

**INFORME PARA EL COMITÉ CONTRA  
LAS DESAPARICIONES FORZADAS  
DE NACIONES UNIDAS**



Acrónimos	5
1. Introducción	7
2. Antecedentes	8
3. Búsqueda de personas desaparecidas	11
3.1. Acciones de búsqueda	11
3.2. Búsqueda de campo	11
3.3. Búsqueda jurídica	13
3.4. Búsqueda con enfoque diferenciado	14
3.4.1. Búsqueda de mujeres	14
3.4.2. Búsqueda de personas migrantes	16
3.4.3. Búsqueda de niñas, niños y adolescentes	18
3.4.4. Búsqueda de personas desaparecidas forzadamente durante la “Guerra Sucia”	18
3.4.5. Búsqueda de personas defensoras y periodistas	20
3.5. Análisis de contexto	20
4. Trabajo de la CNB con familiares de personas desaparecidas	22
5. Del Registro de Personas Desaparecidas y no localizadas (RNPDNO), y las herramientas de interconexión	24
5.1. Antecedentes, construcción y funcionamiento del RNPDNO	24
5.2. Sistema Único de Información Tecnológica e Informática (SUITI)	27
5.3. Cruce de información CNB-RENAPO	27
5.4. Coordinación interinstitucional	27
6. Las personas desaparecidas	28
7. Normativa y programas para la búsqueda de personas	30
7.1. De los protocolos de búsqueda	30
7.1.1. Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas	30
7.1.2. Protocolo Adicional de Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes	32
7.2. Programas de búsqueda de personas desaparecidas	32
7.2.1. Programa Nacional de Búsqueda	32
7.2.2. Programas Regionales de búsqueda	33
a) Plan Regional de Búsqueda del Noreste	33

b)	Plan Regional de Búsqueda del Noroeste	33
7.3.	De los reglamentos previstos en la LGD	34
7.3.1.	Reglamento de la Ley General En Materia De Desaparición	34
7.3.2.	Reglamento de la CNB	34
8.	La CNB y su relación con la comunidad internacional	34
8.1.	Área de seguimiento de mecanismos internacionales	34
8.2.	La CNB y los mecanismos de búsqueda de la región latinoamericana	35
8.3.	Trabajo coordinado con organismos internacionales	36
8.4.	Cooperación internacional	37
8.5.	Presencia internacional de la CNB	37
9.	Interacción de la CNB con el Poder Judicial	37
9.1.	Amicus curiae ante la Suprema Corte de Justicia	38
9.2.	Amicus curiae ante el Tribunal Superior de Justicia de Coahuila	38
9.3.	El amparo buscador: una herramienta contra la desaparición forzada de personas.	39
9.4.	Sentencias penales emitidas por desaparición forzada de personas	39
10.	Incidencia de la CNB en materia forense	40
10.1.	Subsidios para fortalecimiento en materia forense	42
10.2.	Centro Regional de Identificación Humana (Coahuila)	42
10.3.	Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF)	43
10.4.	Registro interno de fosas clandestinas de la CNB	44
10.5.	Diagnóstico de panteones con fosas comunes	47
10.6.	Búsqueda generalizada de datos en registros de inhumación en fosas comunes	48
10.7.	Confronta de huellas dactilares	49
10.8.	Medidas impulsadas en relación con el COVID-19	49
10.9.	Hacia un Centro Nacional de Identificación Humana con enfoque masivo	50
11.	Infraestructura institucional de la CNB	50
11.8.	Estructura de la CNB	50
11.9.	Presupuesto	51
11.10.	Capacitación y formación continua de personal de la CNB	52

11.11.	Transparencia	53
11.12.	Rendición de cuentas	54
11.13.	Auditorías	54
12.	Comisiones locales de búsqueda	55
12.8.	Creación y funcionamiento	55
12.9.	Subsidios	55
13.	Sistema Nacional de Búsqueda	56
14.	Conclusiones	57

## Acrónimos

ACNUDH	Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AFIS	Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CAVEH	Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a derechos humanos cometidas de 1965 a 1990
CED - ONU	Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CGI	Coordinación General de Investigaciones
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CLB	Comisión Local de Búsqueda
CNB	Comisión Nacional de Búsqueda de Personas
CNC	Consejo Nacional Ciudadano
CNIH	Centro Nacional de Identificación Humana
CNPJ	Conferencia Nacional de Procuración de Justicia
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
CorteIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CRIH	Centro Regional de Identificación Humana
CURP	Clave Única de Registro de Población
DGVyAC	Dirección General de Vinculación y Atención Ciudadana
FAFG	Fundación de Antropología Forense de Guatemala
FEIDDF	Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada
FGE	Fiscalías estatales
FGR	Fiscalía General de la República
GN	Guardia Nacional
INACIPE	Instituto Nacional de Ciencias Penales
INAMI	Instituto Nacional de Migración

INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LGD	Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas
LOFGR	Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Republica
MAEMBI	Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación
MBPMD	Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas
MEIF	Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense
MFC	Módulo de Fosas Comunes
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OIC	Órgano Interno de Control de la SEGOB
PABNNA	Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes
PHB	Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas
PNB	Programa Nacional de Búsqueda
RENAPO	Registro Nacional de Población e Identidad
RNFCFC	Registro Nacional de Fosas Comunes y Fosas Clandestinas
RNPDNO	Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEMAR	Secretaría de Marina Armada de México
SNB	Sistema Nacional de Búsqueda de Personas
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SUITI	Sistema único de información tecnológica e informática
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

## 1. Introducción

La desaparición de personas ha lacerado a la humanidad en diversos momentos de la historia y en latitudes. La lucha de las familias de personas desaparecidas, enfrentadas a las violencias que la causan y a sistemas institucionales que las originan, les responden insuficientemente o ambas, ha tenido como fruto, entre otras cosas una respuesta internacional con la creación de tratados y organismos y, a nivel nacional, ha provocado que los países vayan adaptando su normativa interna, así como la infraestructura para responder a esta violación.

Si bien el desarrollo del concepto de desaparición se enfocó, en un primer momento en la desaparición forzada de personas, es decir, aquella que es cometida por autoridades estatales o con su colaboración y aquiescencia, la realidad de las formas en que ha ido modificándose la dinámica en la desaparición de personas ha abierto el espectro de lo que, en diversos países, como en México, se entiende por desaparición, y que incluye, aquella en que la persona desaparecida pueda estar siendo víctima de cualquier delito –la desaparición forzada, la desaparición por particulares, la trata, el secuestro, el reclutamiento forzado, entre otros. La razón de esta decisión, más allá de lo jurídico, radica en que los efectos de la desaparición en las familias de las personas desaparecidas, son igualmente dolorosas y deleznable, y debería serlo para toda la sociedad.

Una de las respuestas de los países a la desaparición de personas, además de la tipificación de delitos y las respuestas judiciales, es la creación de mecanismos especializados en la búsqueda de personas, sobretodo en contextos donde las instituciones de seguridad pública y de justicia no han podido dar respuesta. Países como Colombia, Perú, El Salvador, Sri Lanka, Líbano y México han construido estos mecanismos para comenzar a responder a realidades extraordinarias y que ameritan un enfoque distinto.

En México, por impulso de las familias, se ha comenzado a construir una respuesta a través de leyes y políticas públicas que han puesto a las personas desaparecidas en el centro de la discusión. Una de las consecuencias ha sido la creación de las comisiones de búsqueda (tanto nacional como estatales), y de un Sistema Nacional de Búsqueda que incluye a distintas instituciones que están obligadas a responder de manera coordinada a la búsqueda de personas.

Hoy, en México se ha reconocido la crisis en materia de desaparición de personas y la crisis forense. Desde el Gobierno federal se han tomado importantes medidas para construir el andamiaje institucional de búsqueda, como un eje central de la política federal, en el entendido que la misma es una obligación del Estado. Restan, sin embargo, retos, que involucran a todas las autoridades del Estado mexicano, desde el nivel federal hasta el municipal, incluyendo los tres poderes y hasta a los órganos autónomos, para dar una respuesta integral. Su debido cumplimiento permitirá combatir y prevenir frontalmente la desaparición de personas, garantizar los derechos a la verdad,

la justicia y la reparación a las personas desaparecidas y a sus familias, y entender la búsqueda, la investigación de los hechos y la prevención de su repetición, como una política de Estado.

En el presente informe, la Comisión Nacional de Búsqueda presenta el trabajo realizado desde febrero de 2019, en coordinación con familias, sociedad civil, autoridades y organismos internacionales, así como algunos de los retos observados en la construcción de una política pública en la materia, y los aún importantes pendientes en la materia por hacer.

## 2. Antecedentes

En México, entre 1965 y 1982, el gobierno mexicano implementó una estrategia de represión política a la disidencia política como parte de la cual se perpetraron sistemáticamente desapariciones forzadas. A partir de 2007, en virtud de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, se da un incremento en las violaciones a los derechos humanos que incluía, entre otras, la desaparición de personas, pero, ahora, con un espectro más amplio que no se limita a la desaparición forzada, sino que implica desapariciones por cualquier otro ilícito, entre los que destacan la desaparición por particulares, el secuestro, la trata de personas, el reclutamiento forzado, entre otros. Las desapariciones y la falta de respuesta del Estado, ocasionaron que sus familiares salieran a enfrentar un sistema de justicia que, en la mayoría de casos, negó la búsqueda y la investigación de los hechos. En esta lucha, muchas de las familias se empezaron a organizar formando diversos colectivos en el país.

Derivado del impulso de víctimas, hacia 2011 creció la presión por construir normativa que impulsara, primero, la atención a víctimas y la reparación integral de los daños, y por otro, años después, una ley en materia de desaparición de personas.

Así, el 17 de noviembre 2017 se publicó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGD), con el mandato de crear una Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB), que se encuentra adscrita a la Secretaría de Gobernación, como órgano administrativo dependiente del gobierno federal, y una Comisión Local de Búsqueda (CLB) de Personas en cada una de las 32 entidades federativas. Además, la LGD establece que cada Fiscalía o Procuraduría General debe crear una Fiscalía Especializada en la investigación de los delitos tipificados en la Ley. Se apuesta por un diseño de amplia coordinación institucional entre comisiones de búsqueda, fiscalías (federal y estatales), policías (municipales, estatales y federales) y otras autoridades (migratorias, diplomáticas, forenses, de asistencia social, etc.), lo cual es un reto fundamental en la búsqueda. Para esto se prevé que las 33 Comisiones de Búsqueda, en conjunto con otras autoridades o colegiados (como la Fiscalía General de la República, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y la Secretaría de Relaciones Exteriores) y con

integrantes de un Consejo Nacional Ciudadano, se articulen en un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP).

La CNB es responsable, de acuerdo con la LGD de ejecutar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas en todo el territorio nacional. Por su parte, corresponde a las fiscalías la investigación y persecución de los delitos relacionados con la desaparición de personas.

Es fundamental entender que la LGD prevé un concepto amplio de persona desaparecida, a la que no define como la víctima de desaparición forzada de personas o desaparición cometida por particulares, sino como toda aquélla de paradero desconocido cuya ausencia se presume causada por la comisión de cualquier delito. Esto tiene cuando menos tres implicaciones:

1) No se establece quién específicamente debe desconocer el paradero, lo cual abre la posibilidad de que el reporte o la denuncia puedan ser realizados por personas sin parentesco con la persona, e incluso anónimamente.

2) La presunción de que un delito se ha cometido está regulada de forma amplia en el artículo 89 de la LGD, e incluye, además de indicios de delitos, que la persona sea menor de edad y el simple transcurso del tiempo (72 horas sin noticias)<sup>1</sup>. Esto hace que toda persona cuya ausencia sea de conocimiento de la autoridad, aun sin ningún indicio de que se la ha violentado, deba ser considerada presuntamente víctima de delito (y por tanto desaparecida) si no es localizada con prontitud, con independencia del criterio de las personas servidoras públicas, o de lo que sea que se sepa o crea que le haya ocurrido (que puede, incluso, no ser de hecho un delito: la premisa implícita en la LGD es que se lo sabrá tras localizarla).

3) El delito causante de la imposibilidad de localizar a la persona puede ser uno de los tipificados en la LGD (desaparición forzada, desaparición cometida por particulares o delitos conexos), cualquier otro que involucre el ocultamiento de la víctima (trata de personas, secuestro, sustracción de menores, plagio, tráfico humano, tráfico de órganos) e incluso alguno que cause la imposibilidad de localizarla sin que necesariamente se haya procurado ocultarla (homicidio, feminicidio).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> En virtud del contexto en el país, el PHB adiciona a ese trato diferenciado –que no discriminatorio- a las mujeres, comunidad LGTBQ+ y personas defensoras y periodistas.

<sup>2</sup> Esto causa que la investigación de delitos cometidos en contra de personas desaparecidas se distribuya en múltiples oficinas de las 33 Fiscalías Generales (la especializada en secuestro, la especializada en trata, la especializada en desaparición, etc.), y que en los casos en que la persona perdió o fue privada de la vida y su cuerpo o restos fueron localizados producto de un hallazgo fortuito, una oficina tenga una investigación abierta por la desaparición (en la que recae la indagatoria abierta a raíz de la denuncia de la desaparición), y otra distinta por el homicidio o feminicidio (en la que recae la indagatoria abierta a raíz del hallazgo del cuerpo o los restos, que pueden o no estar identificados). También esto genera que la estadística sobre homicidios y feminicidios tenga una redundancia parcial con la estadística sobre desapariciones, ya que secuencias como la descrita suman una unidad al conteo de homicidio/feminicidio al localizarse fortuitamente el cuerpo de una persona asesinada, y suman una unidad al conteo de personas desaparecidas al momento de denunciarse o reportarse la imposibilidad de localizarla. Estas

La LGD entró en vigor en enero de 2018, y en marzo del mismo año se nombró a su primer titular. La administración saliente (2012-2018) no dotó a la CNB de prácticamente ningún recurso humano, financiero o tecnológico para cumplir con su mandato, y la mayoría de los gobiernos estatales incumplieron el plazo previsto en la LGD para la entrada en funciones de las CLB.

En diciembre del 2018, el Gobierno Federal recién instalado reconoció públicamente la existencia de crisis en materia de desaparición de personas y la crisis forense. Tres meses más tarde, el Presidente Andrés Manuel López Obrador nombró, luego de un procedimiento participativo con familias y sociedad civil previsto en la LGD, a Karla I. Quintana Osuna como titular de la CNB. El 24 de marzo de 2019 el Presidente instaló el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB)<sup>3</sup>, donde asistieron familiares de personas desaparecidas de diversos estados del país, diversos secretarios de Estado, gobernadoras y gobernadores, fiscales y procuradores estatales, así como fiscales especializados, subsecretarios de Estado y legisladores del Congreso de la Unión, comisionadas y comisionados de búsqueda.

Para ese momento, la CNB contaba con pocas plazas, solo existían ocho CLB conformadas, no se había emitido la legislación secundaria ni la reglamentación prevista en la LGD, y no se había implementado ninguno de los sistemas informáticos y bases de datos.

A partir de entonces, se ha comenzado a construir la institucionalidad de la búsqueda desde el Estado. Como se desarrollará a continuación, además de la operación diaria que involucra miles de acciones de búsqueda en campo, se han construido herramientas jurídicas y operacionales –entre las que destacan el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PHB) y el Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes (PABNNA)-, se ha implementado el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), se han creado guías para la búsqueda de personas –para el análisis de contexto desde la búsqueda y en relación con el *habeas corpus* o amparo buscador-, se han generado procesos de confronta masiva de bases de datos y se tienen en verificación cientos de posibles localizaciones, se crearon la totalidad de las CLB y se les han otorgado subsidios federales por más de mil doscientos millones de pesos, casi 60.5 millones de dólares (\$60,462,951.29 USD)<sup>4</sup>, se ha duplicado el personal de la CNB –hoy son 89 personas (52% mujeres y 48% hombres), se ha creado el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF) y el Centro Regional de

---

consideraciones cobran especial relevancia diagnóstica al considerar la crisis forense, que consiste en que decenas de miles de personas fallecidas no estén siendo identificadas por los servicios médico forenses, o bien que, aun siéndolo, se omite localizar a sus familias, notificarlas y restituirles los restos.

<sup>3</sup> El Sistema Nacional de Búsqueda fue instalado por primera vez el 9 de octubre de 2018 en la Secretaría de Gobernación de México. Sin embargo, en la práctica, de dicha reunión no se implementaron acciones.

<sup>4</sup> Se considera un tipo de cambio de \$20.62 MXN por cada \$1 USD, fuente: Banco de México, 7 de noviembre de 2021.

Identificación Humana (CRIH) en Coahuila, y se ha aceptado la competencia del CED para conocer de peticiones individuales. Este trabajo se ha desarrollado e implementado a través de metodologías participativas que involucran a las familias para la construcción de instrumentos de política pública.

### 3. Búsqueda de personas desaparecidas

#### 3.1. Acciones de búsqueda

Una de las obligaciones de la CNB es impulsar acciones de búsqueda en todo el territorio nacional, a través del diseño y ejecución de acciones de búsqueda, conjuntamente con familiares de personas desaparecidas y autoridades federales y de las entidades federativas, según sea el caso.

El principio de presunción de vida rige las acciones de búsqueda en general, sin embargo, tomando en cuenta el contexto de violencia, no se puede descartar la posibilidad de que la persona ya no esté con vida. En todas las fases de las acciones de búsqueda de la CNB, desde su diseño y planeación, ejecución y localización hasta la restitución (con vida y sin vida), se garantiza el derecho pleno de participación de los familiares de víctimas. El Protocolo Homologado de Búsqueda (PHB) establece una serie de principios rectores que atraviesan todas las fases de la búsqueda<sup>5</sup>.

Es necesaria una planificación para implementar acciones en campo como una herramienta, ya que permite lograr la mayor eficiencia y eficacia en la asignación de recursos humanos y materiales, e incluye la participación de las autoridades y familiares, personal de las comisiones de búsqueda, de las fiscalías, cuerpos de seguridad, participación de equipos especializados como equipo canino, protección civil, entre otros.

#### 3.2. Búsqueda de campo

De conformidad con el PHB existen distintos tipos de búsqueda y diferentes formas de implementarla. Del 8 de febrero de 2019 al 04 de noviembre de 2021, la CNB ha implementado 2,260 jornadas de búsqueda en campo, en 28

---

<sup>5</sup> Los Ejes Rectores del PHB son: Asignación y Uso óptimo de Recursos, Claridad, Continuidad, Coordinación, Desformalización, Enfoque de derechos humanos, Enfoque diferenciado, Enfoque de género, Enfoque o perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes, Enfoque de larga data, Enfoque humanitario, Evaluación y mejora continua de los procesos de búsqueda, exhaustividad, gestión y acceso a la información, Igualdad y no discriminación, Impulso de oficio, Inmediatez y prioridad, Permanencia, Perspectiva psicosocial, Preservación de la vida y la integridad personal, Presunción de vida y búsqueda en vida, Seguridad, Sistemática, y Verdad y Memoria (Véase PHB párrafos 2 a 63).

entidades federativas y 314 municipios<sup>6</sup>; de dichas jornadas, 18 han sido en contextos acuáticos<sup>7</sup>.

Las jornadas se llevan a cabo en coordinación con autoridades y familias de personas desaparecidas.

La CNB es una institución de orden administrativo. Esto implica que no tiene facultades de investigación y no está considerada como primer respondiente, por lo que tiene impedimentos jurídicos para, entre otros, acceder a propiedad privada sin autorización del propietario u orden judicial solicitada a través de ministerio público, así como para asegurar y procesar contextos de hallazgo forense. Aunado a ello, existe una necesidad de intensa coordinación con las instituciones policiacas y de procuración de justicia para garantizar la seguridad de las acciones de búsqueda. En las acciones de búsqueda referidas se ha colaborado aproximadamente en el 52.01% con fiscalías estatales (FGE), en el 25.64% con la FGR, en el 9.16% tanto con la FE y FGR, y en el 13.19% se han realizado las acciones sin la colaboración de ninguna fiscalía, como se puede observar en la siguiente gráfica.

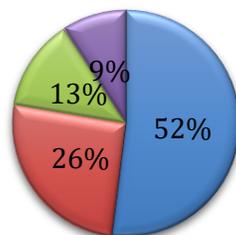
---

<sup>6</sup> Del 8 de febrero al 31 de diciembre de 2019 se realizaron 424 jornadas de búsqueda (existían 9 personas en el área de búsqueda); con aumento de personal, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 se realizaron 696 y del 1 de enero al 4 de noviembre de 2021 se han realizado 1,140 jornadas. Ver Anexo 1.

<sup>7</sup> Estas acciones se realizaron con el acompañamiento de Guardia Nacional, la Secretaría de la Defensa Nacional y/o Secretaría de Marina Armada de México para establecer el esquema de seguridad durante las acciones.

En el marco de las jornadas de búsqueda, se han realizado 18 jornadas de búsqueda en contextos acuáticos en siete entidades federativas: en la Laguna Fierro ubicada en Nuevo Casas Grandes, Chihuahua (caso Alvarado Espinoza y otros); en la Laguna de Lerma, Estado de México (caso Edgar Villalva Ceballos); en la Laguna Real del Valle en Mazatlán, Sinaloa (caso Ismael Alejandro Martínez Carrizales); en Lagunas de Zempoala en Huitzilac, Morelos (caso Víctor Andrés Vilchis); en la Presa Las Higueras ubicada en Rosario, Sinaloa (búsqueda generalizada); en el litoral de Guaymas, Sonora (contenedores metálicos); en la Laguna de Tres Palos ubicada en El Arenal, Acapulco, Guerrero (caso Vicente Iván Suastegui); así como en Uruapan, Michoacán (caso Daniel Ramos Alfaro). Lo anterior, se ha realizado con apoyo de paramédicos y buzos del Sistema de Urgencias del Estado de México pertenecientes a la Secretaría de Salud; buzos del Escuadrón de Salvamento Acuático de la Secretaría de Seguridad Pública de Mazatlán, Sinaloa; buzos de la Secretaría de Marina; así como con Protección Civil de Mazatlán, Sinaloa y Protección Civil y Bomberos de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua. Ver Anexo 2.

**Colaboración en acciones de búsqueda en campo  
(08 de febrero de 2019 al 04 de noviembre de  
2021)**



■ FGE ■ FGR ■ CNB ■ FGE y FGR

Estas acciones se realizaron en el acompañamiento de la Guardia Nacional, la Secretaría de la Defensa Nacional y/o Secretaría de Marina Armada para establecer el esquema de seguridad durante las acciones.

Durante la pandemia, las acciones de búsqueda en campo se han llevado a cabo siguiendo protocolos sanitarios, basados en los *Lineamientos para el desarrollo de acciones de búsqueda en campo* que elaboraron conjuntamente la CNB y la Secretaría de Salud<sup>8</sup>.

### 3.3. Búsqueda jurídica

En el año 2020 se creó, dentro de la CNB, un área de atención jurídica derivado de la necesidad de obtener información relevante para la búsqueda dentro de las averiguaciones previas o carpetas de investigación, así como establecer una comunicación efectiva con las CLB, las fiscalías especializadas de las fiscalías generales de los estados y la Fiscalía General de República (FGR). Esta área tiene a su cargo, además, el teléfono de guardia disponible 24/7.

A partir de peticiones de las familias se han generado revisiones de análisis de carpetas de averiguaciones previas o carpetas de investigación, de manera individual o con colectivos de familiares de personas desaparecidas, con la finalidad de obtener información para generar acciones de búsqueda en coordinación con las autoridades correspondientes.

Además, en el área se concentran los casos individualizados de personas desaparecidas en el país, que incluyen casos del fuero federal<sup>9</sup> y local, que corresponden al 69% y al 31%, respectivamente.

<sup>8</sup> El documento puede ser consultado en: [https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/Lineamientos\\_busqueda\\_campo\\_COVID\\_29062020.pdf](https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/Lineamientos_busqueda_campo_COVID_29062020.pdf)

<sup>9</sup> Comprende la atención a los casos de Fiscalía Especializada de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada, Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas, la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, Unidad Especializada en Investigación de Delitos en Materia de Secuestro y la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos de la Fiscalía Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de la FGR y las delegaciones regionales de la FGR (Fiscalía Especializada en Control Regional - FECR)

Uno de los principales retos encontrados en la búsqueda jurídica es que en solo en un tercio de los casos, las fiscalías permiten a CNB el acceso a las carpetas de investigación; sobre todo en fiscalías estatales, el acceso solo se logra a través de familiares de víctimas. El no permitir el acceso a la carpeta dificulta la obtención de insumos para la elaboración de planes de búsqueda y vulnera el principio del derecho de toda persona a ser buscada. Otra dificultad es que en la mayoría de los casos la información contenida en las carpetas de investigación es mínima<sup>10</sup>, además de que no se sigue el Protocolo Homologado para la Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares, ni el PHB.

### 3.4. Búsqueda con enfoque diferenciado

En los procesos de búsqueda se deben considerar las circunstancias particulares de la persona desaparecida y de sus familiares. El enfoque diferenciado tiene la finalidad de establecer si algún atributo de la persona desaparecida es un factor de vulnerabilidad asociado a su desaparición y, de ser el caso, considerar dicho atributo como línea central de búsqueda<sup>11</sup>. La actuación de las autoridades en la búsqueda debe ser diferenciada para casos en que las personas desaparecidas sean migrantes, extranjeras, personas con discapacidad, mujeres, niñas, niños y adolescentes, defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas y/o víctimas de desaparición forzada, y también cuando sus familiares tengan ciertas condiciones de vulnerabilidad. A continuación se presenta el trabajo en relación con algunos de estos grupos.

#### 3.4.1. Búsqueda de mujeres

El PHB establece un enfoque diferenciado para la búsqueda de niñas, mujeres adolescentes y mujeres, ya que uno de los ejes rectores de dicho protocolo es el *Enfoque de Género*, el cual obliga al examen sistemático de las prácticas, los roles y las relaciones de poder asignadas a las personas a partir de la atribución de una identidad sexual, orientación sexual e identidad de género.

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

---

<sup>10</sup> Pocas carpetas contienen la información de la telefonía de las víctimas, o se solicitan a destiempo a las compañías telefónicas; tampoco hay un seguimiento de la ruta que posiblemente pudo recorrer la víctima, se deja de solicitar información de las cámaras tanto de establecimientos públicos como privados, únicamente se concretan a tener la denuncia y a seguir un protocolo de búsqueda limitado a girar oficios a las autoridades como lo son hospitales, comandancias de policía, y muchos de estos no tienen contestación y/o seguimiento.

<sup>11</sup> Cfr. PHB, párrafo 12.

a la fecha son: Estado de México, Tamaulipas, Nuevo León, Jalisco, Ciudad de México, Puebla, Sonora, Veracruz, Coahuila y Michoacán.

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

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

La CNB, junto con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, (CONAVIM), inició en 2021 un proceso de implementación del Programa Nacional de Armonización y Aplicación del Protocolo Alba. Éste tiene como finalidad alinear este mecanismo de reacción inmediata y coordinación para la búsqueda e investigación de casos de desaparición de mujeres, niñas y adolescentes, a las directrices de la CortelDH, las recomendaciones de CEDAW, el PHB y otros estándares internacionales relativos a violaciones de DDHH; además de recoger la experiencia acumulada de las diferentes instituciones. Se pretende tener un documento que establezca los criterios mínimos que deberán regir la creación o actualización de dicho mecanismo en las entidades federativas, con la finalidad de hacerlo más efectivo y simplificar su activación. En agosto de 2021, se instaló la Coordinadora Nacional Técnica para la Armonización de Protocolos Alba, integrada por enlaces de las CLB y FE de las 32 entidades federativas, con el objetivo de trabajar en conjunto el documento de criterios mínimos. Este proceso es apoyado por ONU Mujeres.

Con ONU Mujeres también se ha trabajado una campaña informativa sobre las obligaciones de las autoridades en caso de desaparición de una niña, mujeres adolescentes, mujer o personas pertenecientes a la población de la diversidad sexual (LGBTTTI+).<sup>12</sup> Además, con apoyo de la cooperación internacional, la CNB se encuentra realizando una investigación sobre la trata de niñas y mujeres en el Estado de México, cuyo informe se presentará hacia finales de 2021.

---

<sup>12</sup> ANEXO. 3 (CAMPAÑA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO)

Las familiares de personas desaparecidas son, mayoritariamente, mujeres. El PHB prevé las obligaciones que las autoridades tienen en su atención con enfoque de género.

### 3.4.2. Búsqueda de personas migrantes

La búsqueda de personas migrantes desaparecidas supone enfrentar desafíos específicos y desarrollar métodos diferenciados. En la migración nacional, las personas atraviesan las fronteras entre las entidades federativas, dificultando la distribución competencial entre las autoridades locales y los flujos de información entre autoridades de entidades distintas. En la migración transnacional, además de lo anterior, se cruzan fronteras internacionales, a partir de las cuales las autoridades mexicanas dejan de ser autoridades. Las personas que se internan de manera irregular en territorio mexicano no dejan ningún –o poco- registro que pueda usarse para identificarlas, y es necesario acudir a las instituciones de sus países de origen para obtener datos. Las familias que radican en el extranjero, en particular las de nacionalidad diversa a la mexicana, tienen dificultades adicionales para reportar o denunciar las desapariciones, transmitir información a las autoridades, hacer el seguimiento de la búsqueda y la investigación, y ejercer sus derechos, por ejemplo, a la participación. Superar esos problemas y obstáculos requiere un nivel muy elevado de coordinación entre autoridades mexicanas de los tres órdenes de gobierno (incluyendo personal del Servicio Exterior que trabaja en las misiones de México otros países), autoridades de otros países, organizaciones no gubernamentales que auxilian y acompañan migrantes, organismos internacionales y las mismas familias de personas migrantes desaparecidas.

De acuerdo con el RNPDNO, al 12 de noviembre de 2021, más del 87% de las personas reportadas como desaparecidas son mexicanas, 1,730 personas –que representan el 1.83% son extranjeras, y 10.52% no se tiene información sobre su nacionalidad. De las personas extranjeras reportadas como desaparecidas, los estadounidenses representan el 0.45% (425 personas) y los países de Centroamérica (Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá) representan el 0.91% (855 personas).

Este dato muestra claramente, entre otras cosas, la discriminación interseccional que existe en relación con las personas migrantes en situación irregular. Como la fuente principal de información que alimenta el registro son las denuncias antes las fiscalías, pocas veces la familia de una persona migrante tiene acceso al sistema, por diversas razones, que van desde discriminación estructural, hasta el miedo y la desconfianza en las autoridades para denunciar –acrecentado por una situación migratoria irregular-, el miedo a los perpetradores, pero que se extienden a la imposibilidad material de presentar una denuncia en sus países.

La CNB ha impulsado, en conjunto con distintos actores, tres mecanismos de coordinación con las que se espera no sólo facilitar la comunicación para la búsqueda de cada persona migrante desaparecida, sino también impulsar la resolución de problemas transversales a la desaparición de migrantes, y cuya

atención escapa con frecuencia al ámbito de competencia de cada actor por separado. Estos son los mecanismos:

- a) La Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas (MBPMD), aprobada por el SNB el 9 de noviembre de 2021, consiste en un espacio amplio de diálogo, articulación, intercambio de información y colaboración entre autoridades mexicanas, instituciones de otros países, organizaciones civiles, organismos internacionales y familiares de personas migrantes desaparecidas<sup>13</sup>. Tiene la finalidad de articular esfuerzos para dar impulso a la búsqueda de personas migrantes desaparecidas, particularmente en su tránsito por el corredor migratorio mesoamericano. Fue impulsada por organizaciones civiles, comités centroamericanos de familiares de personas migrantes desaparecidas en México y por la CNB, con el acompañamiento y observaciones de organizaciones internacionales en materia de derechos humanos.
- b) El Grupo de Trabajo Interinstitucional se compone de enlaces permanentes designados por cada una de las autoridades mexicanas involucradas en la búsqueda de personas migrantes o la investigación de delitos cometidos en su contra. Esto incluye, por lo menos, a la CNB, las CLB de entidades que formen parte de rutas o circuitos migratorios, a la FGR, a las fiscalías locales que investiguen delitos cometidos contra migrantes, al Instituto Nacional de Migración (INAMI), y a la SRE. Se han celebrado tres reuniones de una primera integración del Grupo de Trabajo. Se han aprobado los Lineamientos del Grupo de Trabajo, y actualmente se avanza en la designación de los enlaces permanentes.
- c) El Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación (MAEMBI) era, antes de la entrada en vigor de la LGD, un mecanismo que articulaba a la Agregaduría Legal de la Procuraduría General de la República para Centroamérica y el Caribe y a la Unidad de Investigación de Delitos para Migrantes y se regulaba mediante un acuerdo del Procurador General. Con la LGD se dispone que debe crearse un Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación (MAEBI) del que participen, además, el personal de consulados y embajadas, y que las autoridades activadoras, además de la hoy FGR, pueden ser todas aquéllas relacionadas con la búsqueda de personas migrantes desaparecidas o la investigación de delitos cometidos en su contra. En consecuencia, la CNB, la FGR, la SEGOB y la SRE integraron en marzo de 2021 una Mesa Técnica para desarrollar un proyecto de Acuerdo que ha sido socializado con las demás instituciones, así como con familias y organizaciones, previo a que se someta al SNB.

---

<sup>13</sup> Pronunciamiento de la ONUDH: <https://twitter.com/onudhmexico/status/1458581463150915584?s=24>  
del CICR [https://twitter.com/cicr\\_drmx/status/1458466258744233987?s=24](https://twitter.com/cicr_drmx/status/1458466258744233987?s=24) y  
de la CIDH <https://twitter.com/cidh/status/1458462923702128643?s=24>

### 3.4.3. Búsqueda de niñas, niños y adolescentes

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

Se tienen reportados como desaparecidos, 15,603 niñas, niños y adolescentes de 1964 al 12 de noviembre de 2021, de las cuales, 12,580, son de 2007 a la fecha. Es importante destacar que el 55.00% son niñas y mujeres adolescentes, y 44.79% son niños u hombres adolescentes, pues el porcentaje cambia drásticamente en menores de 18 años en relación con las mujeres. Además, el rango de edad donde se reporta el mayor número de niñas y adolescentes desaparecidas es de 13 a 17 años de edad. Las entidades federativas con más niñas, niños y adolescentes desaparecidos son: Estado de México, Tamaulipas, Jalisco, Nuevo León, Ciudad de México, Puebla, Sonora, Veracruz, Guerrero y Coahuila.

Todas las desapariciones de niñas, niños y adolescentes, o las personas que lo hayan sido en el momento en que se perdió contacto con ellas, presuponen la comisión de un delito, por lo que no solo se debe activar su búsqueda sin dilación alguna, y las autoridades ministeriales deben abrir inmediatamente una carpeta de investigación por su desaparición.

La desaparición puede estar relacionada con contextos y/ o delitos diversos como: sustracción de menores, la trata de personas (adopciones ilegales, con fines de explotación sexual o laboral), extracción de órganos, feminicidios y homicidios, reclutamiento forzado, en contextos de movilidad humana (migrantes, desplazamiento forzado), pero también la huida de contextos de violencia (intrafamiliar, escolar o por presencia de grupos de la delincuencia organizada). Además, el contexto de desaparición en el marco de la política contrainsurgente durante la llamada guerra sucia, donde niñas, niños y adolescentes fueron desaparecidos con sus familiares, o como represalia hacia sus familias, y además existe el contexto de los bebés nacidos en cautiverio.

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

La CNB, en conjunto con la cooperación internacional, se encuentra realizando una campaña de difusión y prevención, dirigida a niñas, niños y adolescentes en relación con la desaparición en ese grupo poblacional.

### 3.4.4. Búsqueda de personas desaparecidas forzosamente durante la “Guerra Sucia”

Entre 1965 y 1982, el gobierno mexicano implementó una estrategia de represión a la disidencia política como parte de la cual se perpetraron sistemáticamente desapariciones forzadas. En la política represiva y contrainsurgente se involucraron agencias civiles estatales y federales, así

como las fuerzas armadas. Cientos de las víctimas permanecen, a la fecha, desaparecidas.<sup>14</sup>

La LGD prevé que deben realizarse acciones de búsqueda específicas para personas cuya desaparición esté motivada políticamente. En marzo de 2019 se creó un equipo especializado en la búsqueda de las personas desaparecidas forzosamente durante la “guerra sucia”. Éste aborda el fenómeno de manera integral y no como casos aislados, partiendo de la comprensión de que el conjunto de estas desapariciones forzadas pertenece a un patrón. Esta forma de abordaje fue conceptualizada jurídicamente en el PHB como Búsqueda por Patrones.

El equipo especializado ha trabajado en seis líneas de acción: a) Acceso y concentración documental; b) Desarrollo, en alianza con instituciones científicas, de un sistema informático “Angelus” para organizar fuentes, extraer y estructurar datos, hacerlos consultables y analizarlos; c) Inicio oficioso de búsqueda y contacto proactivo con familias<sup>15</sup>; d) Recolección de testimonios de familiares y sobrevivientes, e identificación de potenciales informantes; e) Documentación y prospección exploratoria de puntos de interés forense; f) Coordinación interinstitucional, en especial colaboración con la Coordinación General de Investigaciones (CGI) de la FGR.<sup>16</sup>

En octubre de 2021 el Presidente de la República firmó un Decreto para la creación de una Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a derechos humanos cometidas de 1965 a 1990 (CAVEH). El Decreto considera a la CNB como parte de la CAVEH, poniendo bajo su responsabilidad la ejecución de un Plan Especial de Búsqueda, mismo que se ha trabajado desde 2019 junto con los sobrevivientes y familiares de personas desaparecidas. Este Plan será una continuación de los esfuerzos realizados por la CNB, la cual deberá articularse con la CAVEH para transferir la información, documentación, experiencia y recursos tecnológicos ya desarrollados.

La CNB contempla, en esta nueva etapa de coordinación con la CAVEH, la inspección de 12 instalaciones militares que distintas fuentes y testimonios

---

<sup>14</sup> Desde los años noventa, ha habido distintas instituciones a cargo de la investigación de casos de desaparición forzada en el marco de la llamada Guerra Sucia, para más información ver Anexo 4

<sup>15</sup> La CNB busca proactivamente el contacto con las familias a través de una lista de difusión que comunica boletines con avances y novedades generales del trabajo, y permite, por el mismo medio, que las familias expresen dudas y aporten retroalimentación. El último boletín (octubre 2021), por ejemplo, trató sobre el trabajo con las bitácoras de ingresos del Servicio Médico Forense (SEMEFO) del Distrito Federal (1968-1982), en el que se han comenzado a localizar indicios de la presencia de personas desaparecidas por la contrainsurgencia. Tras leer el boletín, la esposa de uno de los desaparecidos comentó que su cuñado (hermano del desaparecido) había sido localizado sin vida en el SEMEFO en 1977. Esta observación permitió a la CNB identificar el registro en la bitácora, así como dos más de cuerpos que ingresaron junto con el del cuñado, y la anotación SC en los tres que, con posterioridad, fue identificada como un folio militar. El hallazgo permite analizar la totalidad de las bitácoras, en particular los registros de personas no identificadas, en busca de folios semejantes.

<sup>16</sup> El informe detallado de cada una de estas acciones se encuentra en el Anexo 5.

señalan como sitios utilizados por la contrainsurgencia como sitios de detención, tortura y desaparición<sup>17</sup>.

#### 3.4.5. Búsqueda de personas defensoras y periodistas

Las personas defensoras de derechos humanos y periodistas se encuentran en una condición especial de vulnerabilidad debido a que sus labores pueden catalogarse como de alto riesgo. En consecuencia, el PHB destaca que, al igual que en la búsqueda de mujeres o de niñas, niños y adolescentes, ante su ausencia debe presumirse siempre la comisión de un delito, lo cual implica la apertura inmediata de la carpeta de investigación, que trae aparejado herramientas legales más eficaces para la búsqueda inmediata, pues existen herramientas jurídicas de búsqueda de personas que sólo pueden ser accionadas por una fiscalía. En el RNDNO se tiene registro de 16 personas periodistas o defensoras de derechos humanos desaparecidas, principalmente en Estado de México, Michoacán, Guerrero, Sonora y Oaxaca.

De acuerdo con el Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la SEGOB, con base en lo reportado por las personas beneficiarias de dicho mecanismo, las agresiones principalmente vienen de autoridades estatales o municipales y del crimen organizado.

La CNB trabaja estrechamente con el Mecanismo de Protección, con el fin de prevenir y atender desde un enfoque transversal, la desaparición de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Como estrategia de prevención, el gobierno federal está trabajando en una campaña nacional que iniciará en diciembre de 2021 para dignificar, visibilizar y reconocer la labor de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

### 3.5. Análisis de contexto

El análisis de contexto constituye un eje transversal para la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas. Es una herramienta de estudio y de análisis tanto de las circunstancias, como de los factores significativos asociados a la ocurrencia de violaciones graves a los derechos humanos, como es la desaparición de personas. La herramienta del análisis de contexto permite la comprensión de un determinado fenómeno o evento de una manera integral, sin aislarlo de otros fenómenos o eventos que ocurren en el escenario social.

---

<sup>17</sup> i. El Campo Militar 37-C San Miguel de los Jagüeyes, en el Estado de México; ii. El Campo Militar Número 1 en la Ciudad de México; iii. El Cuartel de la 27ª Zona Militar, en Acapulco, Guerrero; iv. El Cuartel de la 28ª Zona Militar, Oaxaca; v. El Cuartel de la 35ª Zona Militar, en Chilpancingo, Guerrero; vi. El Cuartel de la 7ª Zona Militar, en Monterrey, Nuevo León; vii. El Cuartel de la 9ª Zona Militar, en Culiacán, Sinaloa; viii. El Cuartel del 11 Batallón de Infantería, en Ixtepec, Oaxaca; ix. El Cuartel del 47 Batallón de Infantería, en Pinotepa Nacional, Oaxaca; x. El Cuartel del Octavo Batallón de Infantería, en Mazatlán, Sinaloa; xi. La base aérea militar de Pie de la Cuesta, en Acapulco, Guerrero; xii. La base aérea militar de Santa Lucía, en el Estado de México.

La LGD prevé que tanto las comisiones de búsqueda, como las fiscalías especializadas tengan áreas de análisis de contexto. En el caso de las comisiones de búsqueda, el análisis de contexto es una herramienta fundamental cuando se presume la presencia de una forma de victimización o fenómeno social que puede tener las características de ser sistemático, generalizado o estructural. Por un lado, posibilita la identificación de estructuras organizadas que cometen violaciones contra los derechos humanos en espacios geográficos delimitados, en un momento de tiempo determinado y bajo condiciones específicas. Por otro lado, el análisis contextual permite la identificación de patrones de criminalidad que sugieran la acción organizada de un grupo o de una estructura para llevar a cabo conductas criminales.

Desde su creación en marzo de 2020, la Unidad de Análisis de Contexto de la CNB ha desarrollado herramientas metodológicas para la identificación de patrones de desaparición de personas que permitan efficientar la incorporación de los informes y bases de datos a la búsqueda, localización y posible identificación de personas.

La CNB ha realizado diversos estudios de análisis de contexto en respuesta a solicitudes o decisiones de organismos internacionales. En relación con las Acciones Urgentes emitidas por el CED-ONU, se ha trabajado en los informes relativos a la desaparición de 47 personas en Nayarit, la desaparición de Claudia Uruchurtu Cruz en Oaxaca, y la de Felipe Díaz Castro en Guanajuato. Además, la CNB trabaja en análisis de contexto en casos de la Corte IDH y de la CIDH.

Por otro lado, la CNB ha trabajado en análisis de contexto en casos cuyas desapariciones sucedieron en Colima, Jalisco y Zacatecas, y se encuentra trabajando en análisis y fichas contextuales de desapariciones ocurridas en Sinaloa, Chiapas, Chihuahua, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas y Estado de México.

De estos, se destaca el análisis de contexto que se está elaborando, con enfoque diferenciado, en relación con la desaparición de diez personas desaparecidas de la comunidad Lomas de Bacum, Sonora, siete de ellas pertenecientes a la tribu yaqui, así como la investigación sobre la trata de niñas y mujeres en el Estado de México.

Por otro lado, la CNB lleva a cabo un análisis de contexto en relación con las desapariciones ocurridas en la carretera federal Monterrey-Nuevo Laredo, caso conocido como “KM26”, y se ha trabajado con las CLB de San Luis Potosí, Estado de México, Tamaulipas y Nuevo León; las fiscalías de Tamaulipas y Nuevo León, y la Comisión Estatal de Atención a Víctimas de Nuevo León. Con la información recabada, se construye una base de datos de registro y una base de datos estadística. Estos trabajos pretenden incidir en el actuar eficaz entre las autoridades encargadas de la búsqueda e investigación, y coordinar acciones de búsqueda en conjunto.

Finalmente, es importante destacar que, con el objetivo de fortalecer las áreas de análisis de contexto de las CLB, la CNB elaboró, con apoyo de la cooperación internacional, *El ABC del Análisis de Contexto*, un manual para elaborar análisis

contextual que apunta hacia la búsqueda y localización de personas desaparecidas.<sup>18</sup>

## 4. Trabajo de la CNB con familiares de personas desaparecidas

Las familiares de personas desaparecidas son un eje fundamental en el trabajo de la CNB, en la incidencia en política pública y en acciones operativas. Si bien muchas de las familias de personas desaparecidas han optado por unirse a colectivos –la CNB tiene conocimiento de al menos 190 aunque es una cifra cambiante–, la atención y trabajo con las personas no depende de su pertenencia a uno de ellos.

Dentro de la incidencia en política pública, las familias han participado activamente en la construcción de protocolos, del MEIF, de programas y planes, entre otros.

En ese sentido, a fin de contar con los instrumentos requeridos en materia de búsqueda de personas, la CNB abrió un proceso de participación activa de familiares de personas desaparecidas en los borradores del PHB y del Protocolo Adicional de Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes. Estos documentos fueron difundidos en redes sociales, y la población en general y sociedad civil pudieron aportar sus observaciones, mediante correos electrónicos, mensajes de texto y voz, para enriquecer dichas herramientas. También se abrieron foros virtuales en redes sociales para recibir opiniones y poder contar con un documento que recabó las necesidades que solicitaron los familiares de personas desaparecidas<sup>19</sup>. En el caso del Protocolo adicional se hizo, además, un foro cerrado con niñas, niños y adolescentes.

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

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

Finalmente, en diciembre de 2020, en el Senado de la República se presentó una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la FGR, la cual, para familiares de personas desaparecidas, la CNB, la mayoría de las CLB, así como expertos

---

<sup>18</sup> La Guía se puede descargar en la siguiente liga: <https://www.gob.mx/cnb/documentos/el-abc-del-analisis-de-contexto-herramientas-basicas-del-analisis-de-contexto-orientado-a-la-busqueda-de-personas-desaparecidas>.

<sup>19</sup> Durante los 5 foros regionales para el Protocolo Homologado de Búsqueda, en cada uno de ellos se tuvo una asistencia de 180 personas conectadas en vivo. En total han tenido 120 mil 500 personas alcanzadas, con 30 mil 500 reproducciones. Para el PABNNA se han alcanzado 20 mil 600 personas y 7 mil reproducciones.

nacionales e internacionales, representó un retroceso en materia de búsqueda de personas desaparecidas. Ante esta situación, exigieron la realización de un parlamento abierto. Asimismo, la CNB informó constantemente y por diversas vías a las familias de personas desaparecidas sobre el proceso. El Congreso de la Unión, sin embargo, aprobó con mínimas modificaciones la iniciativa<sup>20</sup>.

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

La CNB implementa cursos de capacitación sobre el PHB a los familiares y representantes que lo solicitan.

Por otro lado, es importante destacar que las acciones de búsqueda que realiza la CNB son planeadas, coordinadas e implementadas con las familias, así como autoridades federales y estatales tanto en materia de seguridad como de justicia. Además, se mantiene comunicación con ellas, y se brinda atención a través de reuniones presenciales y/o virtuales, llamadas telefónicas o medios electrónicos. Se celebran reuniones con las familias, autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, así como organismos/organizaciones nacionales e internacionales para determinar y coordinar acciones de búsqueda.

Respecto a las familias de personas desaparecidas y sobrevivientes del contexto de la Guerra Sucia, se les remiten boletines con avances y novedades generales del trabajo, y se mantiene una retroalimentación.

Finalmente, con la finalidad de sensibilizar a la población sobre la crisis de desaparición que vive el país, la Presidencia de la República, la SEGOB y la CNB han realizado dos campañas de difusión a nivel nacional (2019 y 2021), en medios impresos y electrónicos, donde se convocó a familiares de personas desaparecidas a enviar las fotos de sus seres queridos para ser difundidos.

A fin de hacer un reconocimiento a la labor que realizan las mamás, hermanas, hijas, esposas, amigas, el pasado 27 de agosto de 2021, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración y la Comisión Nacional de Búsqueda presentaron la exposición fotográfica “Estos rostros que ves, mujeres

---

<sup>20</sup>Los comunicados se pueden consultar en el Anexo 6.

que buscan”, donde se exhibieron fotografías de familiares de personas desaparecidas en acciones de búsqueda en diversas partes del país. La muestra, que estuvo instalada en la Casa Miguel Alemán del Centro Cultural Los Pinos.

## 5. Del Registro de Personas Desaparecidas y no localizadas (RNPDNO), y las herramientas de interconexión

### 5.1. Antecedentes, construcción y funcionamiento del RNPDNO

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

Al inicio de esta administración no se contaba con un registro sólido de personas desaparecidas y no localizadas. Existía información que contenía múltiples archivos con estructuras diferentes y los datos eran inconsistentes, y existía multiplicidad de información, caracteres especiales, registros nulos y sin homologación de la información, además de duplicidad de los mismos. Dicho listado no contaba con los campos acorde con lo dispuesto por la LGD y no era interoperable con las autoridades. Se hablaba públicamente de un aproximado de 40 mil personas desaparecidas para diciembre de 2018. La CNB realizó la normalización de dicha información y fue utilizada para el nuevo Registro.

Para lograr construir este registro, a partir de 2019 la CNB ha elaborado, diseñado, desarrollado e implementado una estrategia tecnológica<sup>21</sup> para la incorporación de información al RNPDNO, permitiendo la interoperabilidad entre autoridades federales y estatales, así como la disponibilidad y consistencia de los datos relacionados con las personas desaparecidas y no localizadas. En ese sentido, desarrolló y puso a disposición de las autoridades referidas tres herramientas tecnológicas para registrar su información: sistema

---

<sup>21</sup> La estrategia de referencia puede ser consultada en la liga siguiente:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/551515/Estrategia\\_del\\_Registro\\_Nacional\\_de\\_Personas\\_Desaparecidas.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/551515/Estrategia_del_Registro_Nacional_de_Personas_Desaparecidas.pdf)

En octubre de 2020 la CNB fue reconocida con el 2º lugar entre 44 proyectos por la Revista IT Masters Mag, dentro de Las Más Innovadoras del Sector Público, por su Estrategia tecnológica del RNPDNO. <https://t.co/Uc6Mj13NJz?amp=1>

único del RNPNDNO, servicio Web y carga masiva<sup>22</sup>. Mediante estas herramientas se han registrado 136,897 y actualizado 110,473 reportes de Personas Desaparecidas y No Localizadas.

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

En la presente administración se implementó la primera fase de la versión pública, que se encuentra disponible en <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> y que permite conocer, por primera vez desde el Estado, el contexto de las desapariciones en el país, destacando, entre otros, el número de personas desaparecidas y no localizadas, de personas localizadas, el año y lugar –estado y municipio- de desaparición, el sexo y la edad de la persona desaparecida. A inicios de noviembre de 2021 existen reportadas oficialmente como desaparecidas y no localizadas más de 94 mil personas. Al 12 de noviembre de 2021, dicha página ha tenido 757,634 accesos.

El RNPNDNO se actualiza diariamente con reportes de desapariciones actuales y del pasado. Las principales fuentes para dicho registro son las Fiscalías/Procuradurías (82.0%), las Comisiones de Búsqueda (14.7%), otras autoridades (2.7%), y (0.6%) de cualquier persona que no sea autoridad.

Dentro de los retos del RNPNDNO está la resistencia de diversas instituciones para registrar o compartir información. En ese sentido, de las aproximadamente 450 variables que existen en dicho registro, hay un porcentaje de captura promedio del 9.5% en el caso de Fiscalías/Procuradurías, y del 10.8% para Comisiones de Búsqueda. Como se observa, el porcentaje de registro de información en el RNPNDNO por parte de las autoridades es muy bajo<sup>23</sup>, situación que complejiza entender el fenómeno de desaparición y tomar decisiones para la búsqueda, en investigación y en prevención en términos de política pública.

Es importante recordar que la desaparición en México puede ser causa de diversos delitos tales como desaparición forzada de persona, desaparición cometida por particulares, secuestro, trata, reclutamiento forzado, sustracción de menores, entre otros, información que sólo puede ser entregada por las

---

<sup>22</sup> En Anexo 7 se explican dichas herramientas.

<sup>23</sup> La CNB incluirá próximamente gráficas a la Versión Pública del RNPNDNO, en las que se visualice el porcentaje de captura que realizan las personas servidoras públicas de Comisiones de Búsqueda, así como de Fiscalías/Procuradurías en el RNPNDNO.

Fiscalías/Procuradurías, por ser quienes tienen a su cargo las investigaciones de los hechos. Sobre el particular, la CNB identifica un porcentaje de captura en el RNPDO de la variable del delito equivalente al 16.2% del total de los registros de Personas Desaparecidas y No Localizadas; es decir, en más del 93% de los registros no se tiene información sobre el delito por el cual se está investigando la desaparición. Por poner un ejemplo, en sólo 399 registros de las personas que continúan como desaparecidas o no localizadas (equivalente al 0.33% de los casos), se ha registrado el delito de desaparición forzada; el 47% de esos registros (186) han sido realizados por FGR, el restante 53% corresponde a registros de Fiscalías/Procuradurías Estatales (213). Lo anterior nos permite afirmar que al menos en estos 213 casos la desaparición forzada ha sido cometida por autoridades estatales o municipales –porque se encuentran en competencia de las fiscalías estatales-, y en 186 casos podrían haber sido cometidas por autoridades federales o bien, por estatales, pero la FGR pudo haber decidido atraer el caso. La CNB continúa solicitando constantemente dicha información a las autoridades correspondientes.

Actualmente se encuentran en revisión los lineamientos del RNPDO<sup>24</sup> y está en proceso de integración un apartado de perfiles de acceso, entre ellos, los datos abiertos –no solo a nivel estadístico-, de conformidad con las determinaciones y opiniones del INAI, producto tanto de solicitudes de acceso a la información, como a diversas consultas formuladas por la CNB.

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

Finalmente, es importante destacar que la CNB ha desarrollado herramientas tecnológicas para el uso interno y/o interinstitucional de información vinculadas con el RNPDO, como son, la herramienta de análisis<sup>25</sup>, la bitácora única de acciones de búsqueda individualizada (para las CLB y fiscalías), la confronta de diferentes fuentes de información con el RNPDO, y los porcentajes de captura del mismo registro.

---

<sup>24</sup> Derivado de la auditoría de desempeño, realizada por la ASF al RNPDO, verifico que "la CNB acreditó la implementación de las 7 fases de la metodología para normalizar la información del RNPDO, así mismo, identificó que la CNB desde el año 2019, implementó un plan estratégico, para el funcionamiento, la administración y coordinación del RNPDO, conforme a lo dispuesto por la LGMDFP, así como recomendaciones internacionales al Estado Mexicano, buenas prácticas identificadas en otros países y la observancia de los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas emitido por el Comité de la Organización de las Naciones Unidas Contra la Desaparición Forzada". [https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2020\\_0006\\_a.pdf](https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2020_0006_a.pdf)

<sup>25</sup> En octubre de 2021, la CNB fue reconocida como una de las 10 Más Innovadoras, entre más de 50 proyectos por la Revista IT Masters Mag, dentro de Las Más Innovadoras del Sector Público, por la Herramienta de Análisis, que permite consultar más de 449 variables del RNPDO. <https://datastudio.google.com/s/tBNzlvXux48>

## 5.2. Sistema Único de Información Tecnológica e Informática (SUITI)

El SNB tiene la obligación de llevar a cabo la integración y funcionamiento de un sistema único de información tecnológica e informática (SUITI), que permita el acceso, tratamiento y uso de toda la información relevante para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas o no localizadas, así como para la investigación y persecución de los delitos materia de la LGD<sup>26</sup>. En concordancia, el PHB ordena la creación del Comité del SUITI, mediante el cual, se deben generar los lineamientos para establecer la interoperabilidad entre las autoridades o instituciones, públicas o privadas, nacionales e internacionales, para la integración y funcionamiento del SUITI.

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

## 5.3. Cruce de información CNB-RENAPO

Con la finalidad de llevar a cabo el cruce de información entre los registros existentes del RNPDO y la base de datos del Registro Nacional de Población e Identidad (RENAPO), en 2019 la CNB impulsó la suscripción del Acta de Instalación del Comité de Seguimiento y Evaluación, que permite realizar dicho cruce a través del servicio web de Consulta de CURP proporcionado por RENAPO, mediante el nombre, primer y segundo apellido, fecha de nacimiento, sexo y entidad federativa de nacimiento, con el objetivo de obtener la Clave Única de Registro de Población (CURP) de las personas desaparecidas y no localizadas reportadas, para tener certeza de su identidad.

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

## 5.4. Coordinación interinstitucional

En 2020, la CNB impulsó el acercamiento con más de 20 instituciones federales<sup>27</sup>, con los cuales se realizaron reuniones de trabajo enfocadas a

---

<sup>26</sup> Artículo 49, fracción II de la LGD.

<sup>27</sup> Entre ellas se encuentran, la Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Desarrollo Integral para la Familia, Instituto Nacional de

establecer los procedimientos para la coordinación interinstitucional en relación con la información con la que cuentan que contribuya a la búsqueda, localización y/o identificación de personas desaparecidas o no localizadas.

Es importante reiterar que una de las dificultades en relación con la búsqueda de personas desaparecidas es el acceder a información de distintas instituciones. En ese sentido, en relación con las instituciones antes mencionadas es necesario, como primer paso, sentar las bases para la elaboración de los convenios correspondientes para la información.

## 6. Las personas desaparecidas

En México, se está desapareciendo a la juventud: cerca del 60% de las personas reportadas como desaparecidas o no localizadas son menores de 35 años, en el caso de los hombres, el grupo etario con mayores desapariciones está entre los 20 y los 30 años y, en las mujeres, entre los 15 y los 25. De observación en terreno –puesto que poca información se proporciona oficialmente al respecto por autoridades-, la mayor parte de la población desaparecida es racializada, muchas de ellas y sus familias viven en situación de pobreza o precariedad económica, y son estigmatizadas no solo por las autoridades sino por la sociedad en general. En el caso de las mujeres, además, se observa en algunos lugares perfiles físicos similares de las adolescentes y mujeres jóvenes desaparecidas.

De acuerdo con el RNPDO, del 15 de marzo de 1964 al 12 de noviembre de 2021, el número de reportes de personas desaparecidas o no localizadas es de 232,134, de las cuales, 94,344 continúan como desaparecidas. La mayoría de estas personas (81.14%)<sup>28</sup> fueron desaparecidas a partir de 2007. De las personas reportadas como desaparecidas y no localizadas en el periodo del presente informe, fueron localizadas el 59.36% (93.36% fueron localizadas con vida<sup>29</sup> (128,647) y 6.64% fallecidas (9,143).

Los estados que concentran el mayor número de reportes de personas que continúan como desaparecidas y no localizadas son:

---

Migración, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Plataforma México, Centro Nacional de Información, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría del Bienestar, Servicio Postal Mexicano, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

<sup>28</sup> De 1964 al 2006 corresponde al 2.07% y el 16.79%, no se tiene información sobre la fecha de desaparición.

<sup>29</sup> Ante la falta de información por parte de las fuentes de alimentación del RNPDO, principalmente de fiscalías, no es posible determinar el contexto en que las personas han sido localizadas con vida o sin vida; es decir, no es posible saber si fueron o no víctimas de un delito.

No.	ENTIDADES	DESAPARECIDAS Y NO LOCALIZADAS	PORCENTAJE
1	Jalisco	14,591	15.54%
2	Tamaulipas	11,721	12.48%
3	Estado de México	10,121	10.78%
4	Nuevo León	5,740	6.11%
5	Veracruz	5,492	5.85%
6	Sinaloa	5,046	5.37%
7	Sonora	4,209	4.48%
8	Michoacán	4,194	4.47%
9	Guerrero	3,656	3.89%
10	Chihuahua	3,457	3.68%
<b>TOTAL</b>		<b>68,227</b>	<b>72.66%</b>

En el mismo periodo se reportó la desaparición y no localización de 96,979 mujeres. De ellas, 73,677 fueron localizadas (72,338 con vida y 1,339 sin vida) y 23,302 continúan desaparecidas o no localizadas<sup>30</sup>. El 74.45% de mujeres que continúan como desaparecidas y no localizadas se concentran en 10 estados:

No.	ENTIDADES	DESAPARECIDAS Y NO LOCALIZADAS	PORCENTAJE
1	Estado de México	4,493	19.40%
2	Tamaulipas	2,647	11.43%
3	Jalisco	2,334	10.08%
4	Nuevo León	1,674	7.23%
5	Veracruz	1,313	5.67%
6	Ciudad de México	1,213	5.24%
7	Puebla	1,054	4.55%
8	Sonora	914	3.95%
9	Coahuila	832	3.59%
10	Michoacán	776	3.35%
<b>TOTAL</b>		<b>17,250</b>	<b>74.48%</b>

En este mismo periodo continúan desaparecidos o no localizados<sup>31</sup> 15,603 niñas, niños y adolescentes, (8,582 mujeres y 6,988 hombres). Los estados con más NNA desaparecidos son:

---

<sup>30</sup> Es importante destacar que el PHB considera que, virtud del contexto de violencia contra las mujeres, no existen mujeres no localizadas, sino que todas deben ser consideradas como desaparecidas desde el primer momento aun si no existen indicios de la comisión de un delito en su contra, lo cual implica que, además de la búsqueda inmediata que es aplicable a cualquier persona de paradero desconocido, debe abrirse una carpeta de investigación inmediatamente.

<sup>31</sup> Idem.

No.	ENTIDADES	DESAPARECIDOS Y NO LOCALIZADOS	PORCENTAJE
1	Estado de México	3,568	22.99%
2	Tamaulipas	1,681	10.83%
3	Jalisco	1,213	7.82%
4	Nuevo León	1,075	6.93%
5	Ciudad de México	812	5.23%
6	Puebla	776	5.00%
7	Sonora	674	4.34%
8	Veracruz	620	3.99%
9	Guerrero	494	3.18%
10	Coahuila	484	3.12%
<b>TOTAL</b>		<b>11,397</b>	<b>73.43%</b>

## 7. Normativa y programas para la búsqueda de personas

### 7.1. De los protocolos de búsqueda

#### 7.1.1. Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas

Durante 2020, la CNB elaboró el Proyecto del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas (PHB) a través de un proceso ampliamente participativo en el que intervinieron familiares de personas desaparecidas, representantes y personas expertas nacionales e internacionales, así como diversas autoridades federales y estatales. El Proyecto fue aprobado por Acuerdo del SNB en agosto de 2020, con la abstención de la FGR y la CNPJ, publicado en el Diario Oficial de la Federación en octubre de ese año, y entró en vigor en enero de 2021.

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

Tomando cuenta los contextos de desaparición, y considerando las circunstancias particulares de la persona desaparecida o no localizada y de sus familiares, tiene un enfoque diferenciado que exige acciones de búsqueda y coordinación interinstitucional de manera diferenciada.

El protocolo establece 5 tipos de búsqueda: inmediata, individualizada, generalizada, por patrones y de familia. Además, define las autoridades implicadas en los procesos de búsqueda y su grado de responsabilidad:

- *Autoridades Primarias*: la CNB y las CLB, autoridades ministeriales, instituciones de seguridad pública y juzgados (*habeas corpus*). Su

- función general es ejecutar proactivamente las acciones para dar con las personas.
- *Autoridades Transmisoras*: las comisiones de derechos humanos, embajadas y consulados, autoridades municipales. Sus funciones principales son tomar reportes y apoyar a la comunicación entre familias y autoridades primarias.
  - *Autoridades Difusoras*: Radio y TV públicas. Sus funciones generales son transmitir mensajes públicos de las autoridades primarias.
  - *Autoridades Informadoras*: archivos, albergues, panteones, Instituto Nacional de Migración (INM) y otras. Sus funciones principales son proporcionar información a autoridades primarias.

La Comisión de Implementación, Monitoreo, Evaluación y Actualización del PHB ha sesionado constantemente para impulsar la implementación del mismo. Además, se han llevado a cabo capacitaciones a personal de la CNB, CLB, a familiares de personas desaparecidas y representantes, policías y personal ministerial. Asimismo, se elaboró, aprobó publicó y presentó una versión resumida del PHB para familiares.<sup>32</sup>

Es importante precisar que de acuerdo con el PHB, la Comisión de Implementación, dos años después de la emisión de dicho instrumento, realizará una evaluación integral del mismo, en que deben considerarse las sugerencias y observaciones de familiares, sus representantes, personas expertas y actores institucionales, todos los insumos generados con motivo de su implementación y monitoreo, y todas las recomendaciones, informes y solicitudes provenientes de organismos internacionales.

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

La FGR y la CNPJ han mostrado resistencia en los procesos relacionados con la creación e implementación del PHB. En relación con la creación, la FGR se pronunció en contra del derecho de toda persona a ser buscada, así como a cualquier mención de la FGR en el PHB, sumada a la abstención en la votación del mismo, junto con la CJPJ. En relación con la implementación, por un lado, si bien la CNPJ es parte de la Comisión de Implementación, solo ha acudido en una ocasión y, por otro, se sabe que la FGR ordenó al INACIPE, instituto de formación dependiente de aquélla, que no participara en el piloto de capacitación del PHB.

---

<sup>32</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/656158/PHB\\_VR-Digital.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/656158/PHB_VR-Digital.pdf)

### 7.1.2. Protocolo Adicional de Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes

La LGD exige el enfoque diferenciado para niñas, niños y adolescentes y un protocolo de búsqueda específicamente para este grupo poblacional. Durante el 2021, la CNB, a través de un proceso participativo parecido, con el apoyo de organizaciones especializadas en el tema de la niñez, así como con la participación activa de niñas, niños y adolescentes, elaboró el Proyecto de Protocolo Adicional de Búsqueda para Niñas, Niños y Adolescentes (PABNNA), el cual fue aprobado por el Sistema Nacional en abril y publicado en agosto del 2021. El PABNNA debe ser aplicado de manera conjunta con el PHB.

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

Para el monitoreo, evaluación y actualización del PABNNA, se debe aplicar el mecanismo previsto en el PHB. Además, la Comisión de Implementación debe desarrollar una herramienta que permita la evaluación del mismo por parte de las víctimas en su aplicación, efectividad, así como la conducta de las autoridades que lo implementen.

## 7.2. Programas de búsqueda de personas desaparecidas

### 7.2.1. Programa Nacional de Búsqueda

El Programa Nacional de Búsqueda de Personas y Localización (PNB) constituye un instrumento rector de la política nacional en materia de búsqueda y localización de personas desaparecidas mediante la definición de estrategias, modelos de operación y herramientas operativas estructuradas para establecer una sinergia unificada y dirigida a objetivos y resultados medibles. Dicho instrumento debe articular y operativizar los esfuerzos gubernamentales, las familias, así como de la sociedad civil en materia de búsqueda de personas desaparecidas<sup>33</sup>.

Durante 2019 y con base en la Ley de Planeación y las disposiciones hacendarias, la CNB elaboró, con la participación de las familias de personas

---

<sup>33</sup> La CNB estima que la LGD confunde, en los artículos 53 y 134, el programa institucional de la CNB para fortalecer el andamiaje institucional y organizacional de la institución, y por otro lado, la programación sistemática de todos los actores del SNB, sus momentos de intervención, y le da estructura a la implementación de la política pública nacional. En todo caso, ambos deben ser – y están siendo- avanzados.

desaparecidas, la primera parte del PNB (2020 – 2024), mismo que contó con la aprobación de las autoridades hacendarias.

La construcción del PNB cuenta con nueve etapas<sup>34</sup>, cuyo desarrollo se implementará por grupos de trabajo que contarán con la participación de familias, colectivos de familias y organizaciones de la sociedad civil, acompañantes, personas expertas y organismo. Actualmente, para esta primera fase, se recopila información con actores claves para el diagnóstico que establece la LGD, y se enviará una herramienta de autodiagnóstico a las CLB del país, y se está elaborando el árbol de indicadores. Esta información fue presentada ante el SNB el 9 de noviembre de 2021.

### 7.2.2. Programas Regionales de búsqueda

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

#### *a) Plan Regional de Búsqueda del Noreste*

El Plan Regional de Búsqueda Noreste tiene el objetivo de orientar las acciones conjuntas de diferentes instituciones que intervienen en el proceso de búsqueda para realizar estrategias efectivas y coordinadas de búsqueda y localización de personas desaparecidas o no localizadas en la región noreste, conformada por los estados de Coahuila, Durango, Nuevo León y Tamaulipas. Durante el 2019 se trabajó en un proyecto preliminar a través de un proceso participativo con autoridades, familiares y organizaciones de la sociedad civil. En 2020 se trabajó en la construcción del PHB y el PABNNA que obligan a actualizar el documento referido, que será presentado con los familiares y autoridades.

#### *b) Plan Regional de Búsqueda del Noroeste*

Partiendo de la experiencia acumulada durante la construcción del Plan Regional del Noreste, se trabaja en la elaboración del Plan Regional Noroeste que incluirá los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa. Esta construcción cuenta con diferentes etapas de trabajo: planeación, revisión

---

<sup>34</sup> 1. Planificación y diseño metodológico para la elaboración participativa del PNBP; 2. Definición de objetivos estratégicos del PNBP; Diagnóstico y marco de referencia del PNBP; Definición de la Política Nacional de Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas y no localizadas; Definición de Mecanismos para la Implementación, Monitoreo y Evaluación; Integración de la versión preliminar del PNBP; Identificación de recursos necesarios para la implementación del PNBP; Diseño de herramientas metodológicas para implementar la política nacional de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas; y 9. Integración de la versión final del PNBP.

documental, etapa consultiva a familiares y autoridades locales, construcción del Plan y presentación.

Es importante mencionar que independientemente de los avances en la construcción de los Planes Regionales, la CNB y las diferentes autoridades tanto federales como estatales llevan a cabo acciones de búsqueda y están obligadas a implementar la LGD y el PHB.

### 7.3. De los reglamentos previstos en la LGD

#### 7.3.1. Reglamento de la Ley General En Materia De Desaparición

El Reglamento de la Ley General es un instrumento que guía, de manera complementaria al PHB y de conformidad con el parámetro en relación a la desaparición de personas, las obligaciones de todas las instituciones integrantes del SNB, además de las normativas secundarias que emitan las entidades federativas. Dicho reglamento debe ser construido y aprobado por todos los integrantes del SNB; por lo tanto, el 9 de noviembre de 2021, se aprobó una ruta para su construcción, la cual debe ser colectiva, con la participación de las familias, organizaciones de la sociedad civil y autoridades.

#### 7.3.2. Reglamento de la CNB

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

## 8. La CNB y su relación con la comunidad internacional

### 8.1. Área de seguimiento de mecanismos internacionales

La CNB debe, de conformidad con la Ley, dar seguimiento y atender las recomendaciones y sentencias de órganos internacionales de derechos humanos en los temas relacionados con la búsqueda de personas. De forma más específica, el PHB determina que la CNB es la responsable de “dar seguimiento y cumplir, de manera coordinada con las demás autoridades competentes, las determinaciones que, en materia de búsqueda de personas desaparecidas, emitan los órganos internacionales de derechos humanos, entre ellas, las recomendaciones, dictámenes, opiniones, decisiones, observaciones finales, informes de fondo, fallos y las sentencias internacionales,

así como las acciones urgentes y las medidas cautelares o provisionales.” Además, se prevé la vinculación y coordinación con otras autoridades encargadas de dar cumplimiento<sup>35</sup>.

En febrero de 2019 que se creó el área de Mecanismos Internacionales encargada de dar seguimiento, en lo que respecta a la búsqueda de personas, a 265 acciones urgentes vigentes del CED, cuatro recomendaciones del Comité de Derechos Humanos<sup>36</sup>, seis medidas cautelares<sup>37</sup> y cuatro acuerdos de solución amistosa en trámite ante la CIDH<sup>38</sup> y el seguimiento de 3 sentencias de la Corte IDH<sup>39</sup>.

Para ello, es fundamental el trabajo coordinado con las autoridades encargadas de implementar, de manera conjunta, el cumplimiento de las decisiones internacionales, de la mano de las familias de las personas desaparecidas. Cada caso tiene distintas particularidades que se toman en cuenta para el diseño de las acciones de búsqueda. Para la mayoría de los casos se elabora un plan de búsqueda integral que se compone por distintas actividades. Se recaba la mayor información posible de las fiscalías o procuradurías, familiares y fuentes abiertas, con el objetivo de lograr generar hipótesis de búsqueda. En algunos de los casos se realiza un análisis de contexto.

Existen retos que han generado dificultades para lograr el cumplimiento de algunas decisiones debido al recelo de las fiscalías y procuradurías a compartir la información relevante para generar acciones de búsqueda, refiriendo la secrecía de la investigación. Además, es fundamental señalar la dificultad de trabajar con autoridades, que estarían involucradas –según las propias familias– en la desaparición de las personas, sobre todo en el ámbito local.

## 8.2. La CNB y los mecanismos de búsqueda de la región latinoamericana

La desaparición de personas se caracteriza por una complejidad particular en algunos países de la Región Latinoamericana, que le han llevado a crear

---

<sup>35</sup> Artículo 53, fracción XXXVI de la LGD y los párrafos 552-555 del PHB.

<sup>36</sup> Comunicaciones 2750/2016 Christian Téllez Padilla (Veracruz), 2760/2016 Jesús Israel Moreno Pérez (Oaxaca), 2766/2016 Víctor Manuel Guajardo Rivas (Coahuila) y 3259/2018 Roy Rivera Hidalgo (Nuevo León).

<sup>37</sup> MC-262-11, Sociedad eco-turística Zapotengo Pacheco de Pochutla (Oaxaca); MC-201-18, Raffaele Russo, Antonio Russo y Vincenzo Cimmino (Jalisco); MC-870-19, Casimiro Méndez Ruiz y Alfredo Castillo (Tamaulipas); MC-453-13, Daniel Ramos Alfaro (Michoacán); MC-1008-19, Alberto y Alfonso Alejandro Díaz (Michoacán); MC-1375-18, Daniel Ramírez Contreras (Sonora) y MC 102-10, Habitantes de la Comunidad Indígena Mixteca de Lázaro Cárdenas (Oaxaca).

<sup>38</sup> 13.007, Alfredo Jiménez Mota (Sonora), 12.322, Antonio González Méndez (Chiapas), 12.550, Silvia Arce y otros (Chihuahua) y 12.130, Miguel Orlando Muñoz Guzmán (Chihuahua)

<sup>39</sup> Caso Campo Algodonero, Caso Alvarado Espinoza y otros y Caso Rosendo Radilla Pacheco.

mecanismos especializados y extraordinarios para la búsqueda de personas, como en Colombia, Perú, El Salvador y México<sup>40</sup>.

La CNB mantiene una estrecha relación con mecanismos de búsqueda de la Región para tener un intercambio de experiencias y de retos comunes. En ese sentido, se han realizado foros con personas expertas internacionales<sup>41</sup>, se ha tenido una audiencia temática ante la CIDH<sup>42</sup> y se tienen reuniones periódicas. Asimismo, se presentó, resultado del esfuerzo conjunto entre México, El Salvador y Perú, una página electrónica con el objeto de conocer las experiencias de cada uno de los mecanismos<sup>43</sup>.

### 8.3. Trabajo coordinado con organismos internacionales

La CNB ha trabajado de manera coordinada con distintos organismos internacionales, a saber, con la Oficina en México de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU, la CIDH y CICR. Dichas organizaciones han participado en mesas de trabajo, presencia en reuniones de seguimiento a casos individuales ante mecanismos internacionales, conferencias/seminarios en materia forense, migrantes, mujeres; asimismo, han acompañado distintos procesos, entre ellos la creación del PHB, PABNNA, MEIF, Mesa de búsqueda de migrantes, en los que han formado parte y han aportado elementos como expertas en la materia.

Tratándose de la construcción del MEIF, la CNB suscribió un acuerdo de colaboración con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en México, con el fin de coadyuvar en el diseño, selección y establecimiento del Grupo Coordinador del MEIF, e incorporó también a la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en México, con fondos federales. Esto garantizará la autonomía en los trabajos del Grupo Coordinador bajo estándares internacionales.

También se trabaja con ONU Mujeres en la implementación de la Perspectiva de Género en materia de búsqueda de personas<sup>44</sup>, y se han tenido actividades con UNODC, UNICEF-México y el Instituto Interamericano del Niño de la OEA.

---

<sup>40</sup> En Colombia, la Unidad de búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado de Colombia (UBPD); en El Salvador, la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el contexto del conflicto armado en El Salvador (CONABUSQUEDA), y en Perú, la Dirección General de búsqueda de Personas desaparecidas del Perú (DGBPD).

<sup>41</sup> El 20 de noviembre de 2020, y julio de 2021. Dichos eventos y la construcción de la página electrónica se llevaron a cabo con el apoyo de la GIZ. Los foros se encuentran en <https://fb.watch/9dgg6LgAy6/> y , [https://youtu.be/zRjwSy\\_nQRc](https://youtu.be/zRjwSy_nQRc)

<sup>42</sup> El 10 de diciembre de 2020, se llevó a cabo la audiencia pública de la CIDH referente a las "Comisiones de Búsqueda en la región", disponible en [https://youtu.be/zRjwSy\\_nQRc](https://youtu.be/zRjwSy_nQRc)

<sup>43</sup> Disponible en <https://mecanismosregionalesdebusqueda.com>

<sup>44</sup> Como primer paso se han producido los siguientes folletos: ONU Mujeres, "Búsqueda de Personas Desaparecidas con Perspectiva de Género", 2021, disponible en: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2021/05/busqueda-de-personas-desaparecidas-con-perspectiva-de-genero#view>

## 8.4. Cooperación internacional

Para fortalecer la cooperación interinstitucional, las herramientas y mecanismos que ordena la LGD<sup>45</sup> y que impulsa la CNB, como Secretaría Técnica del SNB, así como con el fortalecimiento a diversas instituciones del SNB y la construcción de diagnósticos, se cuenta con el apoyo de la cooperación internacional, en particular de los gobiernos de Estados Unidos<sup>46</sup>, Alemania y la Unión Europea. Dicha cooperación ha permitido, además, contar con apoyo en materia forense para algunos miembros del SNB.

## 8.5. Presencia internacional de la CNB

La CNB ha participado en audiencias públicas ante la CIDH, tanto respecto de México como temáticas<sup>47</sup>, así como en la evaluación de país ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU<sup>48</sup>.

# 9. Interacción de la CNB con el Poder Judicial

La búsqueda de las personas desaparecidas y el sistema que se construye para cumplir con dicha obligación, como política de Estado, debe fortalecerse a través del reconocimiento del contenido y alcance de diferentes derechos y el ejercicio de otros más. En ese sentido, la CNB ha interactuado con el Poder Judicial –que es una autoridad buscadora de conformidad con el PHB- a través tanto de la presentación de *amicus curiae*, como en la construcción de una guía para juzgadoras/es. Asimismo, en el entendido que el derecho a la verdad está íntimamente relacionado al de justicia, para la CNB es fundamental llevar un monitoreo sobre las sentencias emitidas por desaparición forzada.

---

<sup>45</sup> Como construcción de planes y programas de búsqueda, publicaciones, construcción de guías, capacitación, entre otros.

<sup>46</sup> En su visita a México en junio de 2021, la delegación de funcionarios de alto nivel de EU, encabezada por la vicepresidenta Kamala Harris, se informó que ambos gobiernos “mantienen su voluntad de cooperar en el ámbito forense para lograr resolver los miles de casos de desapariciones y desapariciones forzadas en México, en beneficio de los familiares de las víctimas y de nuestra lucha contra la impunidad”. En octubre de 2021, en la Declaración conjunta para el diálogo de alto nivel de seguridad entre México y Estados Unidos se destacó que continuarán los “esfuerzos de cooperación forense para ayudar a resolver los miles de casos de desapariciones en México, en beneficio de las familias de las víctimas y en contra de la impunidad” Comunicado disponible en los siguientes enlaces: <https://www.gob.mx/sre/prensa/declaracion-conjunta-para-el-dialogo-de-alto-nivel-de-seguridad-entre-mexico-y-estados-unidos?idiom=es> y <https://mx.usembassy.gov/joint-statement-u-s-mexico-high-level-security-dialogue/>

<sup>47</sup> Audiencia pública “Desapariciones forzadas y la propuesta del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense en México”, celebrada el 10 de mayo de 2019. Audiencia pública “México: Niñez, reclutamiento forzado y desapariciones”, celebrada el 6 de marzo de 2020. El 10 de diciembre de 2020, se llevó a cabo la audiencia pública de la CIDH referente a las “Comisiones de Búsqueda en la región”.

<sup>48</sup> Sustentación del VI informe periódico de México sobre la instrumentación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU, celebrado el 16 y 17 de octubre de 2019.

## 9.1. *Amicus curiae* ante la Suprema Corte de Justicia

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) recibió un caso mediante el cual se alegaba que las acciones urgentes emitidas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas son obligatorias para las autoridades implicadas. En la decisión que se recurrió ante la SCJN, un juzgado consideró que las Acciones Urgentes son obligatorias para las autoridades mexicanas por no existir un fundamento legal explícito que sancione su incumplimiento.

El 9 de septiembre de 2020, la CNB presentó un *amicus curiae* ante la SCJN para presentar argumentos destacando la obligatoriedad de las acciones urgentes emitidas por el Comité, con base en el parámetro de control de regularidad constitucional y el control de convencionalidad. Asimismo, reiteró que existe un derecho humano sustantivo de búsqueda de las personas desaparecidas<sup>49</sup>.

El 15 de junio de 2021 la Primera Sala de la SCJN dictó sentencia en el caso destacando la obligatoriedad de las acciones urgentes emitidas por el Comité y reconociendo el derecho a la búsqueda<sup>50</sup>, sentando un precedente fundamental a nivel nacional y comparado.

## 9.2. *Amicus curiae* ante el Tribunal Superior de Justicia de Coahuila

El 17 de septiembre de 2021, la CNB presentó un *amicus curiae* ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila en relación con la Acción de Inconstitucionalidad del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del mismo Estado, publicado el 21 de mayo de 2021 y en vigor desde el 1 de junio de 2021. En su presentación, la CNB consideró, por un lado, que la desaparición de la Unidad de Búsqueda Inmediata en el Reglamento referido vulneraba el derecho de toda persona a ser buscada; y por otro, que dicho Reglamento fue emitido sin la participación de las familias de personas desaparecidas, violando el parámetro de regularidad constitucional respecto del derecho a la participación<sup>51</sup>.

El 27 de septiembre de 2021, el Tribunal rechazó el proyecto que consideraba inconstitucional la emisión del Reglamento, negó el derecho a la participación de las familias y consideró que no era admisible la recepción y consideración de los *amici curiae*. El 2 de noviembre de 2021, la FGE de Coahuila emitió un Acuerdo mediante el cual reincorporó en el Reglamento a la Unidad de Búsqueda Inmediata. Queda pendiente la determinación del Tribunal Superior de Justicia, que aún debe pronunciarse sobre el derecho a la participación de las familias.

---

<sup>49</sup>[https://twitter.com/Busqueda\\_MX/status/1336704737467625472?s=20](https://twitter.com/Busqueda_MX/status/1336704737467625472?s=20).

<sup>50</sup>SCJN. Primera Sala. AR 1077/2019. Unanimidad de votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>51</sup>[https://twitter.com/Busqueda\\_MX/status/1448841802056966146](https://twitter.com/Busqueda_MX/status/1448841802056966146)

### 9.3. El amparo buscador: una herramienta contra la desaparición forzada de personas.

Existen diferentes autoridades encargadas de buscar personas. Dentro de ellas se encuentran, además de las comisiones de búsqueda, las fiscalías y otras más, las juezas y jueces, pues tienen el poder constitucional exclusivo para buscar personas desaparecidas forzosamente a través de un hábeas corpus o amparo buscador, ordenando a otra autoridad no sólo a que dé información, sino a que presente a la persona en su poder.

Pese a la importancia y los alcances del amparo buscador, poco se conoce lo que se puede lograr con él. Por esa razón, la CNB construyó, con apoyo de la cooperación internacional, la Guía para familiares y juzgador/as sobre “El amparo buscador: una herramienta contra la desaparición forzada de personas”<sup>52</sup>, con la finalidad de impulsar la comprensión y clarificación de los conceptos, los medios procesales y los alcances de la figura del amparo buscador, esperando que pueda ser útil principalmente a las familiares de personas desaparecidas y sus acompañantes, a la vez que pueda dar herramientas a las y los juzgadores.

La CNB ha socializado dicha guía a través de redes y presentaciones, coordinadas con la Asociación Mexicana de Juzgadoras y la Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, en la que han participado familiares de personas desaparecidas, personas defensoras de derechos humanos, integrantes del Poder Judicial de la Federación y de Poderes judiciales locales, así como académicos y autoridades federales<sup>53</sup>.

### 9.4. Sentencias penales emitidas por desaparición forzada de personas

La CNB cuenta con un registro de 36 sentencias penales por desaparición forzada y desaparición cometida por particulares. El total de personas sentenciadas por alguno de esos delitos es de al menos 79, y el de víctimas de al menos 56<sup>54</sup>. 24 de las sentencias son del fuero federal (usualmente porque los perpetradores eran servidores públicos federales), y las restantes 12 del fuero local (3 de Chihuahua, 2 de Coahuila, 2 de Jalisco, 1 de Nuevo León, 1 de Sinaloa, 1 de Sonora y 2 de Veracruz). Las sentencias pueden estar en firme o en revisión, y las personas sentenciadas pueden continuar en prisión preventiva en espera de un fallo definitivo, estar cumpliendo sentencia o haber terminado de

---

<sup>52</sup> <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/644426/GuiaAmparoBuscador.pdf>

<sup>53</sup> El lunes 23 de agosto se presentó por parte de la Asociación Mexicana de Juzgadoras A.C. Aquí se puede ver el video. <https://fb.watch/9dy-KETxuX/> y <https://fb.watch/9dzjESP584/>, y con la Asociación Nacional de Jueces de Distrito <https://fb.watch/9f00YHalI8/>

<sup>54</sup> En los casos en que no se tiene la información, se asume que es al menos una para fines de conteo.

cumplirla (el tipo penal federal de desaparición forzada preveía una pena mínima de 5 años, y la mayor parte de quienes fueron encontrados responsables a nivel federal de cometer ese delito fueron condenados a pena mínima), o pasaron en prisión preventiva hasta cumplir la pena de 5 años.

En el informe anual 2019 de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos de la FGR, la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada (FEIDDF) informó que del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019 consignó 2 averiguaciones previas y judicializó 2 carpetas de investigación, pero no obtuvo ninguna sentencia (ni de esos casos ni de casos judicializados en años anteriores).<sup>55</sup> De información pública se desprende que en 2020 la FGR no consignó ninguna averiguación previa, ni judicializó ninguna carpeta de investigación por desaparición forzada<sup>56</sup>.

La CNB también tiene registro de cuatro sentencias absolutorias en que, al menos uno de los acusados, lo fue por desaparición forzada.

Para contextualizar las cifras proporcionadas es importante recordar que hay varios delitos que pueden causar la desaparición de la víctima además de los que desde 2017 tipifica la LGD, por ejemplo, secuestro y trata de personas. El registro de CNB solo cubre las sentencias por los delitos de desaparición forzada o por particulares.<sup>57</sup>

## 10. Incidencia de la CNB en materia forense

La grave crisis forense que atraviesa el país, reconocida por el Gobierno Federal, impide garantizar parte del derecho a la verdad que implica, en materia forense, saber a quién se ha localizado y entregarle dignamente a sus familiares, así como saber qué le sucedió a la persona desaparecida para poder

---

<sup>55</sup> Disponible en <https://www.animalpolitico.com/wp-content/uploads/2020/01/INFORME-DERECHOS-HUMANOS.pdf>

<sup>56</sup> Ver la auditoría de desempeño 6-GB de la Auditoría Superior de la Federación en 2021.

<sup>57</sup> También es importante destacar que no en todos los casos la CNB dispone de las sentencias y la información completa, y que varias de estos casos se juzgaron con base en los tipos penales anteriores a la LGD y hoy derogados, contenidos en los códigos penales locales y en consecuencia heterogéneos (por ejemplo, de acuerdo al de Jalisco era posible procesar a una persona por desaparición forzada sin que hubiera ninguna relación con agentes del Estado. El primer código penal en tipificar la desaparición forzada fue el Código Penal Federal, en 2003. Previo a la tipificación, una investigación podría haber encuadrado las conductas con otros tipos penales, como secuestro o abuso de autoridad. Hoy en día la notable proximidad de los tipos penales de secuestro, privación ilegal de la libertad, desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares hacen posible que los mismos hechos puedan ser investigados, juzgados y sancionados con cualquiera de los encuadramientos. *Vid* Yankelevich, Javier, “El concepto de persona desaparecida”, Manual de capacitación para la búsqueda de personas, 2020, disponible en <https://www.gob.mx/cnb/documentos/86483>. Es de notarse que una vertiente del tipo penal de secuestro no requiere que quien priva de la libertad solicite un rescate, bastando que lo haga para “causar daño o perjuicio a la víctima o a terceros”, lo cual es muy próximo al tipo penal de desaparición cometida por particulares, “privar de la libertad con el propósito de ocultarla”, ya que ocultar a la víctima le causa daño a ella, y a terceros su familia.

garantizar una investigación efectiva como parte del derecho al acceso a la justicia.

El procesamiento de cuerpos, la identificación forense, así como la construcción, homologación y sistematización de bases de datos genéticas, y los registros de personas fallecidas identificadas y desconocidas, corresponde, hasta ahora, a las fiscalías mayoritariamente –y en algunos casos a tribunales de justicia o secretaría de salud. La administración de fosas comunes corresponde a los panteones, que son municipales.

Existen decenas de miles de cuerpos sin identificar; no existe un censo de los cuerpos sin identificar<sup>58</sup>, tampoco está sistematizada la metodología de toma de muestras genéticas; no hay una base de datos genética centralizada que permita la confronta ordenada, dedicada a personas desaparecidas organizada por grupos familiares con detección previa de donantes potenciales; la información genética que existe rara vez se contrasta y comparte, y no existen las capacidades y voluntades para hacerlo de manera masiva. No existe un censo sobre cuerpos no identificados en las fosas comunes y, en ocasiones, no hay trazabilidad de cuerpos que se encuentran ahí, ya sea porque se encuentran mal registrados o porque no se registran. La información forense se encuentra fragmentada, incompleta y no existe comunicación técnica entre las personas expertas que ejecutan los procedimientos forenses útiles para la identificación, además de que trabajan bajo un enfoque individual y no masivo. Los servicios médicos forenses son insuficientes. En suma, existen decenas de miles –número aún indeterminado de cuerpos y de restos sin identificar en ausencia de una política pública nacional en materia forense con enfoque en la búsqueda de identificación humana en relación con la desaparición de personas.

El PHB reconoce que la identificación de personas fallecidas no sólo es parte de la investigación de los delitos cometidos en su contra, sino también una forma de búsqueda de personas desaparecidas. Por lo tanto, conceptualiza a la identificación humana como un tipo de búsqueda, y en particular a los procesos que utilizan enfoque masivo (ejemplo: confrontas genéticas masivas) como métodos de Búsqueda Generalizada de datos. El proceso de identificación humana es, entonces, también una forma de búsqueda que debe emplearse para dar con la suerte o paradero de las personas.

Desde el ámbito de su competencia y atendiendo a la instrucción presidencial de incidir en la identificación humana, la SEGOB, a través de la CNB, ha realizado diversas acciones al respecto, tal como se desarrollará a continuación.

---

<sup>58</sup> En 2019, la FGR contabilizó mínimamente 37 mil personas sin identificar en país, 8 mil de las cuales se encontraban en plancha y el resto, se presumía que en fosas comunes. En 2020, Quinto Elemento Lab calculó 39 mil personas fallecidas sin identificar en 2020. En 2021, el Movimiento por nuestros desaparecidos refirió más de 52 mil personas fallecidas sin identificar.

## 10.1. Subsidios para fortalecimiento en materia forense

Entre 2019 y 2021, la CNB ha otorgado un total de 1,247 millones de pesos, casi 60.5 millones de dólares (\$60,462,951.29 USD)<sup>59</sup>, en subsidios a las CLB con la finalidad de fortalecer las acciones de búsqueda de las mismas. De ese total, 656 millones de pesos, poco más de 31.8 millones de dólares (\$31,807,294.34 USD)<sup>60</sup>, han sido dirigidos al fortalecimiento forense, que incluyen tres centros de identificación humana ubicados en Coahuila (equipado), San Luis Potosí (en proceso de adquisición de equipo) y Tamaulipas (en construcción); cinco centros de resguardo de cuerpos ubicados en Tamaulipas (2), Michoacán, Jalisco y Veracruz; dos laboratorios forenses móviles en Sonora, así como equipamiento para identificación forense a otros 15 estados<sup>61</sup>.

## 10.2. Centro Regional de Identificación Humana (Coahuila)

El Centro Regional de Identificación Humana (CRIH), ubicado en Saltillo, Coahuila, constituye un proyecto de Estado que implica un esfuerzo conjunto –tanto en recursos materiales como humanos– entre el gobierno federal y el estatal, las comisiones de búsqueda nacional y estatal, y la fiscalía estatal, con el impulso y acompañamiento de las familias. El CRIH es único en su tipo en Latinoamérica; está destinado a la identificación de personas con enfoque masivo, implementado con el asesoramiento técnico de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG). Asimismo, responde a las exigencias de las familias de las personas desaparecidas.

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

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

Con una inversión conjunta estatal y federal de más de 250 millones de pesos, el CRIH integró áreas forenses en materia de arqueología, antropología, medicina legal, radiología, genética forense y documentación de víctimas. Asimismo, se ha recibido apoyo de la cooperación internacional cooperación internacional, consistente en un subsidio de 536 mil dólares para el proceso de

---

<sup>59</sup> Se considera un tipo de cambio de \$20.62 MXN por cada \$1 USD, fuente: Banco de México, 7 de noviembre de 2021.

<sup>60</sup> Ídem.

<sup>61</sup> Baja California, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas.

exhumaciones masivas y procesamiento para la obtención de perfiles genéticos. Actualmente, se cuenta con una plantilla laboral de 34 profesionistas en áreas forenses y administrativas.

Entre marzo y noviembre de 2021, se llevó a cabo la intervención de exhumación con enfoque masivo en las fosas comunes de cinco panteones municipales (2 en Torreón, Matamoros, Saltillo y Ramos Arizpe, Coahuila), de los cuales fueron recuperados 730 cuerpos, como número mínimo.

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

Entre marzo y noviembre de 2021, el CRIH tomó 1,250 muestras referenciales de familias de personas desaparecidas en Coahuila, Nuevo León y Durango, y ha documentado información en relación con la persona desaparecida y su familia.

Al 8 de noviembre de 2021, el CRIH ha logrado las primeras siete identificaciones y se encuentran en investigación 10 coincidencias para confirmación.

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

### 10.3. Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF)

En mayo de 2019, en audiencia pública ante la CIDH<sup>62</sup>, familiares de víctimas y organizaciones de la sociedad civil solicitaron al Estado mexicano crear un mecanismo extraordinario para la identificación forense (MEIF). En dicha audiencia, el Estado mexicano presentó unos primeros resultados de un diagnóstico en materia forense y se comprometió a la construcción del MEIF.

Desde entonces se realizaron diversas reuniones y discusiones entre familias de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil, autoridades federales y estatales, con el acompañamiento de organismos internacionales, teniendo como resultado la aprobación, por parte del SNB, del acuerdo de creación del MEIF el 5 de diciembre de 2019<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> "Desapariciones forzadas y la propuesta del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense en México", [https://youtu.be/0ZzjN\\_RmQXw](https://youtu.be/0ZzjN_RmQXw)

<sup>63</sup> <https://twitter.com/ONU DHmexico/status/1203449147610849280?s=20> ; <https://twitter.com/CIDH/status/1207353098223718402?s=20>  
[México: familias y autoridades construyen un mecanismo para reforzar el trabajo forense en el país | Comité Internacional de la Cruz Roja \(icrc.org\).](https://www.icrc.org/es/mexico-familias-y-autoridades-construyen-un-mecanismo-para-reforzar-el-trabajo-forense-en-el-pais)

Como parte de los puntos del acuerdo señalado, se creó el Comité de Seguimiento del MEIF el cual sostuvo en total más de 40 reuniones presenciales y virtuales. Dicho Comité acordó, entre otros, los perfiles de las personas expertas del Grupo Coordinador del MEIF, la forma de elección y las vías de contratación a través de UNFPA y ONUDH, con financiamiento federal. En el primer semestre de 2021 se llevó a cabo el proceso de selección, en el cual participaron más de 200 personas, tanto nacionales como extranjeras.

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

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

#### 10.4. Registro interno de fosas clandestinas de la CNB

La LGD prevé la creación de un Registro Nacional de Fosas Comunes y Fosas Clandestinas (RNFCFC) como herramienta del SNB. Corresponde a la FGR su administración, por ser las fiscalías responsables legalmente, hasta ahora, del procesamiento de las fosas clandestinas y de la inhumación de cuerpos y restos en fosas comunes<sup>64</sup>.

Sin perjuicio de ello, y ante el vacío de información pública oficial sobre fosas clandestinas, desde 2019 la CNB comenzó a documentar los hallazgos para tener un acercamiento a un diagnóstico sobre el número de fosas clandestinas, cuerpos y restos exhumados en el territorio nacional. En dicho registro interno se hace un esfuerzo por incluir el mayor número de datos registrados por las diferentes autoridades, y permite, en la medida de lo posible, no segmentar la información.

El registro propio de la CNB se conforma principalmente por la información remitida, por diversos medios, por las 32 FGE y por la FGR. Ante las respuestas recibidas y la falta de estructura en la información recibida, se han ido haciendo mayores especificaciones para mejorar la calidad de la información.

Se ha observado que existen diversas formas de entender los diferentes conceptos en relación con las fosas clandestinas y las diferentes formas de hallazgo, así como un rechazo a reconocerles (como ejemplo, hay fiscalías que se negaron a reconocer que existían fosas clandestinas y, en otros casos, se supo, extraoficialmente, de fiscalías que instruían a su personal a cambiar la

---

<sup>64</sup> Ver auditoría 6-GB de la Auditoría Superior de la Federación.

nomenclatura de los hallazgos para no caer en dicha definición). Ante la diversidad de hallazgos que existen en el país en materia forense (vg. fosas clandestinas, crematorios clandestinos, sitios de exterminio, cuerpos expuestos, entre otros) y con la finalidad de no excluir ninguno, el PHB se decantó por una definición más amplia, de “contexto de hallazgo”.

Inicialmente, la información sobre el hallazgo de fosas clandestinas, cuerpos y restos exhumados, así como su avance en la identificación, fue solicitada a las FE y FGR a partir del 1 de diciembre de 2018, con actualización permanente. Posteriormente, se solicitó información sobre el hallazgo de fosas clandestinas, cuerpos y restos exhumados de 2006 a 2018, con el objetivo de tener un diagnóstico histórico de los hallazgos. Además, para complementar dicha información, se realizó una solicitud sobre el avance de identificación, sin embargo, solo algunas fiscalías de los estados proporcionaron datos parciales, por lo que no se cuenta con un diagnóstico integral sobre el avance de identificación de 2006 a 2018.

Existen fiscalías que no han remitido la información actualizada, o no dan cuenta de toda la información requerida. En dicho registro interno también se consideran los datos obtenidos de los hallazgos de fosas clandestinas y cadáveres exhumados, derivado de las acciones de búsqueda en campo donde ha participado personal de la CNB<sup>65</sup>.

De 2006 al 04 de noviembre de 2021 sobre el hallazgo de 4,839 fosas clandestinas y 8,278 cuerpos exhumados. Los cinco estados que, en dicho periodo, concentran el mayor número de fosas clandestinas 2,399 que corresponde a un 49.58% del total, son:

<b>Estados con el mayor número de fosas clandestinas</b>		
<b>Estado</b>	<b>Fosas clandestinas</b>	<b>Porcentaje</b>
Veracruz	620	12.81%
Tamaulipas	528	10.91%
Guerrero	459	9.49%
Sinaloa	446	9.22%
Chihuahua	346	7.15%
<b>Total</b>	<b>2,399</b>	<b>49.58%</b>

<sup>65</sup> Es importante señalar que la CNB no se encuentra presente o participa en todos los hallazgos que se realizan en el territorio nacional y, cuando interviene, no siempre lo hace hasta la conclusión debido a que el procesamiento de los hallazgos es competencia de las fiscalías.

Además, cuatro estados y la FGR<sup>66</sup> concentran el mayor número de cuerpos exhumados 4,175, en dicho periodo, que corresponde a un 50.43% del total:

<b>Instituciones con el mayor número de cuerpos exhumados</b>		
<b>Estado</b>	<b>Cuerpos exhumados</b>	<b>Porcentaje</b>
Jalisco	1,399	16.90%
FGR	797	9.63%
Sinaloa	728	8.79%
Guerrero	646	7.80%
Chihuahua	605	7.31%
<b>Total</b>	<b>4,175</b>	<b>50.43%</b>

Del 01 de diciembre de 2018 al 04 de noviembre de 2021 se han localizado 2,004 fosas clandestinas y se han exhumado 3,335 cuerpos. De ellos 1,336 han sido identificados<sup>67</sup> y 1,019 han sido entregados a sus familiares. Los cinco estados que, en dicho periodo, concentran el mayor número de fosas clandestinas 1,064 que corresponde al 53.09% del total, son:

<b>Estados con el mayor número de fosas clandestinas</b>		
<b>Estado</b>	<b>Fosas clandestinas</b>	<b>Porcentaje</b>
Veracruz	296	14.77%
Sinaloa	245	12.23%
Guerrero	199	9.93%
Colima	190	9.48%
Guanajuato	134	6.69%
<b>Total</b>	<b>1,064</b>	<b>53.09%</b>

<sup>66</sup> La FGR únicamente informó el total fosas clandestinas y cuerpos exhumados de 2006 a 2018, pero no indicó en qué estado se realizó cada hallazgo, lo cual no permite integrar los datos donde tuvo intervención la FGR con los de las fiscalías de los estados para tener un total por entidad federativa.

<sup>67</sup> A pesar de que fue solicitado el avance de identificación de los cuerpos y restos exhumados de fosas clandestinas, la FGR y diversas fiscalías de los estados no han proporcionado los datos. Además, existen fiscalías que únicamente informan el número de cuerpos identificados, pero no sus datos de identificación.

Los cinco estados que, en dicho periodo, concentran el mayor número de cuerpos exhumados 2,188 que concentran el 65.61% del total, son:

<b>Estados con el mayor número de cuerpos exhumados</b>		
<b>Estado</b>	<b>Cuerpos exhumados</b>	<b>Porcentaje</b>
Jalisco	1,107	33.19%
Sinaloa	368	11.03%
Colima	270	8.10%
Guanajuato	236	7.08%
Veracruz	207	6.21%
<b>Total</b>	<b>2,188</b>	<b>65.61%</b>

## 10.5. Diagnóstico de panteones con fosas comunes

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

Los resultados de la segunda recopilación permiten observar que 216 panteones municipales en zonas metropolitanas cuentan con fosas comunes (en operación o fuera de operación), y el número total de inhumaciones efectuadas en ellas, tanto de personas no identificadas como identificadas, pero no reclamadas. Esta es información de gran relevancia para el diseño y planeación de la política pública en materia de resguardo institucional de personas fallecidas, concentración de información al respecto en un registro nacional, y desarrollo del Programa Nacional de Exhumaciones, a cargo de la FGR y pendiente de publicación. La CNB se encuentra trabajando para sistematizar la información en cinco de los quince panteones que reportaron mayor número de inhumaciones<sup>68</sup>, tal como se explica en el siguiente punto.

<sup>68</sup> INEGI, Recopilación de Información de los Cementerios Públicos en las Zonas Metropolitanas del País 2021, <https://www.inegi.org.mx/programas/ricpzmp/2020/>

## 10.6. Búsqueda generalizada de datos en registros de inhumación en fosas comunes

La elaboración del Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense corresponde, según la LGD, a la FGR, mientras que el manejo de las fosas comunes permanece en la esfera municipal, al estar dichas fosas en panteones municipales.

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

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

Al 5 de noviembre de 2021, se tenían 16,540 entradas en el MFC, correspondientes a cuerpos y restos de personas fallecidas identificadas (7380), cuerpos y restos de personas fallecidas no identificadas (6216), fetos (1180) y material biológico (ejemplo: piernas amputadas) de personas con vida (1697).<sup>69</sup> El proceso de confronta y su seguimiento ha producido 5 localizaciones confirmadas, con dos familias notificadas y en gestiones para exhumación, y 68 posibles positivos más, de los cuales 28 están en la etapa de investigación complementaria y seguimiento. Estos posibles positivos involucran, por un lado, personas desaparecidas en Chihuahua, Chiapas, Puebla, Ciudad de México, Estado de México, Jalisco, Sonora, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz; y, por el otro, cuerpos inhumados en Ciudad de México, Puebla y Sonora.

---

<sup>69</sup> Las restantes entradas corresponden a inhumaciones en las que el registro del panteón no permite identificar de qué tipo de restos se trata.

## 10.7. Confronta de huellas dactilares

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

De conformidad con información pública<sup>70</sup>, para noviembre de 2018, la CNB habría realizado confrontas entre los registros dactilares de AFIS y el INE. Entre febrero de 2019 y el 30 de septiembre de 2021, la CNB ha realizado solicitudes de confronta individualizada de huellas dactilares, resultando positivo 360, negativo 52, datos insuficientes 02, y quedando 100 solicitudes pendientes de respuestas. Es importante destacar que dichas solicitudes vienen directamente de las fiscalías/procuradurías a la CNB.

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

## 10.8. Medidas impulsadas en relación con el COVID-19

Al inicio de la pandemia, varias entidades federativas consideraron que todo cuerpo fallecido por COVID-19 (identificado o sin identificar) debía ser cremado. En virtud de que tanto la Ley General de Víctimas como la LGD prohíben la incineración de cuerpos no identificados, el 17 de abril de 2020, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Salud, por impulso de la CNB, emitieron un Acuerdo por el que se prohíbe la incineración de cuerpos no identificados e identificados no reclamados fallecidos a consecuencia de COVID-19. Asimismo, se estableció que dichos cuerpos no podrían ser enterrados en fosas comunes ya existentes<sup>71</sup>.

Por otro lado, siendo la búsqueda una actividad prioritaria, la Secretaría de Salud emitió, por impulso de la CNB, los Lineamientos para el desarrollo de acciones de búsqueda en campo en el contexto de la pandemia por SARS-CoV-2 (COVID-19) en el que se establecen las medidas de seguridad sanitaria para la realización de búsquedas en campo<sup>72</sup>.

También se desarrolló un sistema para el registro de personas fallecidas no identificadas e identificadas y no reclamadas por COVID-19. Actualmente

---

<sup>70</sup> De acuerdo con la información pública contenida en el documento denominado como “Información adicional presentada por México” con relación al “Diálogo con el Comité de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas” fechado el 13 de noviembre de 2018, “la CNB solicitó a Plataforma México (PM) los registros relativos a cuerpos sin identificar contenidos en el sistema AFIS (Automatic Finger Identification System). Se recibieron 262,043 huellas dactilares correspondientes a 26,676 cuerpos sin identificar.” Dicha información es objeto de seguimiento en la entrega-recepción interna.

<sup>71</sup> El acuerdo está disponible en el Diario Oficial de la Federación. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591880&fecha=17/04/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591880&fecha=17/04/2020)

<sup>72</sup> Dichos lineamientos están disponibles en [https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/Lineamientos\\_busqueda\\_campo\\_COVID\\_29062020.pdf](https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/Lineamientos_busqueda_campo_COVID_29062020.pdf)

existen 96 usuarios de éste, sin embargo, solo es utilizado por una comisión local y la CNB.

### 10.9. Hacia un Centro Nacional de Identificación Humana con enfoque masivo

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

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

La identificación con enfoque masivo –como el que se está implementando en el Centro Regional de Identificación Humana por impulso de la CNB- es un sistema multidisciplinario de identificación humana que tiene como objetivo analizar toda la información forense disponible y útil para la identificación, priorizando procedimientos técnicos que aumenten las probabilidades de identificación. Es un sistema forense encargado de trabajar únicamente los casos de personas desaparecidas.

En virtud de la crisis en materia de desaparición, así como la crisis forense que existe en México, y la experiencia con el CRIH, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la SEGOB y la CNB han impulsado crear nuevos centros similares en el país, sumados a la necesidad de crear un Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH) que se dedique exclusivamente a la identificación masiva con la finalidad de buscar a personas desaparecidas.

## 11. Infraestructura institucional de la CNB

### 11.8. Estructura de la CNB

La CNB inicialmente contaba con una estructura de 43 plazas y en 2020 ascendió a 89 (compuesta, para el 12 de noviembre de 2021, por 52% de mujeres y 48% de hombres). La estructura orgánica cuenta con una plaza de titular de unidad, tres direcciones generales, diez direcciones de área, 30 subdirecciones, 40 jefaturas de departamento y cinco apoyos administrativos.

La Dirección General de Acciones de Búsqueda y Procesamiento de Información está conformada por 38 personas con diversas profesiones en materia forense, ciencias sociales y jurídicas, entre otros. Se divide, para su

operación, en 5 subáreas: búsqueda en campo (búsqueda generalizada<sup>73</sup>); búsqueda jurídica (individualizada); área de mecanismos internacionales; análisis de contexto; búsqueda de personas desaparecidas forzosamente durante la llamada “guerra sucia” y de personas migrantes desaparecidas.

La Dirección General de Planeación y Evaluación está conformada por 20 personas con perfiles de derecho, administración, ciencias económico-administrativas e informática. Sus principales funciones son, entre otras, administrar y coordinar la operación del Registro Nacional, así como crear, en su caso, proponer, las herramientas tecnológicas y la normativa del registro, proponer acciones para acceder a la información contenida en plataformas, bases de datos y registros para realizar la búsqueda de las personas desaparecidas o no localizadas; consultar, recabar y cruzar, las bases de datos o registros públicos o privados, y proporcionar asistencia a las autoridades e instituciones que administran las bases de datos o registros.

La Dirección General de Vinculación y Atención Ciudadana (DGVyAC), está conformada por dieciséis personas con perfiles de derecho, ciencias económico-administrativas, ciencias políticas y ciencias sociales. Tiene a su cargo cuatro funciones centrales para el funcionamiento operativo de la CNB y del SNB: el área jurídica (amparos, consultas, convenios, transparencia, contencioso, entre otros), área de subsidios (concertación y seguimiento físico-financiero de los subsidios otorgados) y política pública; área de capacitación y de seguimiento al SNB

La Dirección de Administración está conformada por catorce personas con perfiles de derecho y ciencias económico-administrativas. Sus principales funciones son planear, organizar, dirigir y evaluar los cuatro tipos de recursos con los que puede contar la institución: recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.

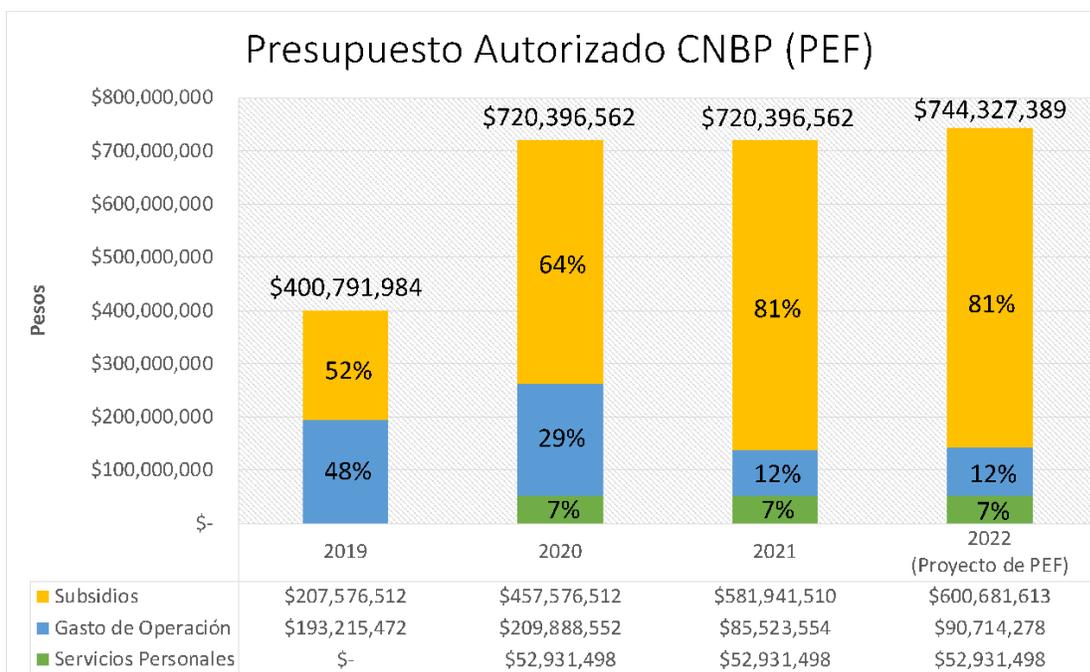
## 11.9. Presupuesto

La asignación presupuestal hacia la CNB desde 2019 a 2021 es la siguiente<sup>74</sup>:

---

<sup>73</sup> Búsqueda generalizada de campo y búsqueda generalizada de datos mediante construcción y confronta masiva de bases de datos.

<sup>74</sup> El monto en dólares es el siguiente: en 2019, por subsidios fueron: \$10,064,706 USD y gastos de operación: \$9,368,386 USD, para un total de: \$19,433,092 USD; en 2020, por subsidios fueron: \$22,186,388 USD, gastos de operación \$10,176,809 USD y servicios personales: \$2,566,475, para un total de: \$34,929,673 USD; en 2021, por subsidios fueron: \$28,216,440 USD, gastos de operación \$4,146,757 USD y servicios personales: \$2,566,475, para un total de: \$34,929,673 USD; mientras que para 2022, se tiene preaprobado, por subsidios fueron: \$29,125,087 USD, gastos de operación \$4,398,439 USD y servicios personales: \$2,566,475, para un total de: \$36,090,001 USD Nota: se considera un tipo de cambio de \$20.62 MXN por cada \$1 USD, fuente: Banco de México, 7 de noviembre de 2021.



La última auditoría de desempeño realizada por la ASF fue denominada “Diseño Institucional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas”<sup>75</sup>. Una de sus recomendaciones a la CNB está enfocada en el presupuesto y las necesidades operativas y de personal de la institución. Al respecto, recomendó, entre otras medidas, que la CNB “realice un diagnóstico de su capacidad operativa para que determine la estructura administrativa que necesita para el cumplimiento de sus funciones y cuente con el personal necesario para establecer como mínimo grupos especializados de búsqueda, un área de análisis de contexto, así como un área de gestión y procesamiento de información; integre la información sobre el número de plazas requeridas en el Análisis de Plazas del Presupuesto de Egresos de la Federación”<sup>76</sup>.

Por otro lado, la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República remitió un exhorto a la Cámara de Diputados en relación con el presupuesto asignado a la CNB<sup>77</sup>.

## 11.10. Capacitación y formación continua de personal de la CNB

La CNB reconoce la importancia de la capacitación como proceso para la profesionalización y actualización de las personas servidoras públicas cuyas funciones tienen como objeto la búsqueda de personas desaparecidas, por lo

<sup>75</sup> El informe completo puede ser consultado en:

[https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2020\\_0006\\_a.pdf](https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2020_0006_a.pdf)

<sup>76</sup> [https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2020\\_0006\\_a.pdf](https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2020_0006_a.pdf)

<sup>77</sup> [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/121660](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/121660).

que impulsa la implementación de acciones de capacitación de manera continua. Esto se hace a través de la colaboración con diversas instituciones y organizaciones educativas a nivel nacional e internacional, haciendo uso de tecnología educativa para abarcar a distintos tipos de población.

Durante 2019 y 2020 se trabajó en el desarrollo y posterior emisión del Estándar de Competencia 1235 “Atención de Primer Contacto para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas”<sup>78</sup> y se realizó el primer curso para la certificación del personal de la CNB y se está trabajando en colaboración con el CIESAS.

En septiembre de 2020 el SNB aprobó los Criterios para la Capacitación, Especialización, Certificación y Renovación de la Certificación de las personas servidoras públicas de la CNB, así como los criterios de las CLB<sup>79</sup>. Ambos fueron actualizados en noviembre de 2021.

Desde diciembre de 2020 se lleva a cabo el programa de capacitación sobre el PHB el cual ha sido impartido, en 14 cursos a 845 personas: (41% a familiares, 16% a representantes y el 43% restante a personas funcionarias públicas, incluida la CNB, CLB, fiscalías y policías. Finalmente, desde agosto de 2021 se lleva a cabo el programa de formación de replicadores del PHB dirigido a las CLB.

## 11.11. Transparencia

La gestión de solicitudes de transparencia es una de las obligaciones de la CNB. En 2019 se recibieron 158 solicitudes de revisión, en 2020, 253 solicitudes, 15 recursos, y a octubre de 2021, 226 solicitudes y 30 recursos. La mayor parte de las solicitudes se relaciona con el RNPDO (número de desapariciones); con las acciones de búsqueda (número y lugares en que se llevan a cabo) y con el registro interno de fosas (número de fosas, localización, cantidad de cuerpos exhumados).

En relación con el RNPDO, se han realizado, de oficio, dos consultas al INAI sobre la versión pública del Registro, y sobre la forma de resolver la tensión entre los derechos de acceso a la información y a la protección de datos personales. Una de las recomendaciones realizadas por el INAI fue especificar dentro de los lineamientos del RNPDO diversas temáticas que coadyuven a la creación de una versión pública con criterios claros y específicos mediante la determinación de perfiles de acceso al registro y el estudio de proporcionalidad y finalidad del tratamiento de cada uno de los datos del mismo, de acuerdo con lo previsto en la LGD y lo resuelto en los recursos de revisión ante el INAI. Dicho proyecto de lineamientos está en construcción, con la asesoría de una persona experta en acceso a la información.

---

<sup>78</sup> [https://www.conocer.gob.mx/contenido/publicaciones\\_dof/2019/EC1235.pdf](https://www.conocer.gob.mx/contenido/publicaciones_dof/2019/EC1235.pdf)

<sup>79</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/586937/Criterios\\_capacitacio\\_n\\_CLB\\_y\\_FE\\_CNB\\_VF\\_330.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/586937/Criterios_capacitacio_n_CLB_y_FE_CNB_VF_330.pdf)

## 11.12. Rendición de cuentas

En un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas con los familiares de personas desaparecidas y sociedad en general, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la SEGOB y la CNB han rendido, al menos, diez informes públicos donde detallan las acciones realizadas<sup>80</sup>. Asimismo, se ha presentado información sobre el trabajo de la CNB en las audiencias públicas de la CIDH<sup>81</sup>. Por otro lado, 2 sesiones del SNB han sido subidos a redes, e incluso transmitidos en tiempo real, a solicitud del Consejo Nacional Ciudadano. Finalmente, el 6 de octubre de 2021, la titular de la CNB llevó a cabo una reunión de trabajo, que fue pública, con la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República.

## 11.13. Auditorías

La CNB ha sido auditada dos veces por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y 3 por el Órgano Interno de Control de la SEGOB (OIC). Del OIC, una auditoría se encuentra en desarrollo y dos han sido concluidas con las observaciones atendidas, de la ASF, las dos han concluido y se encuentra en proceso de seguimiento las recomendaciones señaladas. Se han referido principalmente a cumplimiento financiero y normativo respecto de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los ejercicios 2019 y 2020, así como una de las practicadas por la ASF, fue la Auditoría Especial de Desempeño.

La última auditoría denominada “Diseño Institucional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas” involucró a la CNB y a la FGR. El proceso de auditoría comenzó en febrero de 2020 y se desarrolló durante todo el año. Seis de las recomendaciones de la ASF fueron dirigidas a la CNB y abarcaron los siguientes temas: instrumentos jurídicos, convenios, capacitación, búsqueda de personas, presupuesto y necesidades operativas y de personal, y RNPDO. Actualmente, la mayoría de las recomendaciones han sido atendidas y se trabaja especialmente en los procesos de Certificación del personal y la publicación de los instrumentos jurídicos que se encuentran pendientes.

El Informe fue presentado por la ASF a la Comisión de presupuesto de la Cámara de Diputados<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> 14 de mayo de 2019, 24 de junio de 2019, 30 de agosto de 2019, 7 de noviembre de 2019, 6 de enero de 2020, 13 de julio de 2020, 7 de octubre de 2020, 25 de noviembre de 2020, 29 de enero de 2021 y 8 de abril de 2021.

<sup>81</sup> En mayo de 2019 y marzo de 2020.

<sup>82</sup> El informe completo puede ser consultado en: [https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2020\\_0006\\_a.pdf](https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2020_0006_a.pdf)

## 12. Comisiones locales de búsqueda

### 12.8. Creación y funcionamiento

La LGD prevé la creación de comisiones locales de búsqueda, las cuales debían entrar en funciones a partir de los noventa días posteriores a la entrada en vigor de la LGD. Sin embargo, para el 24 de marzo de 2019, fecha en que se reinstaló el SNB sólo había 14 CLB formadas.

Con el impulso del Gobierno Federal y la colaboración de autoridades estatales, actualmente se encuentran constituidas las 32 comisiones locales de búsqueda (8 en 2018, 17 en 2019, 6 en 2020 y 1 en 2021). Si bien es un paso importante tener las comisiones creadas, se observa que muy pocas cuentan recursos humanos materiales para la operación (algunas incluso son unipersonales)<sup>83</sup>. Tanto el Gobierno federal, a través de la CNB, como el SNB, han reiterado a las y los gobernadores de las entidades federativas su obligación en la construcción, fortalecimiento y mantenimiento de las CLB.

### 12.9. Subsidios

Es importante recordar que corresponde a las entidades federativas el fortalecimiento de las CLB. Sin embargo, en virtud de la instrucción presidencial de priorizar la búsqueda de personas desaparecidas, las entidades federativas han recibido subsidios –a través de las CLB- por el Gobierno Federal a través de la CNB.

Así, entre 2019 y 2021, la CNB ha otorgado un total de 1,247 millones de pesos, casi 60.5 millones de dólares (\$60,462,951.29 USD)<sup>84</sup>, en subsidios<sup>85</sup> a las comisiones de búsqueda locales con la finalidad de fortalecer las acciones de búsqueda de las mismas. De ese total, más del cincuenta por ciento ha sido dirigido a comisiones estatales que priorizan acciones de fortalecimiento forense, que incluye, tres centros de identificación humana ubicados en Coahuila (equipado), San Luis Potosí (en proceso de adquisición de equipo) y Tamaulipas (éste último en construcción), cinco centros de resguardo de cuerpos ubicados en Tamaulipas (2), Michoacán, Jalisco y Veracruz, dos Laboratorios forenses móviles en Sonora, así como equipamiento para identificación forense; en total 19 estados que impulsan el fortalecimiento forense.

En anexo se encuentra tanto el desglose de los subsidios entregados por entidad federativa y por año, así como el subsidio dirigido a fortalecimiento forense.

---

<sup>83</sup> Ver anexo 8.

<sup>84</sup> Se considera un tipo de cambio de \$20.62 MXN por cada \$1 USD, fuente: Banco de México, 7 de noviembre de 2021.

<sup>85</sup> Para mayor información ver Anexo 9.

### 13. Sistema Nacional de Búsqueda

El Sistema Nacional de Búsqueda (SNB) tiene como objetivo diseñar y evaluar de manera eficiente y armónica los recursos del Estado Mexicano para establecer las bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la búsqueda, localización e identificación de personas, así como para la prevención, investigación y sanción de los delitos en materia de la LGD. Dicho órgano colegiado está integrado por 38 titulares de instituciones o dependencias federales o estatales, 1 representante de la CNPJ y 3 integrantes del consejo nacional ciudadano

A la fecha se han convocado a cinco sesiones ordinarias, entre 2019 y 2021, tres extraordinarias y se han emitido diversos acuerdos que han ayudado a la construcción de una política integral en materia de desaparición. Dentro de los temas abordados se encuentran: la creación del MEIF<sup>86</sup>; la emisión del PHB y el PABNNA<sup>87</sup>; llamamientos y exhortos para una participación amplia para discutir la modificación a la LOFGR, para evitar, entre otras cosas, la eliminación de dicho órgano en la integración del SNB; Creación de la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas; Criterios para la Capacitación, Especialización, Certificación y Renovación de la Certificación de las Personas Servidoras Públicas de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas.

Finalmente, se informa que la CNB mantiene una estrecha comunicación con el Consejo Nacional Ciudadano.

---

<sup>86</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5589797&fecha=19/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589797&fecha=19/03/2020)

<sup>87</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5601905&fecha=06/10/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601905&fecha=06/10/2020)  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5623969&fecha=15/07/2021](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623969&fecha=15/07/2021)

## 14. Conclusiones

El Gobierno de México ha reconocido, desde diciembre de 2018, que existe una crisis de desaparición y una en materia forense. A partir de entonces, desde la Comisión Nacional de Búsqueda de la Secretaría de Gobernación se ha comenzado a construir el andamiaje institucional de búsqueda desde el Estado, en el entendido que es obligación de éste la búsqueda de las personas desaparecidas.

Como se ha destacado en el informe, desde la CNB y la SEGOB, se han creado, con la participación de familiares de personas desaparecidas, protocolos de búsqueda (el homologado y el diferenciado para niñas, niños y adolescentes), así como mecanismos de búsqueda de personas migrantes; existe un registro oficial que permite saber a quiénes estamos buscando sin importar dónde se les vio por última vez o desde cuando se desconoce su paradero; se impulsó la aceptación de la competencia del Comité contra las desapariciones forzadas de la ONU y la visita del mismo, solicitada desde 2013; se han realizado miles de jornadas de búsqueda; se han construido herramientas jurídicas y de análisis de contexto; se logró la creación de las 32 comisiones locales de búsqueda y se ha fortalecido el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

En materia forense, se ha construido, como proyecto de Estado, el primer centro de identificación humana dedicado a personas desaparecidas con un enfoque de identificación masiva; se construyó colectivamente el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, y se han compilado bases de datos para aproximarse a la realidad forense del país (de fosas clandestinas y otros contextos de hallazgo, sobre cuerpos recuperados, así como de libros en fosas comunes).

Además, la Presidencia de la República ha emitido dos decretos que involucran, entre otros temas, la búsqueda de personas desaparecidas: el que crea la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa, y el que crea la Comisión para acceso a la verdad y justicia por violaciones graves a derechos humanos durante la llamada Guerra Sucia.

El trabajo referido se ha construido de la mano de familias de personas desaparecidas, sociedad civil, organismos internacionales, y autoridades estatales y federales, y continuará fortaleciéndose y mejorando los procesos.

Pese a estos esfuerzos, permanecen más de 94 mil personas reportadas oficialmente como desaparecidas, existen decenas de miles de cuerpos sin identificar, y existe una crisis en materia de justicia en relación con las desapariciones. En ese sentido, desde la CNB se observa que persisten retos estructurales importantes en la búsqueda de las personas desaparecidas y en la investigación de los delitos cometidos en su contra (que impacta en la

búsqueda), así como posibles respuestas, que involucran a diferentes autoridades del Estado mexicano. A continuación, se mencionan algunas de ellas:

- Es imprescindible que todas las autoridades asuman sus responsabilidades y obligaciones en la búsqueda de personas desaparecidas, lo que permitirá fortalecer la coordinación interinstitucional que impacte en los resultados y los flujos de información necesarios para localizar personas en todo el territorio nacional
- Es fundamental garantizar el abordaje integral de casos complejos evitando la fragmentación de la información y atomización de capacidades para la búsqueda, el esclarecimiento de los hechos y persecución penal de las personas responsables.
- Es imprescindible dotar de mayores herramientas legales a las comisiones de búsqueda. Si bien la LGD prevé que dichas comisiones ejecuten y coordinen la búsqueda de personas, no las dota de suficientes herramientas legales. Algunos ejemplos de ello son las solicitudes de geolocalización, de órdenes de cateo, de sábanas de llamadas; así como el procesamiento de hallazgos forenses, que sólo pueden ser realizadas por las fiscalías.
- Es de suma importancia la armonización y homologación de los diferentes protocolos y lineamientos para la búsqueda de personas existentes.
- Existen, para las comisiones de búsqueda, obstáculos en la obtención de información de entes públicos y privados; información que es imprescindible en la búsqueda de personas. Es particularmente preocupante la negativa a compartir información y documentación por la mayoría de las fiscalías, pues son las únicas que tienen documentados los antecedentes de los casos anteriores a la creación de las CLB, y además ejercen el cuasi monopolio de procesamiento e información forenses.
- Es imprescindible el fortalecimiento en materia presupuestal dirigido a la búsqueda de personas desaparecidas (tanto para las comisiones como para las fiscalías y servicios forenses, a nivel federal y estatal), enfocándose en el reclutamiento y capacitación del personal especializado en búsqueda e identificación. Es fundamental recordar, al respecto, que las entidades federativas tienen una obligación primaria para el fortalecimiento de las instituciones estatales (como las comisiones y fiscalías).

- Testigos y perpetradores disponen de información relevante para la búsqueda de las personas desaparecidas y la investigación de los delitos cometidos en su contra. Las herramientas jurídicas y mecanismos institucionales existentes son inadecuados, es fundamental construir una política de beneficios por colaboración eficaz que impacte en el derecho de verdad y justicia en los casos, y en la que se incluya la participación de diferentes instituciones, como las comisiones de búsqueda.
- Es imprescindible fortalecer los servicios periciales y forenses, independientemente de su adscripción a las fiscalías, tribunales de justicia o secretarías de salud, e impulsar los trabajos del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense.
- Es fundamental crear un Centro Nacional de Identificación Humana dirigido exclusivamente a la búsqueda de identificación humana de personas desaparecidas con enfoque masivo.
- Es vital para la búsqueda de personas que se construyan los registros forenses que prevé la ley y que actualmente son responsabilidad de la FGR, que tengan un enfoque de identificación masivo, y que las comisiones de búsqueda tengan acceso en tiempo real a los mismos.
- Es fundamental abrir una discusión pública que permita construir respuestas para combatir la impunidad en materia de desaparición de personas (solo entre un 2% y un 6% de los casos se judicializan, no existen megacausas ni se analizan los casos desde el contexto; no existen más de 40 sentencias condenatorias a nivel nacional, y el amparo continúa siendo una herramienta poco accesible a la población).
- Es necesario repensar la distribución competencial entre la federación y las entidades federativas en materia de atención a víctimas, pues el entendimiento vigente genera un trato desigual en el acceso a los derechos a la justicia y a la verdad.
- Es necesario fortalecer una política pública nacional –que incluya a la federación y a las entidades federativas–, en materia de atención a víctimas y acceso a la verdad y a la justicia, que garantice un trato igualitario a todas las víctimas y sus familias.
- Existen retos en la participación de las familias por parte de todas las autoridades y que, además, sea de forma igualitaria.

- Aun cuando la mayoría de las búsquedas coordinadas interinstitucionalmente, tanto a nivel federal como local están acompañadas de miembros encargados de la seguridad, existen retos importantes en dicha materia, relacionados, principalmente, a los hechos fuera de las búsquedas.
- Es necesario combatir y atender las causas de la desaparición de personas, para promover su no repetición, que incluye políticas públicas que apunten a medidas de prevención integrales de prevención.
- Si bien es cierto que se ha logrado que el tema de las desapariciones esté en el debate público dentro de la sociedad, se observa, en general, una falta de consciencia pública colectiva que se relaciona con la estigmatización hacia las personas desaparecidas y sus familias.
- Es fundamental entender la crisis de desaparición como una obligación de Estado que, además de ameritar reformas importantes para su solución, debe ser asumida por todas las autoridades sin suspicacias y en el entendimiento que la obligación constitucional y convencional es garantizar los derechos de las personas desaparecidas y sus familias.