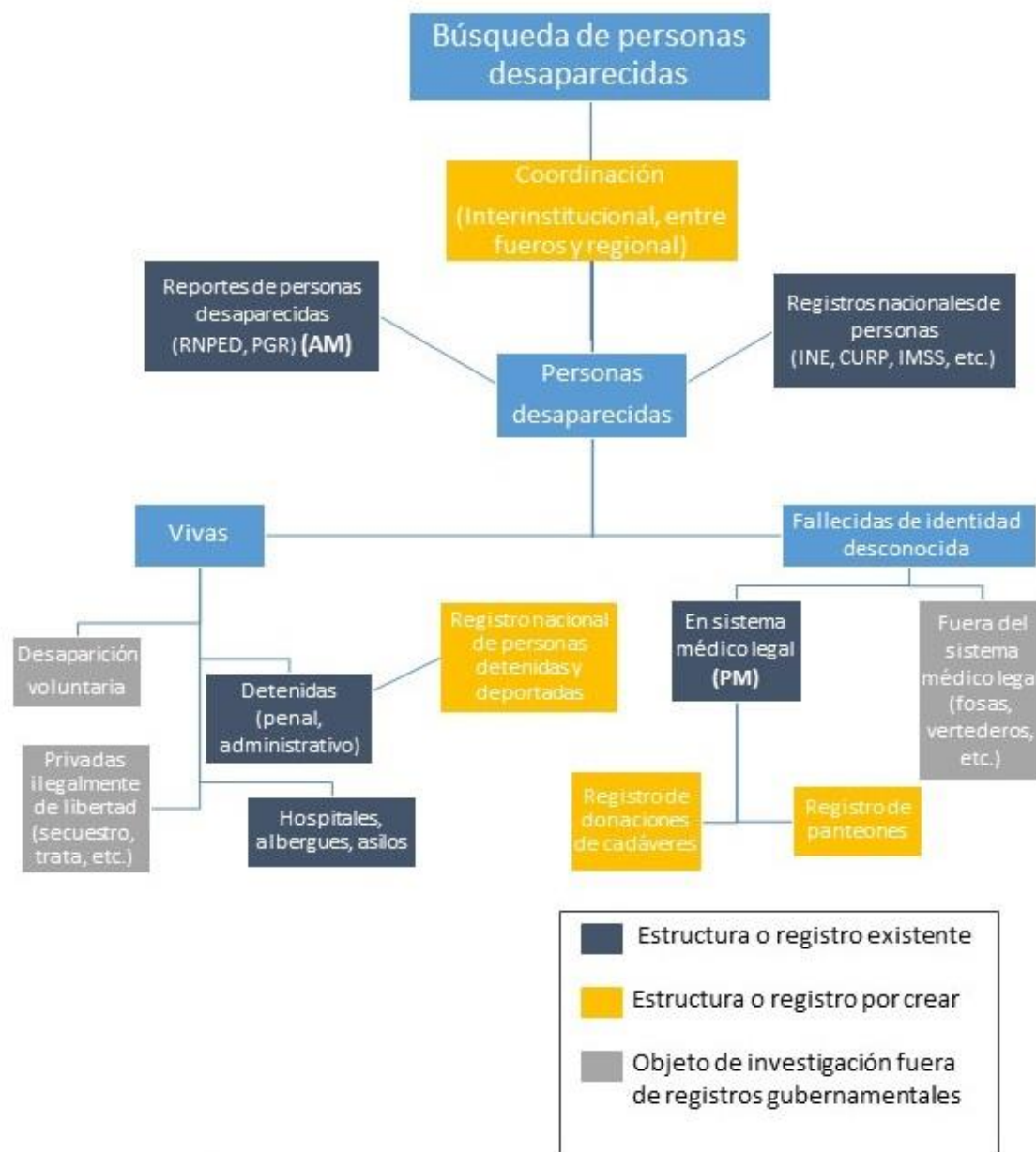
Del otro lado, cuando se encuentra una persona fallecida sin identificar debe asegurarse una documentación completa para poder establecer la identidad y restituirla a sus familiares. En ese sentido, todo lo referente al hallazgo, transporte y análisis forense debe constituir un registro sólido, completo y consultable (información PM). Al respecto vale la pena destacar que cualquier identificación debe basarse en un proceso metódico, sistemático, sea vía científica y/o con otros elementos investigativos que resultan en la convicción más allá de toda duda razonable, de que se trate de la persona desaparecida y no de ninguna otra. En últimas, la búsqueda y la convicción del hallazgo del cadáver, debe tener una consistencia entre el hallazgo de elementos probatorios, evidencia física y la información suministrada por la fuentes (testimonios) dentro del contexto de la investigación.

Una parte importante de los casos de personas desaparecidas se podría resolver si se lograra dilucidar la identidad de los cadáveres que ingresan con identidad desconocida (información PM). En este sentido, la información que logren obtener y compartir los servicios médico-legales permitirá hacer cruces con la información de denuncias o reportes de desaparición.

No todos los datos se pueden transmitir en tiempo real debido a las cargas de trabajo y a la complejidad de los casos que para las personas desaparecidas suponen una investigación y para las personas fallecidas requieren de un análisis forense que toma tiempo. Por lo que tener registros ordenados²⁸ y coordinación entre instituciones son componentes esenciales de todo el sistema.

En resumen, el SNBP deberá contar con varios componentes nuevos que se pueden enunciar en la regulación sobre desaparición, pero teniendo en cuenta que se deben concatenar de manera coherente y eficiente con las herramientas existentes a nivel local y federal. Para ilustrar esto, se puede ver el siguiente esquema.

²⁸ Ver diagramas sobre los instrumentos a crear y su articulación con registros existentes.



Este diagrama explica cómo se conecta la búsqueda de una persona con una serie de estructuras y registros, en los que se marca cuáles existen ya y cuáles se deben crear a nivel nacional. La búsqueda comienza con los reportes o denuncias de desaparición, sobre personas que en la mayoría de los casos ya cuentan con registros de algún tipo ante la autoridad electoral, control de población, seguridad social, etc.

Al buscar a una persona, ésta puede estar viva o fallecida. En el primer caso, la persona pudo haber sido víctima de un delito, detenida por las autoridades, encontrarse en un hospital o albergue a causa de un accidente o enfermedad o haber partido por voluntad propia. En cualquiera de estos casos, se debe

realizar una búsqueda con base en lo que arrojen las líneas de investigación y el contexto en el que sucede la desaparición.

Por otra parte, será posible encontrar a un gran número de personas desaparecidas entre los cadáveres de identidad desconocida que han ingresado y continúan ingresando a las morgues del país. Esto obliga a registrar adecuadamente la información del hallazgo y de índole forense para aumentar las posibilidades de identificación. De manera complementaria, tener registros de panteones y de donaciones de cadáveres a universidades o centros de investigación permite llevar un rastro confiable hasta el final de la cadena, sin el cual no se podrían realizar restituciones a los familiares una vez que haya una identificación.

Todos estos elementos deben funcionar en un marco de coordinación interinstitucional, entre fueros (federal y local, así como entre locales) y regional. En otras palabras, las autoridades deben estar en posibilidad de poder colaborar y recibir información de sus homólogos federales y estatales para lograr resolver casos de desaparición, dado que muchos casos trascienden fronteras y competencias.