

PNBP

Programa Nacional de Búsqueda
de Personas Desaparecidas y No Localizadas

Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas

Marzo 2023



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



CNB
COMISIÓN NACIONAL
DE BÚSQUEDA



El Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido del programa es responsabilidad de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas y no necesariamente refleja las opiniones de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

Contenido

Siglas	03
Presentación	04
1. Marco jurídico	06
2. Conceptos	09
3. Fundamento normativo de elaboración del Programa	11
4. Alcances y causalidad programática del Programa	11
5. Metodología de diseño y construcción del Programa	17
6. Análisis diagnóstico sobre el estado actual de la desaparición de personas en México y las capacidades institucionales para la búsqueda de personas	27
 SECCIÓN 01: Programación	 44
1. Objetivos del programa	46
2. Estrategias transversales para la implementación del Programa	74
3. Vinculación del Programa con el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense	76
 SECCIÓN 02: Implementación	 78
1. Actores implementadores y sus responsabilidades	79
2. Fases de implementación y su proceso	83
3. Mecanismos de seguimiento y evaluación del Programa	90
4. Proyección y presupuestación para la implementación y seguimiento del Programa	92
5. Herramientas y metodologías para la implementación del Programa	93
6. Participación de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil acompañantes en la implementación, seguimiento y evaluación del Programa	94
7. Actores participantes de la implementación	99
 Referencias bibliográficas	 102

Siglas

CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CLB	Comisión Local de Búsqueda o Comisiones Locales de Búsqueda
CNB	Comisión Nacional de Búsqueda de Personas
CCL	Consejo Ciudadano Local o Consejos Ciudadanos Locales
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CNC	Consejo Nacional Ciudadano
CNIH	Centro Nacional de Identificación Humana
CNPJ	Conferencia Nacional de Procuración de Justicia
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
FGR	Fiscalía General de la República
INEGI	Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica
LGBTITQA+	Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero, Transexual, Travesti, Intersexual, Queer, Asexual y +
LGD o Ley General	Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas
MAEBI	Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación
MEIF	Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense
MML	Metodología de Marco Lógico
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
PABNNA	Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes
PHB	Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas
PHI	Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares
PNBP o Programa	Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas
RENAPO	Dirección General del Registro Nacional de Población e Identidad, adscrita a la SEGOB
RNPDO	Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SNBP	Sistema Nacional de Búsqueda de Personas
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SUITI	Sistema Único de Información Tecnológica e Informática

Presentación

La búsqueda, localización y, en su caso, identificación de personas desaparecidas y no localizadas es un asunto de Estado y debe ser asumido como tal por todas las autoridades. Un eje fundamental para construir una política pública que delimite y clarifique obligaciones se construye a través de distintos instrumentos y normativas, previstos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. El Programa Nacional de Búsqueda y Localización es una de estas herramientas y constituye un eje rector de la política pública nacional que tiene como propósito articular los esfuerzos y obligaciones de las instituciones en la búsqueda, localización e identificación de personas para mejorar la capacidad de respuesta del Estado mexicano.

Para febrero de 2023, existían reportadas como desaparecidas y no localizadas más de 111 mil personas por diversos delitos y se estimaba para fines de 2021 que, al menos 52 mil cuerpos no identificados se encuentran en instalaciones forenses o en fosas comunes, dentro de los que pudieran encontrarse personas reportadas como desaparecidas. Desde el Estado mexicano se ha reconocido la crisis en materia de desaparición y en materia forense.

El proceso de construcción del Programa Nacional de Búsqueda y Localización comenzó en 2019. Desde la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB), como Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP) y como instancia especializada en la búsqueda de personas desaparecidas, se impulsó la construcción, de manera colaborativa, abierta y constructiva, de esta herramienta con la finalidad de guiar e impulsar los esfuerzos institucionales para atender las crisis, con todos los órdenes de gobierno, familiares de personas desaparecidas, sociedad civil organizada, colectivas y población en general.

Dentro de este proceso han sido fundamentales los avances normativos y la emisión de herramientas, pues éstos han permitido delinear parte importante del contenido del Programa Nacional de Búsqueda y Localización. Ejemplo de ello es la emisión del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PHB) y el Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes (PANNA), elaborado con las familias de personas desaparecidas y aprobados por el Sistema Nacional de Búsqueda, así como la creación de otras herramientas y estrategias impulsadas desde la CNB, como el Registro Nacional de Personas Reportadas como Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO).

El Programa Nacional de Búsqueda y Localización que se presenta representa la suma de esfuerzos y, como se destacó, tiene la intención de delinear los puntos fundamentales de la política pública en materia de búsqueda, localización e identificación de personas. Como un instrumento de política pública tiene, además, la vocación de ser transexenal y debe señalar las medidas necesarias para dar con la suerte y el paradero de las personas desaparecidas para regresarles a casa. El reto ahora es su debida implementación.

Finalmente, quiero reiterar desde la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas nuestro agradecimiento por las contribuciones y retroalimentación de los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales que participaron en el proceso de desarrollo, así como la colaboración de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a través de su actividad Promoviendo la Rendición de Cuentas por los Derechos Humanos (RED-DH) para la construcción del Programa.

[#buscamosatodxs](#)

Karla Irasema Quintana Osuna

Titular de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas



1. Marco jurídico



1.1 Internacional

- › Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
- › Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
- › Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- › Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará).
- › Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- › Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
- › Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- › Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra Desapariciones Forzadas.
- › Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
- › Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- › Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- › Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- › Convención sobre los Derechos del Niño.
- › Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.
- › Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- › Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores.
- › Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
- › Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- › Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
- › Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.
- › Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- › Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).
- › Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo).
- › Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía.
- › Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Los criterios jurisprudenciales que generan los órganos jurisdiccionales internacionales en materia de derechos humanos (independientemente de que la sentencia no sea contra México) son vinculantes para las autoridades mexicanas y deben aplicarse en la búsqueda de las personas desaparecidas y no localizadas.

Se deben tomar en consideración normas y estándares internacionales extra convencionales: los Principios Rectores para la Búsqueda de Per-

sonas Desaparecidas aprobados por el CED-ONU; los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones; las recomendaciones del Comité contra la Desaparición Forzada de la y los diversos comentarios generales u observaciones generales emitidos por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de la ONU.



1.2 Nacional

- › Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- › Código Nacional de Procedimientos Penales.

1.2.1. Leyes Generales y Nacionales

- › Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
- › Código Nacional de Procedimientos Penales.
- › Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- › Ley de la Fiscalía General de la República.
- › Ley Nacional de Ejecución Penal.
- › Ley Nacional del Registro de Detenciones.
- › Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.
- › Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- › Ley de la Guardia Nacional.
- › Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- › Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- › Ley General de Archivos.
- › Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- › Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- › Ley General de Salud.
- › Ley General de Víctimas.
- › Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- › Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
- › Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

- › Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
- › Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
- › Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.
- › Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- › Ley de Asistencia Social.
- › Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
- › Ley de Migración.
- › Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

1.2.2 Normatividad Federal

- › Código Penal Federal.
- › Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.
- › Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
- › Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- › Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

1.2.3 Protocolos

- › Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas.
- › Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes.
- › Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares.
- › Protocolo Nacional de Actuación, Primer Respondiente.

- › Protocolo Nacional de Actuación de Atención a Víctimas de Secuestro.
- › Protocolo Nacional de Alerta AMBER.
- › Protocolo Nacional de Policía con Capacidades de Procesar.
- › Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense.
- › Protocolos locales o estatales de búsqueda e investigación de desaparición forzada y cometida por particulares.
- › Protocolos locales o estatales de búsqueda diferenciada de mujeres.

1.2.4 Guías, acuerdos y lineamientos

- › Acuerdo A/013/18 de la Fiscalía General de la República por el que se crea la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada.
- › Acuerdo A/012/18 de la Fiscalía General de la República, por el que se reforma el diverso A/1174/15, por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación.
- › Acuerdo SNBP/007/2021 por el que se crea la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas.
- › Acuerdo SNBP/001/2022 por el que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas aprueba los Lineamientos del Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación.
- › Acuerdo SNBP/001/2019 por el que se aprueba la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense.
- › Acuerdo CNSP/38/15 Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas.
- › Acuerdos estatales de creación de Comisiones Locales de Búsqueda y de Fiscalías Especializadas en el Delito de Desaparición Forzada de Personas.

- › Guía Nacional de Cadena de Custodia.
- › Lineamientos para el desarrollo de acciones de búsqueda en campo en el contexto de la pandemia por SARS-CoV-2 (COVID-19) emitidos por la Secretaría de Salud y la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas.

Cualquier otra norma que resulte aplicable en la materia de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas.

La jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es vinculante para las autoridades mexicanas y debe aplicarse en la búsqueda de las personas desaparecidas y no localizadas.

1.2.5 Programas

- › El PNB, al ser un instrumento transexenal, se relacionará con los programas presupuestarios y los vinculados con la protección y garantía de los derechos humanos que se encuentren vigentes durante el periodo de su aplicación.

2. Conceptos

Autoridad responsable de la búsqueda de personas. Todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno. El grado de participación de las instituciones difiere según la naturaleza de sus funciones y atribuciones, conforme al PHB se dividen en:

- › **Primarias:** Ejecutan proactivamente las acciones para dar con la persona (CNB, CLB, autoridades ministeriales, instituciones de seguridad pública y Juzgados de Distrito).
- › **Transmisoras:** Toman reportes y apoyan en la comunicación entre familias y autoridades primarias (Comisiones de Derechos Humanos, embajadas, consulados, autoridades municipales).
- › **Informadoras:** Proporcionar información a autoridades primarias (Archivos, alber-

gues, panteones, Instituto Nacional de Migración (INAMI), y otras.

- › **Difusoras:** Transmitir mensajes públicos de las autoridades primarias (Radio y TV públicas).

Autoridad ministerial. Aquellas responsables de la investigación y persecución del delito en la federación y en las entidades federales, respectivamente.

Búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas. Conjunto de acciones encaminadas a la obtención de información sobre el estado, la suerte y el paradero de una o más personas de paradero desconocido, a brindarles auxilio si se encuentran cautivas, extraviadas o en peligro, y en caso de que hayan perdido o sido privadas de la vida, a localizar sus restos, recuperarlos, identificarlos y restituirlos con dignidad a sus familiares.

Delitos de desaparición. Los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares previstos en los artículos 27 y 34 de la LGD.

Delitos concurrentes a la desaparición. Aquellos que –cuando con una sola conducta, se cometen varios delitos o cuando con pluralidad de conductas se cometen varios delitos– se relacionen con los hechos o delitos de desaparición o no localización de personas.

Delitos conexos a la desaparición. Aquellos delitos que se hayan cometido simultáneamente por varias personas reunidas o por varias personas en diversos tiempos y lugares en virtud de concierto entre ellas, o para procurarse los medios para cometer otro, para facilitar su ejecución, para consumarlo o para asegurar la impunidad, que se relacionen con los hechos o delitos de desaparición o no localización de personas.

Fiscalía. La Fiscalía General de la República.

Fiscalías especializadas. Las instituciones especializadas en la investigación de los delitos de desaparición de las instituciones de procuración de justicia federal y de las entidades federativas.

Instituciones de procuración de justicia. Instituciones de la federación y de las entidades federativas que integran al Ministerio Público, los servicios periciales y demás auxiliares de aquél.

Instituciones de seguridad pública. Instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y otras autoridades del Consejo Nacional de Seguridad Pública encargadas o que realicen funciones de seguridad pública a nivel federal, local o municipal.

Instituciones policiales. Los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva o de centros de arraigos y, en general, todas las dependencias

encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares.

Persona desaparecida. Persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito.

Persona no localizada. Persona mayor de edad cuya ubicación es desconocida y que, de acuerdo con la información que se reporte a la autoridad y el análisis de contexto, su ausencia no se relaciona con la probable comisión de algún delito.

Protocolos de actuación vigentes. Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PHB), Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes (PABNNA), Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares (PHI), Protocolos locales o estatales de búsqueda diferenciada de mujeres, Protocolo Nacional de Alerta AMBER y cualquier otro que se vincule con la política nacional en materia de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas.

Víctima. Persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito.

3. Fundamento normativo de elaboración del Programa

El Programa Nacional de Búsqueda de Personas (PNBP) se emite con fundamento en los artículos 53 fracción I y 134 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, los cuales señalan las atribuciones de la CNB para emitir y ejecutar este Programa rector, al igual que determinan su contenido mínimo y alcances, respectivamente.

4. Alcances y causalidad programática del Programa

4.1 Causalidad programática

El PNBP se enfoca en la atención de problemáticas en materia de búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas y no localizadas, tales como:

1. **Dimensión del fenómeno de la desaparición en México.** Existe más de 111 mil personas registradas como desaparecidas o no localizadas, y continúan ocurriendo hechos de desaparición en gran parte del territorio.

2. **Crisis Forense.** No existe una cifra cierta del número de personas fallecidas sin identificar, se estima que son más de 52 mil¹, en fosas comunes, instalaciones de los Servicios Médico Forenses (SMF), universidades y centros de resguardo forense.

3. **Falta de debida diligencia en la atención oportuna a desapariciones para garantizar el derecho de toda persona a ser buscada.**

Dilación de acciones de búsqueda, inacción y mal trato hacia las familias de personas desaparecidas o no localizadas a causa de prejuicios sociales, sesgos de género, y discriminación.

Acciones de búsqueda que no toman en cuenta la afectación diferenciada que tiene la desaparición en la población en situación de vulnerabilidad.

Violación de derechos de familiares de personas desaparecidas o no localizadas.

4. **Falta de coordinación interinstitucional efectiva para garantizar la respuesta inmediata de las autoridades frente a la solicitud de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas.**

Formalización y burocratización administrativa, ministerial y judicial excesiva que impiden la inmediatez de las acciones de búsqueda.

Falta de mecanismos efectivos de colaboración e intercambio de información.

¹ Movimiento por nuestros desaparecidos en México. "La Crisis Forense en México: más de 52 mil personas fallecidas sin identificar", pág. 4

Falta de mecanismos para monitorear y evaluar el cumplimiento de los protocolos de actuación vigentes.

5. Debilidad institucional de instancias de búsqueda, investigación y servicios forenses.

Existen asimetrías en las capacidades institucionales, infraestructura, recursos y capital humano en las instancias de búsqueda de personas, investigación y persecución del delito, y servicios médico-forense lo que limita el desarrollo de sus funciones.

6. Ausencia de mecanismos y procedimientos institucionales efectivos para la rendición de cuentas y para facilitar la participación de las familias en los procesos de búsqueda e investigación.

7. La persecución penal no atiende el fenómeno delictivo como elemento clave para garantizar la no repetición.

Las investigaciones no analizan las redes o los posibles patrones de los perpetradores de la desaparición de personas para la persecución penal estratégica.

Las investigaciones no son exhaustivas ni diligentes para garantizar el acceso a la justicia y a la verdad.

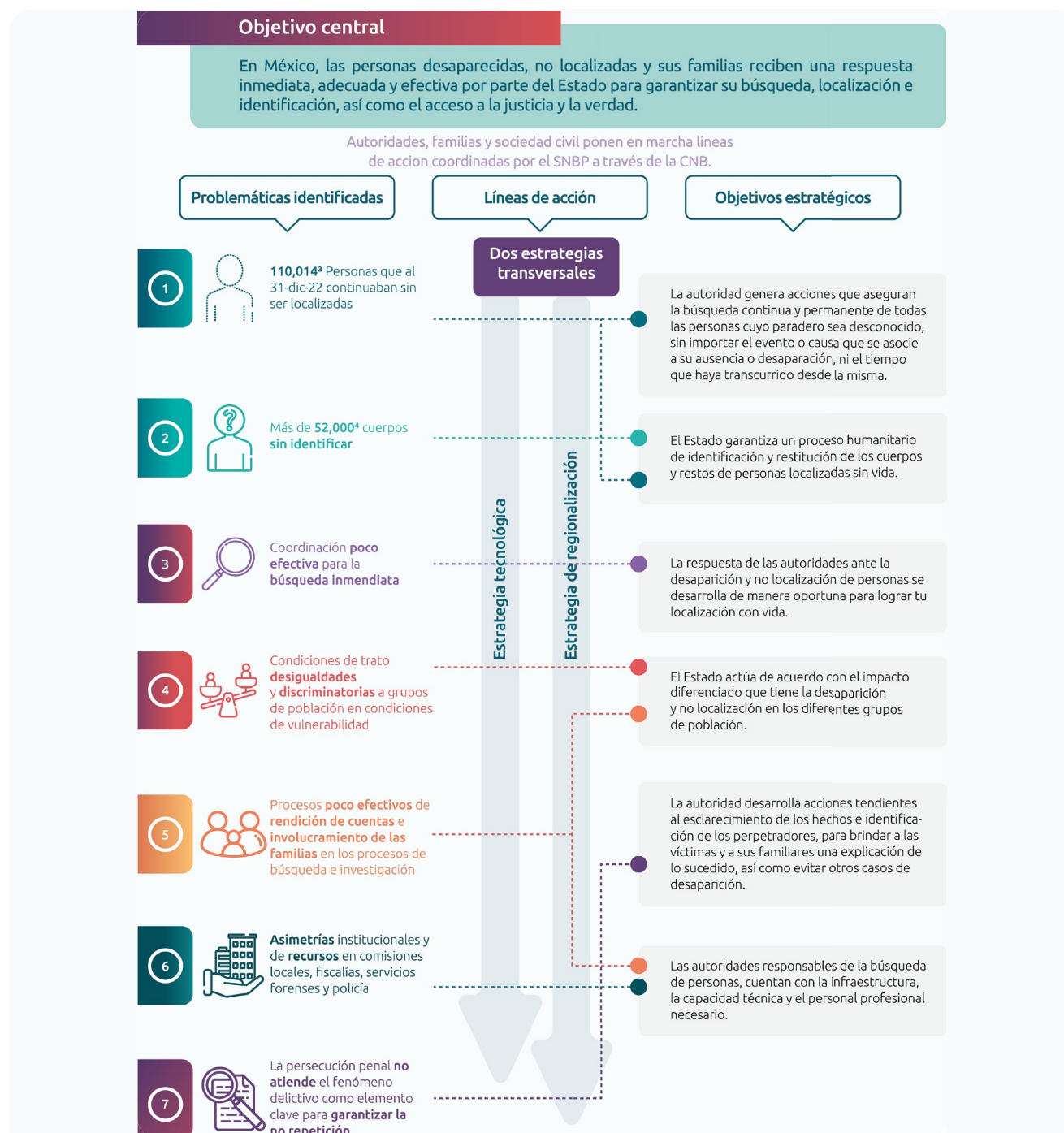
La distribución de competencia interna en las instituciones de procuración de justicia fragmenta la investigación y dificulta el seguimiento de investigaciones de desaparición forzada y de particulares, así como de los delitos vinculados, concurrentes y conexos a la desaparición.

Teniendo estas problemáticas como punto de partida, las metodologías implementadas contribuyeron a definir *líneas de acción* que, al ponerse en marcha, permitirán alcanzar *seis objetivos estratégicos* que, a su vez, contribuyen al logro de un *objetivo central*.

A partir de las problemáticas identificadas y el diseño de los objetivos estratégicos (véase figura 1), se definieron **89 líneas de acción**² que serán implementadas por autoridades del SNBP, y otras autoridades relevantes para la protección de los derechos humanos de las personas desaparecidas y sus familias.

² Dentro de estas líneas de acción, se incorpora la participación de las familias y la inclusión social, como se detallará más adelante.

Figura 1: Causalidad programática.



Fuente: Elaboración propia con datos de diversas fuentes.

³ Consulta de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas en el RNPDO, periodo del 15/03/1964 al 31/12/2022, cifras consultadas el 01/02/2023.

⁴ Dato aportado por el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, citados por el Subsecretario de Derechos Humanos, Alejandro Encinas en conferencia matutina del 17 de marzo de 2022.

Las líneas de acción se diseñaron a partir de diversos ejercicios colaborativos con familiares de personas desaparecidas, funcionariado público estatal y federal, organizaciones de la sociedad civil, academia (entre otras), tratando de responder a las preguntas ¿cómo se puede atender este problema? y ¿por qué ocurre este problema?

Para organizar las líneas de acción se definieron nueve **ejes de intervención**, clasificados de acuerdo con su finalidad. Los ejes de intervención –que se detallan en la sección I. Programación– tienen el propósito de agrupar las líneas de acción y, con ello, facilitar su implementación y monitoreo.

Las líneas de acción están diseñadas para que, en su conjunto, permitan conseguir los **objetivos estratégicos** planteados, los cuales también fueron desarrollados a partir de un proceso participativo.

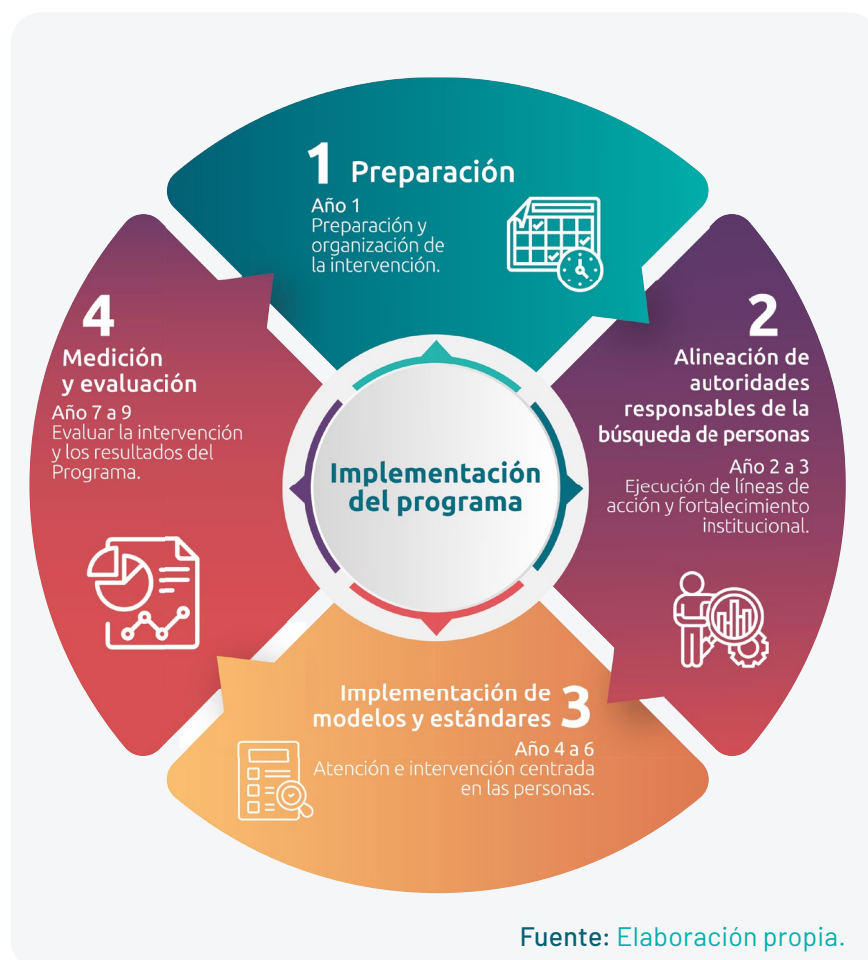
A las líneas de acción del PNBP se incorporan dos estrategias que facilitarán y organizarán su implementación. Una de estas **estrategias** es la regionalización, cuyo propósito será definir el proceso de implementación según regiones determinadas por factores relacionales, como se explica más adelante. La segunda estrategia es la tecnológica para la incorporación, actualización y consulta del

RNPDO, con la que se busca homologar las condiciones de vinculación de información y que, eventualmente, permitirán el monitoreo de los avances del PNBP y sus resultados.

Para alcanzar los objetivos estratégicos antes planteados (véase figura 2), el PNBP incluye procesos, mecanismos y fases mediante las que se deberá poner en marcha el programa, así como los **indicadores** que permitirán monitorear sus avances y evaluar sus resultados e impacto.

La **implementación** consta de cuatro fases⁵ secuenciales que determinan las temporalidades de la puesta en marcha del PNBP y, además, contiene los mecanismos de preparación y organización de los actores responsables de la ejecución para el logro de los objetivos estratégicos y la medición de su impacto, así como de la implementación de modelos y estándares mínimos.

Figura 2: Fases de implementación del Programa.



⁵ Cada una de las fases se explica detalladamente en la sección de implementación.

Al cumplirse las acciones y los objetivos estratégicos, el Programa logrará su propósito principal: **que en México, las víctimas de desaparición, no localización y sus familias reciban una respuesta adecuada, inmediata y efectiva por parte del Estado para garantizar su búsqueda, localización e identificación, así como el acceso a la justicia y la verdad.**

4.2 Alcances del Programa

Los alcances del Programa se vinculan directamente a *problemáticas adyacentes* a la desaparición de personas (véase figura 3) que rebasan los alcances del PNB. Esto significa que tienen incidencia en el éxito y efectos de las líneas de acción y los objetivos previstos. Estas problemáticas se consideran *adyacentes* en tanto que son materia de otras políticas públicas y acciones gubernamentales, por lo que no podrían ser atendidas directamente por el PNB. En ese sentido, será necesario que otras políticas públicas converjan para lograr atender estas problemáticas en toda su extensión.

Su identificación como *problemas adyacentes* es útil para considerar su incidencia en torno al problema de desaparición de personas, de tal suerte que –durante la etapa de *implementación* del PNB– podrían explicar las desviaciones en las tendencias o resultados proyectados y, sobre todo, aportar información que permita generar metas realistas y análisis de viabilidad de estrategias alcanzables.

La identificación de *problemas adyacentes* ayuda a establecer una perspectiva general de los escenarios de desaparición, con el propósito de que, du-

rante la implementación del PNB, se profundice en el análisis de aquellos con mayor incidencia o impacto en la implementación de las líneas de acción o estrategias previstas en el programa.

Estas problemáticas *adyacentes*, que a su vez tienen múltiples efectos y causas, han sido consideradas como parte del proceso de monitoreo de indicadores del programa, especialmente en la etapa de *implementación*, con el propósito de facilitar las condiciones que permitan explicar los retos a los que se enfrentan las autoridades encargadas de la puesta en marcha de las líneas de acción y brindar un análisis en torno a los resultados obtenidos.

Enfoque de prevención

Por otro lado, es importante tener en cuenta que el PNB tiene una naturaleza reactiva. Esto significa que atiende a los hechos ya ocurridos y, por tanto, se dirige hacia la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas. Sin embargo, el programa busca sentar las bases para el desarrollo de un enfoque de prevención en la política nacional de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, ya que será ésta la que permitirá mayores resultados en la protección de los derechos humanos en el largo plazo. Es así que el PNB, además de comprometer el cumplimiento de las obligaciones generales de respetar y proteger los derechos humanos, también se orienta al cumplimiento del deber de prevenir violaciones de derechos humanos consecuentes de la desaparición de personas.

Evitar o impedir que ocurran más hechos de desaparición de personas en México requiere de múltiples esfuerzos y cohesión entre políticas públicas de distinta naturaleza. Es por ello que el PNB sienta las bases para la materialización de estos esfuerzos desde dos perspectivas:

1. Mediante líneas de acción que garanticen una respuesta inmediata, adecuada y efectiva del Estado, con las que se busca

Figura 3: Problemas adyacentes a la problemática de desaparición de personas en México.

Fuente: Elaboración propia con datos de diversas fuentes.

⁶ Dato reportado por el SESNSP, Incidencia delictiva (México: Gobierno de México, 2022), datos preliminares al 20 de febrero de 2023, con corte al 31 de diciembre de 2022, <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/incidencia-delictiva>.

⁷ El resto se trata de delitos contra la libertad y seguridad sexual (3.9%), delitos patrimoniales (44.4%), contra la familia (14.7%), contra la sociedad (0.5%) y, otros (22.5%).

⁸ Información de México Evalúa A.C, recuperada de la publicación anual de "Hallazgos 2021, Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México". Encontrado en <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos-2021-evaluacion-del-sistema-de-justicia-penal-en-mexico/>

⁹ Ídem.

¹⁰ INEGI (2021). "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2021", encontrado en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_presentacion_nacional.pdf, página consultada en noviembre de 2022.

¹¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo social (CONEVAL) (2021). Comunicado No. 9. "Coneval presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2018, 2020". Encontrado en https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf, página consultada en mayo de 2022.

¹² INEGI (2021). "Encuesta Nacional de Dinámicas de Relaciones en el Hogar (ENDIREH) 2021" Encontrado en <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/>. Página consultada en noviembre de 2022.

¹³ Dato publicado por la organización civil Making Space for Peace México. Encontrado en <https://pbi-mexico.org/es/themes/impunidad-y-acceso-la-justicia>. Página consultada en noviembre de 2022.

reducir los factores que propician la desaparición de personas (por ejemplo, la desaparición con el propósito de encubrir otros delitos). Con estas líneas de acción se impulsa la *prevención indirecta*¹⁴ al buscar la disuasión del hecho de desaparición en vista de que el Estado responde sin dilación ante la ausencia de una persona, con intervenciones efectivas para su búsqueda, investigación, persecución y sanción de los delitos de desaparición y otros delitos conexos, por lo que las potenciales personas agresoras conocen de las graves consecuencias que enfrentarían de cometer la conducta.

2. A través de líneas de acción dirigidas a la socialización y orientación de la población sobre sus derechos, la responsabilidad de las autoridades, la protección comunitaria y la actuación inmediata frente a la desaparición o no localización de sus familias o seres queridos. Esto como una forma de *prevención directa*,¹⁵ cuyo propósito es generar un entorno en el que la sociedad se encuentre informada y consciente de los efectos e impacto de la desaparición de personas, así como de los posibles medios para su prevención.

Como resultado de ambas perspectivas, el PNBP busca propiciar condiciones para reducir factores de riesgo que, en el mediano y largo plazo, permitirán prevenir la ocurrencia de hechos que llevan a la desaparición de personas.

5. Metodología de diseño y construcción del Programa

La construcción del PNBP se realizó en dos etapas: a) planificación institucional y b) planificación sistémica.

Primera etapa: Planificación institucional

A partir de un análisis institucional preliminar, así como de ejercicios autodiagnósticos, foros ciudadanos y sesiones de trabajo conjuntas con autoridades locales, familiares de personas desaparecidas, sociedad civil organizada y colectivos, la CNB elaboró en 2019 el Programa Nacional de Búsqueda y Localización 2019-2024 (PNBL), con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y la legislación aplicable en materia de planificación institucional.¹⁶

El PNBL constituye un instrumento programático del que es responsable la CNB como órgano gubernamental de la Administración Pública Federal y, en términos de la Ley de Planeación, se realizó con la finalidad de fortalecer el andamiaje institucional y organizacional de la CNB y sentar bases sólidas para el ejercicio de sus funciones de coordinación de la Política Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas.

¹⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Asociación para la Prevención de la Tortura, Foro Asia-Pacífico, Prevención de la tortura. Guía operacional para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (APT, 2010), acceso en octubre de 2022, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/PreventingTorture_sp.pdf.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 2022.

Segunda etapa: Planificación sistémica

Una vez definido el plan de trabajo institucional, la CNB, en su carácter de Secretaría Ejecutiva del SNBP, y en términos de la LGD, dio inicio a la elaboración del PNBP como un instrumento de planificación sistémica, que se dirige a la coordinación de esfuerzos de las instancias que integran el SNBP –de acuerdo con lo establecido por el artículo 53 fracción I–, así como a todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno que, por sus atribuciones, tienen intervención en la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas y no localizadas.

Dentro del contenido mínimo del PNBP establecido por el artículo 134 de la LGD se encuentran elementos (véase figura 4) que son consistentes con un proceso de planificación –como el diagnóstico y objetivos– y otros que se dirigen a establecer metodologías y herramientas de trabajo para las autoridades responsables de la búsqueda de personas (véase figura 5), ambos elementos se desarrollan en el presente programa.

Figura 4: Elementos sustantivos del Programa.



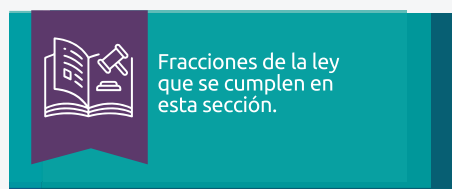
Fuente: Elaboración propia con base en las fracciones I, V, VII, XI, XII, XIV y XV del artículo 134 de la LGD.

Figura 5: Herramientas metodológicas del Programa.

Fuente: Elaboración propia con base en las fracciones II, III, VIII y IX del artículo 134 la LGD.

En cuanto a lo dispuesto en las fracciones XII y XIII de la Ley General, la evaluación de los recursos y la asignación del presupuesto para la implementación del PNBp se desarrolla en la sección II. Implementación, numeral 5.

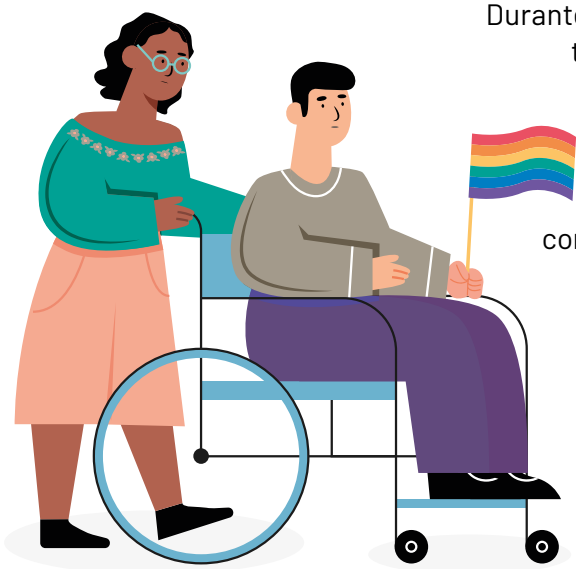
Cabe resaltar que, con el propósito de facilitar la lectura y ubicación de los elementos mínimos dispuestos por la normatividad para el PNBp, este documento establece señalamientos gráficos en la esquina superior derecha que indican las fracciones del artículo 134 de la LGD que se desarrollan en cada sección.



5.1 Diseño metodológico

La metodología que fungió como eje principal fue la metodología de marco lógico¹⁷ (MML) aplicada en el ámbito de la planificación estratégica. Metodología que requirió un alto grado de articulación entre la CNB, como instancia encargada de la elaboración de este instrumento, y el SNBP, encargado de evaluar su cumplimiento, así como de impulsar su implementación.

Los enfoques de derechos humanos, género e interseccionalidad¹⁸ se implementaron como perspectivas de análisis, con la finalidad de visibilizar las necesidades diferenciadas de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas pertenecientes a grupos de población como las mujeres, niñas y niños, migrantes, pueblos, personas y comunidades indígenas, personas afromexicanas, personas con discapacidad, personas LGTBTTIQA+, entre otras.



Durante el desarrollo se privilegió un proceso de construcción colaborativa que consistió en la facilitación de procesos participativos dirigidos a escuchar activamente las experiencias de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales, con la finalidad de tomar en consideración sus contribuciones para el diseño de la Política Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Lo anterior propició la generación de mecanismos participativos¹⁹ que promovieron la construcción de propuestas entre actores del SNBP, instituciones públicas, organismos internacionales, familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil acompañantes y la población interesada en el desarrollo del PNB.

Este proceso se complementó con la creación de una estrategia de comunicación de inclusión social²⁰ construida a través del diálogo y la promoción de la participación de la población en el diseño y elaboración del PNB.

¹⁷ Se realizó un análisis de viabilidad que tomó en cuenta información y datos observables, así como las necesidades expresadas por la población durante el proceso colaborativo. La viabilidad se determinó mediante los siguientes criterios: eficacia en la ejecución, eficacia de los resultados, eficacia de impactos, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad.

¹⁸ UNICEF, INMUJERES Y CONEVAL establecen criterios de aplicación del enfoque de género e interseccionalidad, específicamente en la aplicación de la MML.

¹⁹ Se desarrollaron diversas sesiones de trabajo colaborativo, que fueron de tres tipos: presenciales, virtuales con autoridades y virtuales con población en general, las cuales se llevaron a cabo a partir del 25 de octubre de 2021 y hasta el 2 de febrero de 2023.

²⁰ La estrategia aseguró que las personas pudieran participar en tres diferentes niveles: participar para conocer la información, participar para opinar y participar para incidir.

Figura 6: Diálogo con actores clave.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 7: Material de socialización.



Fuente: Elaboración propia.

Ruta de trabajo

La ruta se integró por las siguientes nueve fases.



Fase 1 Estudio de experiencias internacionales

Esta fase consistió en analizar instrumentos de países como Colombia y Perú, con la finalidad de retomar las buenas prácticas a nivel internacional en la elaboración de instrumentos programáticos de la misma naturaleza que el PNB, de tal suerte que se recuperaron aspectos comunes en su estructura que permitieran delinear las bases de la Política Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas.



Fase 2 Diagnóstico y análisis situacional

Esta fase se enfocó en analizar las principales causas que inciden en el desempeño de las instancias públicas involucradas en: la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas y no localizadas, la investigación y persecución de los delitos; así como en los obstáculos y retos que enfrentan dichas instancias para garantizar una respuesta inmediata, adecuada y efectiva ante las desapariciones que permita a las víctimas acceder a la justicia y conocer la verdad de los hechos. Además, en el diagnóstico se identificaron elementos clave de la situación actual de desaparición de personas en México.

Para ello, se empleó la propuesta metodológica del CONEVAL²¹, buscando visibilizar las condiciones sociodemográficas, de desigualdad social, de seguridad y justicia, lo que permitió conceptuali-

²¹ CONEVAL, Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos (México: CONEVAL, 2015), acceso en abril de 2022, https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf.

zar la magnitud del **problema público de la desaparición de personas en el que se debería enfocar el PNB como instrumento programático**.

El análisis situacional se construyó a partir de una investigación de tipo cuantitativa y cualitativa. Se recopiló información de fuentes públicas primarias y secundarias de acceso abierto, así como de fuentes documentales y testimoniales:

- Identificación de experiencias institucionales e información documental elaborada por la CNB durante el periodo de 2019 a 2022.
- Sistematización de las acciones, procesos o mecanismos impulsados por las CLB, se planificaron y desarrollaron sesiones de trabajo virtuales a través de entrevistas semiestructuradas, con titulares y personal operativo de las CLB de los estados de Sonora, México, Nuevo León, Veracruz, Jalisco, Tamaulipas, Coahuila y Ciudad de México.
- Realización de solicitudes de acceso a la información a integrantes del SNBP y CLB²² durante el último trimestre de 2020. De este ejercicio se obtuvieron respuestas de 25 CLB.²³
- Recolección de información a través de una herramienta de autodiagnóstico²⁴ que mide el grado de avance en fortalecimiento institucional de las CLB en el país, de acuerdo con criterios valorados desde la autopercepción de avances por parte del personal público

²² El esquema de solicitudes realizadas consistió en 290 preguntas, las cuales se dividieron en cuatro secciones: notificación del hecho de desaparición, análisis y diseño del plan de búsqueda, ejecución y seguimiento a las acciones de búsqueda, y resultados de la búsqueda.

²³ Comisiones de las entidades de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

²⁴ Esta herramienta permitió identificar las áreas de oportunidad para la implementación y fortalecimiento institucional de las CLB, a fin de continuar con el combate al problema público de desaparición de personas.

que las integra. La herramienta fue contestada por 29²⁵ CLB en el mes de diciembre de 2021 que, en un ejercicio de autoevaluación, identificaron los avances y brechas que enfrentan en distintos ámbitos.²⁶

- Aplicación de una herramienta que permitió que los Consejos Ciudadanos Locales²⁷ (CCL) evaluaran a las CLB respecto de los mismos ámbitos en los que éstas se autodiagnosticaron.
- Revisión de diversas fuentes bibliográficas que retoman las experiencias de búsqueda y demandas de familiares de personas desaparecidas.
- Recopilación y análisis de información estadística del RNPDO.
- Revisión de datos provenientes del Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI), del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), del Consejo Nacional para Prevenir La Discriminación (CONAPRED), de la Unidad de Política Migratoria (UPM).

²⁵ Contestaron las CLB de las siguientes entidades: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas. No respondieron las comisiones de las siguientes entidades: Chiapas, Hidalgo y Yucatán.

²⁶ Es importante apuntar que el ejercicio de autodiagnóstico no buscó evaluar a las CLB, por lo que sus resultados no indican su nivel de desempeño, ni asigna una calificación o clasificación por rendimiento. La herramienta y el ejercicio de autodiagnóstico buscó proporcionar a las autoridades locales información sobre las brechas en las que conviene priorizar sus esfuerzos y diseñar una ruta de trabajo que les permita atender las brechas identificadas. Esta información permite que la CNB priorice esfuerzos hacia la atención de las CLB que hayan identificado mayores brechas en los ejes autodiagnosticados.

²⁷ Se obtuvieron nueve herramientas diagnósticas, las cuales fueron respondidas: ocho por Consejo Ciudadano Local (CCL) (Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Puebla, Sonora y Veracruz) y una por la Red de Desaparecidos de Colima A. C., quien –a solicitud de la comisión local de la entidad– fue la encargada de responder debido a que la entidad no contaba con un CCL constituido.



Fase 3 Definición de los objetivos

En esta fase se plantearon y dialogaron las principales problemáticas identificadas con el propósito de definir el **problema central que atendería el PNB** y los objetivos estratégicos.

Se realizó de 19 sesiones²⁸ virtuales con familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil acompañantes, academia, personas defensoras de derechos humanos y personas interesadas. Además, sesiones²⁹ con los integrantes³⁰ del SNBP y organismos internacionales³¹.

En estas sesiones de trabajo, se abordó la problemática de la desaparición de personas en México, las propuestas para abordar los principales retos que enfrentan las instituciones para dar una respuesta efectiva y se generaron acuerdos en torno a las estrategias y líneas de acción.



Fase 4 Definición de la política nacional de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas

En esta fase, con base en la contribuciones de los actores claves, se aterrizó el objetivo central de la política nacional de búsqueda de personas desa-

²⁸ Del 22 de septiembre de 2022 al 5 de octubre de 2022 se realizaron sesiones virtuales en las que se emplearon diversas plataformas digitales como Zoom, Menti y WhatsApp como herramientas para recuperar y recibir comentarios en tiempo real. Por otra parte, se empleó un canal de Slack que estuvo abierto para el intercambio de perspectivas, recibir comentarios y dudas las 24 horas del día, del 22 de septiembre al 7 de octubre del mismo año.

²⁹ Además de las sesiones virtuales en las que el diálogo se realizó a través de la plataforma Zoom, se empleó la plataforma Trello y el correo electrónico como medio de comunicación permanente de octubre de 2021 a diciembre de 2022.

³⁰ Consejo Nacional Ciudadano (CNC), Fiscalía General de la República (FGR), SESNSP, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ).

³¹ OACNUDH (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Durante el 14 de febrero y 19 de abril de 2022.

parecidas y no localizadas, así como las estrategias, los ejes de intervención, las líneas de acción y las autoridades encargadas de su coordinación e implementación.



Fase 5 Definición de mecanismos de implementación interinstitucional, monitoreo y evaluación

En esta fase se identificaron los mecanismos de implementación, las autoridades que, de acuerdo con sus competencias y atribuciones, participan de ésta y la interacción del PNB con otras acciones de la política pública –en materia forense, principalmente–. De manera especial, se establecieron mecanismos de monitoreo y evaluación que servirán para conocer el avance, resultados e impacto del PNB con base en indicadores de distinto nivel de medición.

Asimismo, se definieron los mecanismos y modalidades de participación de las familias de personas desaparecidas y, organizaciones de la sociedad civil acompañantes en la implementación, el seguimiento y evaluación del PNB.



Fase 6 Identificación de recursos necesarios para la implementación

En esta fase se identificaron los recursos necesarios para la implementación del PNB, en términos de capital humano y métodos de asignación presupuestaria.



Fase 7 Diseño de herramientas metodológicas

En esta fase, el diseño de herramientas metodológicas se realizó con la participación de CLB³², instituciones de procuración de justicia locales³³ y personal de la CNB. El desarrollo metodológico se orientó a:

- i. Revisión de averiguaciones previas, carpetas de investigación y otros documentos oficiales que contengan información sobre la desaparición;
- ii. Criterios para el análisis de contexto, y
- iii. Normalizar la información histórica en el RNPDO.



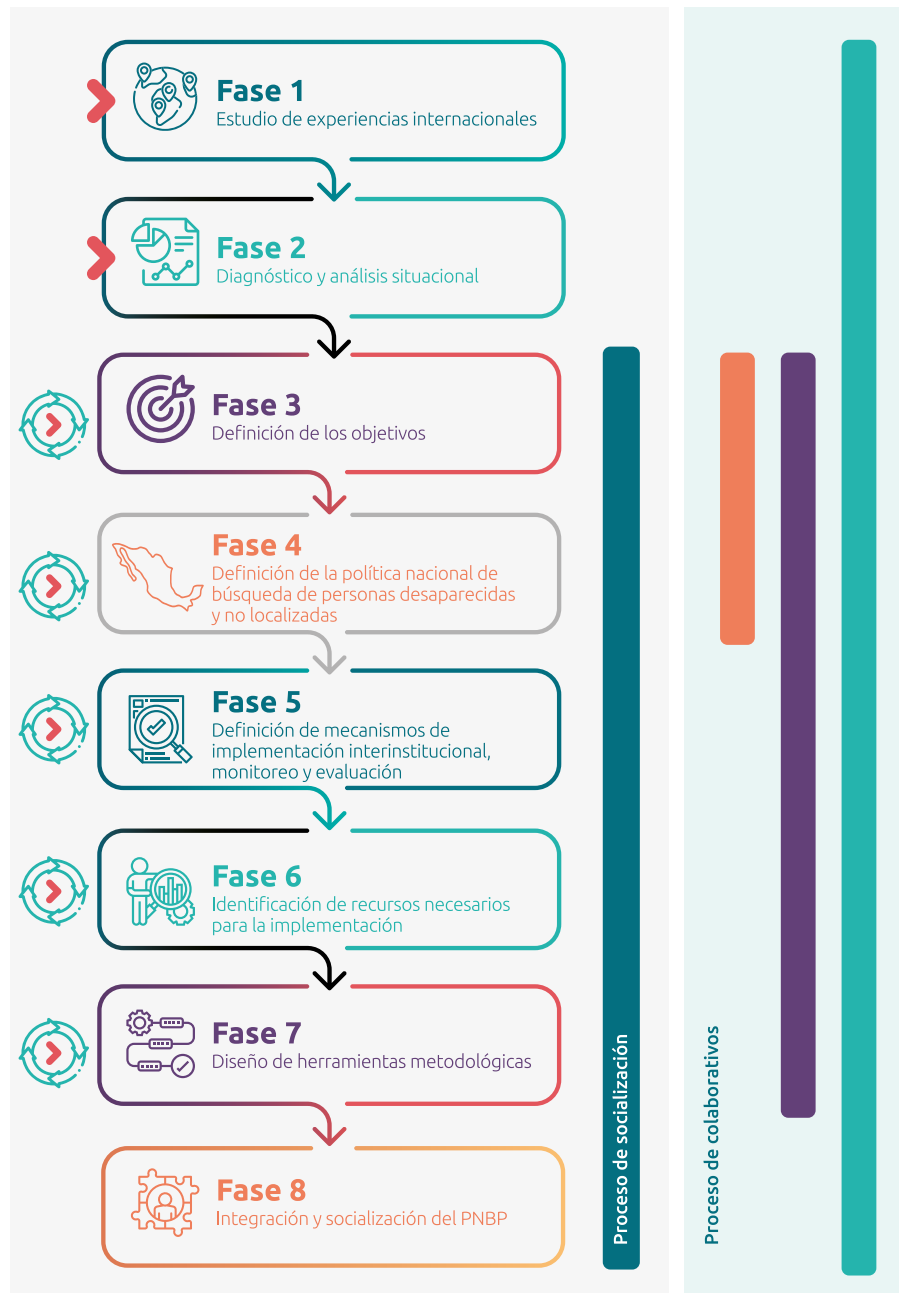
Fase 8 Integración y socialización del PNB

Finalmente, la última fase consistió en la sistematización de contribuciones de actores claves, la presentación de avances al SNBP e integración final del documento de PNB, para su publicación en medios oficiales de la CNB.

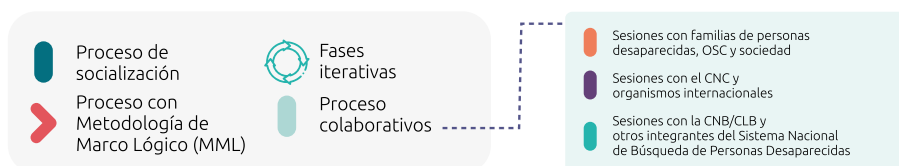
³² Comisión Local de Búsqueda de los estados de: Coahuila de Zaragoza, Veracruz de Ignacio de la Llave, Chihuahua, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, Ciudad de México, Jalisco y Zacatecas.

³³ Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (Grupo Especializado de Búsqueda y Reacción Inmediata (GEBRI)), Fiscalía General de Justicia del estado de México, Fiscalía General de Justicia del estado de Tamaulipas, Fiscalía General de Justicia del estado de Zacatecas, Fiscalía General del estado de Coahuila de Zaragoza, Fiscalía General del estado de Puebla, Fiscalía General del estado de Oaxaca, Fiscalía General del estado de Veracruz.

Figura 8: Ruta metodológica del PNB



Señalética de la ruta metodológica



Fuente: Elaboración propia.

6. Análisis diagnóstico sobre el estado actual de la desaparición de personas en México y las capacidades institucionales para la búsqueda de personas

En este diagnóstico se conjuntan aspectos cualitativos y cuantitativos, integrados para tener un enfoque de análisis de las realidades en las que se enmarcan las desapariciones de personas en México.

6.1 Situación de las desapariciones

La desaparición de personas ocurre en un contexto nacional amplio y heterogéneo. Las aproximaciones generadas permiten conocer y comprender la naturaleza de las desapariciones y proporcionan pautas, puntos de partida y elementos para reconocer cómo se estructura la problemática actual.

Es preciso señalar que la LGD³⁴, en su artículo 27, establece que el delito de desaparición forzada es cometido por “el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2022).

De lo anterior, se desprenden tres elementos para que se pueda configurar el delito de desaparición forzada: la privación de la libertad, la intervención directa o indirecta de agentes estatales y la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o el paradero de la persona. Sin embargo, debido a que no en todos estos casos es clara o demostrable

la participación de agentes estatales, en el artículo 34 de la LGD³⁵ se tipificó el delito de desaparición cometida por particulares como aquel que es cometido por “quien prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero” eliminando el componente de la intervención directa o indirecta de agentes estatales.



Es importante mencionar que tanto la desaparición forzada como la desaparición cometida por particulares son delitos considerados como continuados o permanentes, es decir, que se siguen cometiendo hasta en tanto no se establezca el destino o paradero de la(s) víctima(s).

Además de la desaparición forzada de personas, la desaparición cometida por particulares y los delitos conexos a la desaparición, se ha identificado que también existen desapariciones que no se vinculan con la comi-

³⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (México, 2022), 9,. Véase <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP.pdf>.

³⁵ Ibid.

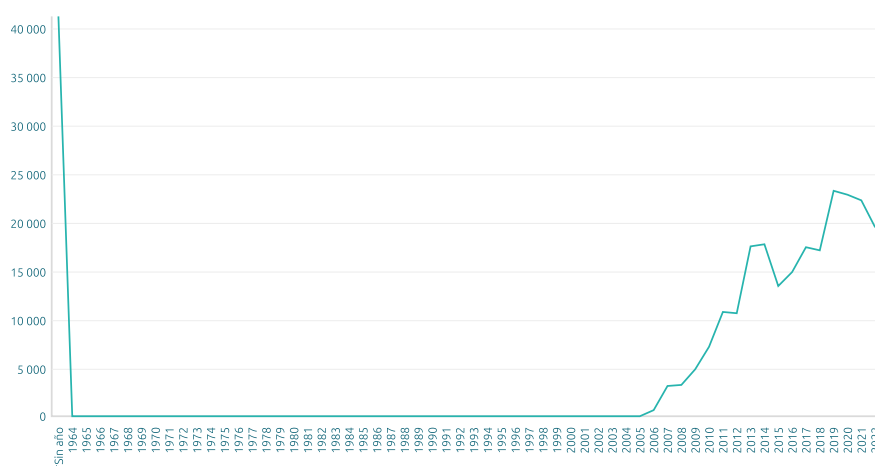
sión de algún delito. En esta esfera se encuentran las desapariciones de personas que, por diferentes motivos, están impedidas o no desean restablecer comunicación con sus familias o redes de apoyo, por ejemplo: personas que huyen de problemas o violencia familiar (especialmente mujeres, niñas, niños y adolescentes) y cortan toda comunicación resguardándose en sitios apartados, en albergues, con familiares o redes de apoyo.

De la misma forma, en este supuesto se encuentran las ausencias voluntarias de personas que, debido a su contexto, se ausentan para: eludir el cumplimiento de alguna disposición administrativa, civil, judicial, o bien, eludir responsabilidades relacionadas a la tutela, guarda y custodia, o alguna otra responsabilidad vinculada a relaciones interpersonales. Asimismo, se encuentran los casos de personas desorientadas o extraviadas (personas con enfermedades o discapacidades, o que por intoxicación o uso de sustancias están impedidas de comunicarse con familiares, recordar dónde viven o quiénes son); personas que no han podido ser identificadas debido a casos por muerte accidental, natural o suicidio; personas que por su condición, contexto o vulnerabilidad social (edad, idioma, etnia, nacionalidad, situación migratoria, etc.) son incapaces de restablecer, por sus propios medios, contacto con su familia o redes de apoyo, entre otras.

Por lo tanto, es amplio el espectro de motivaciones o circunstancias en las que se dan las desapariciones, por lo que resulta fundamental no desvincularlas de aspectos socioculturales, de salud, económicos, históricos y políticos, atravesados por la desigualdad y la exclusión, así como por otras formas de violencia histórica y estructural. La problemática de desaparición de personas afecta a los grupos de población de manera diferenciada y profundiza desigualdades estructurales preexistentes.

Con referencia a la situacionalidad sociohistórica de la desaparición, se identifican dos momentos críticos. El primero, es el proceso conocido como guerra sucia, comprendido entre 1964 y 1985, caracterizado por el enfrentamiento de los cuerpos de seguridad del Estado mexicano con diversas organizaciones político-militares y sus simpatizantes, en donde se utilizó la desaparición como un medio para disolver a la oposición política.³⁶ Por otro lado, se encuentra la ola de violencia derivada de la estrategia de combate frontal al crimen organizado o “guerra contra el narcotráfico” que inició en 2006 y tiene impactos hasta la fecha. De acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO) el 83 % de registros de desaparición y no localización de personas corresponden a este periodo (2006-2022).

Figura 9: Personas desaparecidas, no localizadas y localizadas por año.



Fuente: Elaboración propia con base en información del RNPDO.³⁷

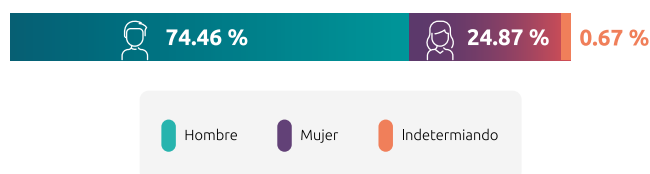
³⁶ Víctor Mireles et al., Buscando a los desaparecidos de la “guerra sucia”: ontologías computacionales y la búsqueda de verdad (México: IBERO, 2021). Véase <https://iberoforum.iberomex.mx/index.php/iberoforum/article/view/149/484>.

³⁷ Consulta de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas en el RNPDO, periodo del 15/03/1964 al 31/12/2022, cifras consultadas el 01/02/2023. *Cifra sin año de referencia.

A la fecha, se tiene registro de un alto número de desapariciones en el país, sin embargo, es importante tener en cuenta que los distintos registros y bases de datos, a pesar de ser esfuerzos importantes de las distintas instancias, reflejan discrepancias con la realidad actual.

De acuerdo con el RNPDO existen registros de 270 638 personas desaparecidas, no localizadas y localizadas, de las cuales 160 624 han sido localizadas y 110 014 continúan desaparecidas o no localizadas. El 74.46 % de los registros de personas desaparecidas y no localizadas corresponden a hombres y el 24.87 % a mujeres. Los registros de personas desaparecidas en las que no es determinado el sexo es del 0.67 %.

Figura 10: Personas desaparecidas y no localizadas por sexo



Fuente: Elaboración propia con base en información del RNPDO.³⁸

³⁸ Consulta de personas desaparecidas y no localizadas en el RNPDO, periodo del 15/03/1964 al 31/12/2022, cifras consultadas el 01/02/2023.

6.2 Víctimas en situación de vulnerabilidad

La evolución de la problemática de desaparición, de sus dinámicas y de las modalidades en que ocurre, sugieren que no existe un perfil claro de las víctimas de desaparición. Sin embargo, se reconoce que existen sectores de la población que son afectados diferencialmente por dicha problemática. Estos grupos en situación de vulnerabilidad sufren afectaciones particulares originadas por la desigualdad, la discriminación estructural, el sexismo y el racismo (entre otros).

En ese sentido, por ejemplo, las ausencias o desapariciones tienen efectos diferenciales por sexo/género, es decir, la desaparición forzada y por particulares suele estar relacionada con otros delitos que se circunscriben dentro de las violencias de género, como la trata de personas, la violencia sexual y la violencia familiar (entre otras). Cada una de estas violencias puede exacerbar la gravedad de la desaparición en el contexto específico de las mujeres, niñas y adolescentes.

En cuanto a los impactos diferenciados, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (WGEID, por sus siglas en inglés) ha destacado que “el sufrimiento de las mujeres afectadas por desapariciones forzadas puede agravarse como consecuencia de actos de violencia sexual, embarazos no deseados, los efectos potencialmente destructivos de la desaparición forzada en las familias, traumas psicológicos, dificultades económicas y obstáculos jurídicos que afectan en particular a las mujeres. Además, las mujeres cuyos familiares son objeto de una desaparición forzada pueden encontrarse en una posición vulnerable”.³⁹

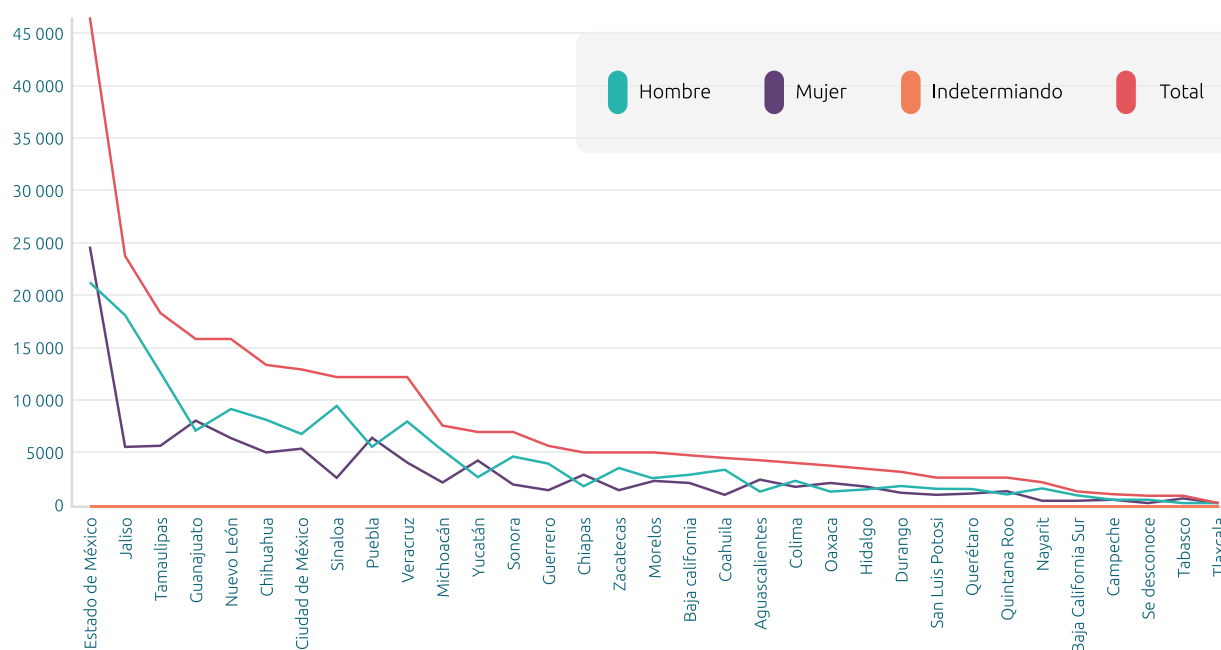
³⁹ Organización de las Naciones Unidas, Observación general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas, aprobada por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su 98º período de sesiones (31 de octubre a 9 de noviembre de 2012), Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre las desapariciones Forzadas o Involuntarias (ONU, 2013). Véase https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Disappearances/GC/A-HRC-WGEID-98-2_sp.pdf.

En la figura 11 se muestra la distribución de casos de desaparición de personas en las entidades federativas al 31 de diciembre de 2022. Aunque la problemática afecta de manera generalizada a todo el territorio nacional, entidades como el Estado de México, Jalisco, Tamaulipas, Guanajuato y Nuevo León se destacan al contar con registros por arriba de las 12 000 personas desaparecidas o no localizadas.

Los datos indican que los hombres son reportados como desaparecidos o no localizados en mayor proporción que las mujeres en Jalisco, Tamaulipas, Sinaloa, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, Ciudad de México, Michoacán, Sonora, Guerrero, Zacatecas, Coahuila, Baja California, Morelos, Colima, Durango, Nayarit, San Luis Potosí, Querétaro, Baja California Sur y Tlaxcala. Sin embargo, en estados como Guanajuato, México, Puebla, Yucatán,

Chiapas, Aguascalientes, Oaxaca, Hidalgo, Quintana Roo, Campeche y Tabasco los registros de mujeres desaparecidas o no localizadas son más altos en proporción a los de los hombres. Por su parte, las diez entidades con la mayor población de mujeres desaparecidas o no localizadas son México, Guanajuato, Nuevo León, Puebla, Tamaulipas, Ciudad de México, Jalisco, Chihuahua, Yucatán y Veracruz. De esta forma, las condiciones de desigualdad en la que viven las mujeres por motivos de violencias o discriminación en razón de su género se agudizan en estas entidades, en tanto que la desaparición puede ocurrir como una consecuencia de estas condiciones o con motivo de ellas. Esto sumado a que el orden sexo-género, por el que ellas asumen un triple rol, suele dejar en condiciones de orfandad o abandono a sus dependientes económicos o de cuidado.

Figura 11: Personas desaparecidas, no localizadas y localizadas por sexo y entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en información del RNPDO.⁴⁰

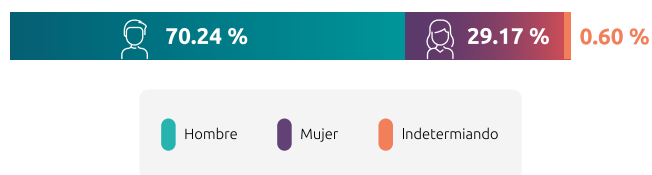
⁴⁰ Consulta de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas en el RNPDO, periodo del 15/03/1964 al 31/12/2022, cifras consultadas el 01/02/2023.

Bajo este contexto, se encuentran también en particular vulnerabilidad las personas LGBTTTI-QA+. De acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “las creencias y prejuicios sociales que perpetúan la idea de que las personas heterosexuales, cisgénero y aquellas que no son intersex son superiores a las personas LGBTTTIQA+, contribuyen a una cultura de violencia estructural basada en el prejuicio hacia las orientaciones sexuales e identidades de género no normativas y cuerpos diversos” (CIDH, 2015). De tal suerte que las acciones de búsqueda y localización de este grupo de población pueden verse influenciada por sesgos y estereotipos de género que les resten efectividad o sentido de urgencia.

De acuerdo con el RNPDO, del 15 de marzo de 1964 al 31 de diciembre de 2022, existen registros de 47 personas LGBTTTIQ+ desaparecidas, no localizadas y localizadas, y durante ese periodo fueron localizadas 23 de ellas. Sin embargo, es importante visibilizar que ante las dificultades que se presentan para hacer un registro adecuado de las víctimas, podrían generarse subregistros de las personas LGBTTTIQ+ desaparecidas o no localizadas. Ejemplo de lo anterior es que el Observatorio Nacional de Crímenes de Odio contra Personas LGBT, ha documentado que en algunas ocasiones las personas son asociadas a un sexo que no necesariamente respeta su identidad de género y, en otras, se desconoce el nombre legal de las víctimas y “son identificadas únicamente con su nombre social, es decir, el nombre que habían elegido para sí o bien el nombre con el que se les conocía”.⁴¹ De esta forma, las violencias de género, vinculadas a las desapariciones, visibilizan que al incluirse la variable sexo/género las mujeres y personas LGBTTTI-QA+ son propensas a sufrir más afectaciones.

Otro grupo en situación de particular vulnerabilidad ante la problemática de desaparición son las personas migrantes, debido a las condiciones de violencia, inseguridad y precarización a las que están expuestas en su tránsito por México. Los grupos del crimen organizado se han convertido en actores clave detrás del fenómeno específico de las personas migrantes desaparecidas (Human Rights Watch, 2013). De acuerdo con Robledo, et al., (2020), “durante los últimos años se ha multiplicado la cantidad de militares, agentes de la guardia nacional y puntos de revisión en la zona sur del país, lo que orilla a las personas migrantes a buscar caminos menos transitados. Este cambio de ruta, amplía [sic] la posibilidad de que las personas migrantes sean asesinadas, secuestradas por grupos del crimen organizado o capturadas por redes de trata de personas, con fines de explotación laboral o sexual”. En este contexto, las mujeres, niñas y adolescentes migrantes, a pesar de representar poco menos del 30 % de la población afectada (véase figura 12), reciben un impacto diferenciado de la problemática al enfrentar a menudo formas específicas de discriminación y violencia por razón de género.

Figura 12: Registros de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas migrantes por sexo



Fuente: Elaboración propia con base en información del RNPDO.⁴²

Teniendo en mente estas condiciones, es importante considerar la posibilidad de subregistros o discrepancias en la información relacionada con

⁴¹ Fundación arcoiris, Informe: Observatorio Nacional de Crímenes de Odio contra Personas LGBT (2020), acceso en mayo de 2022. Véase <http://www.fundacionarcoiris.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Observatorio-2020.pdf>.

⁴² Consulta de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas migrantes por sexo en el RNPDO, periodo del 15/03/1964 al 31/12/2022, cifras consultadas el 01/02/2023.

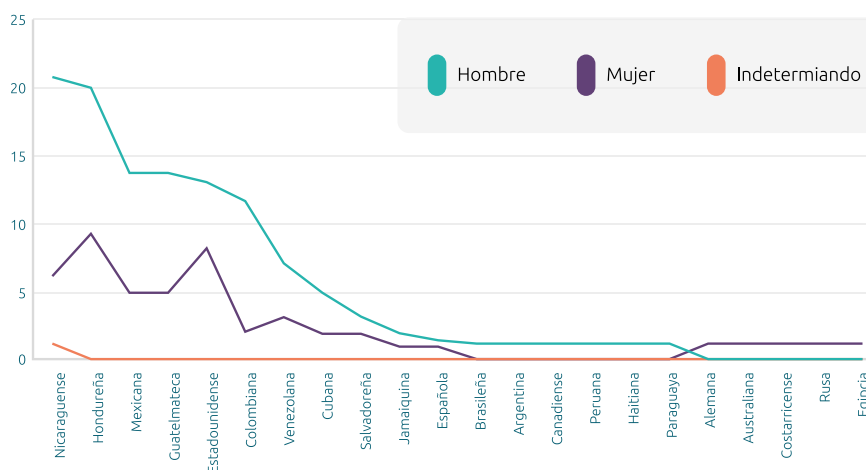
esta población. Por ejemplo, SJM-México, mediante el Reporte sobre Desaparición de Personas Migrantes en México de abril de 2022, señala que el Programa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas (PBPM) atendió un total de 1 280 casos de personas en situación de migración desaparecidas en el periodo de 2007 a 2021 de las cuáles 94 % de ellas desaparecieron en México y el 6 % en Estados Unidos de Norte América. Este reporte de igual forma señala que el 75 % de las personas migrantes localizadas, se encontraban detenidas en alguna estación migratoria o estancia provisional⁴³. Por otro lado, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM México), en el *Foro Regional sobre la Desaparición de Personas en Contextos de Migración* celebrado en agosto de 2022, planteó que en 23 de las 32 fiscalías estatales del país, “se han contabilizado al menos 672 personas migrantes desaparecidas en 2020 y 2021” (OIM México, 2022).⁴⁴

⁴³ Servicio Jesuita a Migrantes México (SJM-México), Reporte sobre Desaparición de Personas Migrantes en México (2022), acceso en marzo de 2023. Véase https://sjm-mexico.org/wp-content/uploads/2022/05/InformeDesaparicionMigrantes_SJMMexico_2022.pdf pp. 18 a 21.

⁴⁴ OIM (2022) foro Regional sobre la Desaparición de Personas en Contextos de Migración. Acceso en marzo de 2023. Véase <https://mexico.iom.int/es/events/la-oim-reune-actores-clave-involucrados-en-la-busqueda-de-personas-migrantes-desaparecidas-en-mexico>.

De acuerdo con el RNPDO, en el periodo del 15 de marzo de 1964 al 31 de diciembre de 2022 se registraron 168 personas migrantes desaparecidas, no localizadas y localizadas⁴⁵, de diversas nacionalidades (véase figura 13), de las cuales han sido localizadas 35; 8 de ellas en situación migratoria irregular. En cuanto a las 133 personas migrantes que permanecen desaparecidas o no localizadas, el registro muestra que 30 de ellas se encuentran en una situación migratoria irregular y 4 se registran como visitantes por razones humanitarias.

Figura 13: Registros de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas migrantes por nacionalidad



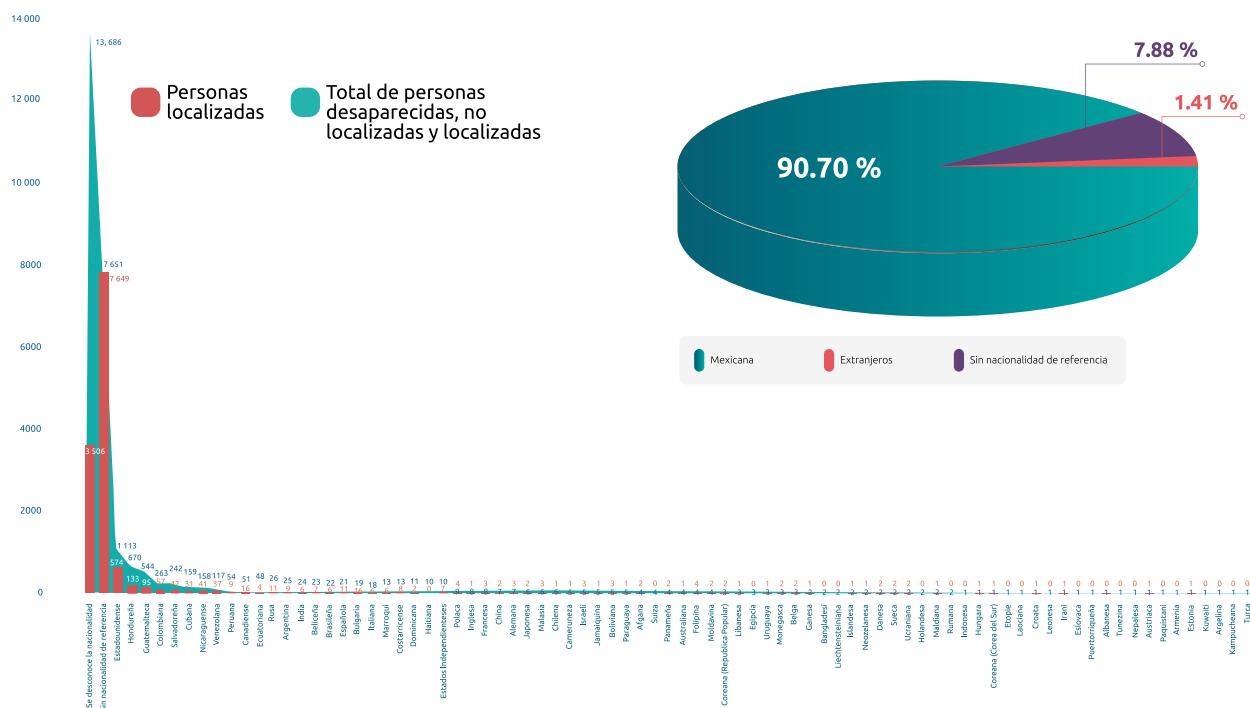
Fuente: Elaboración propia con base en información del RNPDO.⁴⁶

Por otro lado, como se muestra en la figura 14, en el mismo periodo se registran 3 821 personas extranjeras desaparecidas, no localizadas y localizadas, que representan el 1.41 % del total de los registros hechos en el periodo, mientras que en 21 337 registros, que representan el 7.88 % del total de los registros en el periodo, se desconoce la nacionalidad de referencia de las personas. Por cuanto hace a las personas localizadas durante el periodo, 1 200 personas cuentan con nacionalidad extranjera, 148 271 con nacionalidad mexicana y de 11 155 se desconoce o no se tiene la nacionalidad de referencia.

⁴⁵ Servicio Jesuita a Migrantes México (SJM-México), Reporte sobre Desaparición de Personas Migrantes en México (2022), acceso en marzo de 2023. Véase https://sjm-mexico.org/wp-content/uploads/2022/05/InformeDesaparicionMigrantes_SJMMexico_2022.pdf.

⁴⁶ Consulta de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas migrantes por nacionalidad en el RNPDO, periodo del 15/03/1964 al 31/12/2022, cifras consultadas el 01/02/2023.

Figura 14: Registros de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas extranjeras por nacionalidad



Fuente: Elaboración propia con base en información del RNPDO.⁴⁷

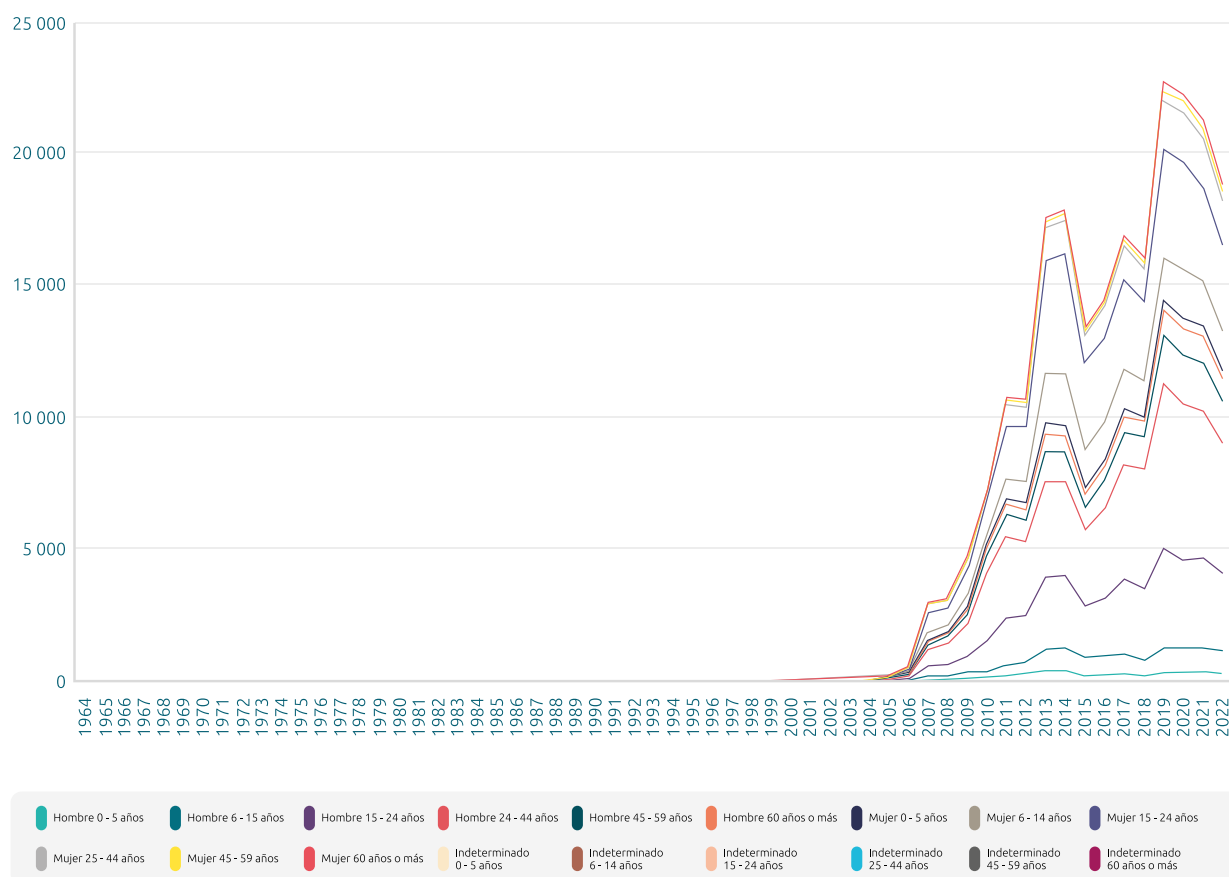
La criminalización de la migración y las condiciones de vulnerabilidad de las personas migrantes siguen constituyendo obstáculos para el ejercicio de sus derechos y los de sus familias. Las personas migrantes sufren múltiples situaciones de discriminación que se agravan por la falta de respuesta institucional de las autoridades encargadas de la investigación, el acompañamiento, la búsqueda e identificación de personas migrantes desaparecidas o fallecidas en su tránsito por México.

Por otra parte, la problemática de desaparición mantiene lógicas distintas de acuerdo con el periodo y el grupo etario que se analice⁴⁸, siendo homólogo para todos los grupos el crecimiento acelerado y sostenido a partir del año 2006, que se dio inicio a la estrategia de seguridad para el combate frontal al crimen organizado (véase figura 15).

⁴⁷ Consulta de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas extranjeras por nacionalidad en el RNPDO, periodo del 15/03/1964 al 31/12/2022, cifras consultadas el 01/02/2023.

⁴⁸ Es preciso mencionar, que en consecuencia, las líneas de acción previstas en el PNBp para incorporar un enfoque interseccional y diferenciado, se dirigen a atender los casos de desaparición considerando la variable de edad y los fenómenos criminales relevantes en el periodo del que se trate.

Figura 15: Personas desaparecidas, no localizadas y localizadas por grupos de edad y año de 1964 a 2022

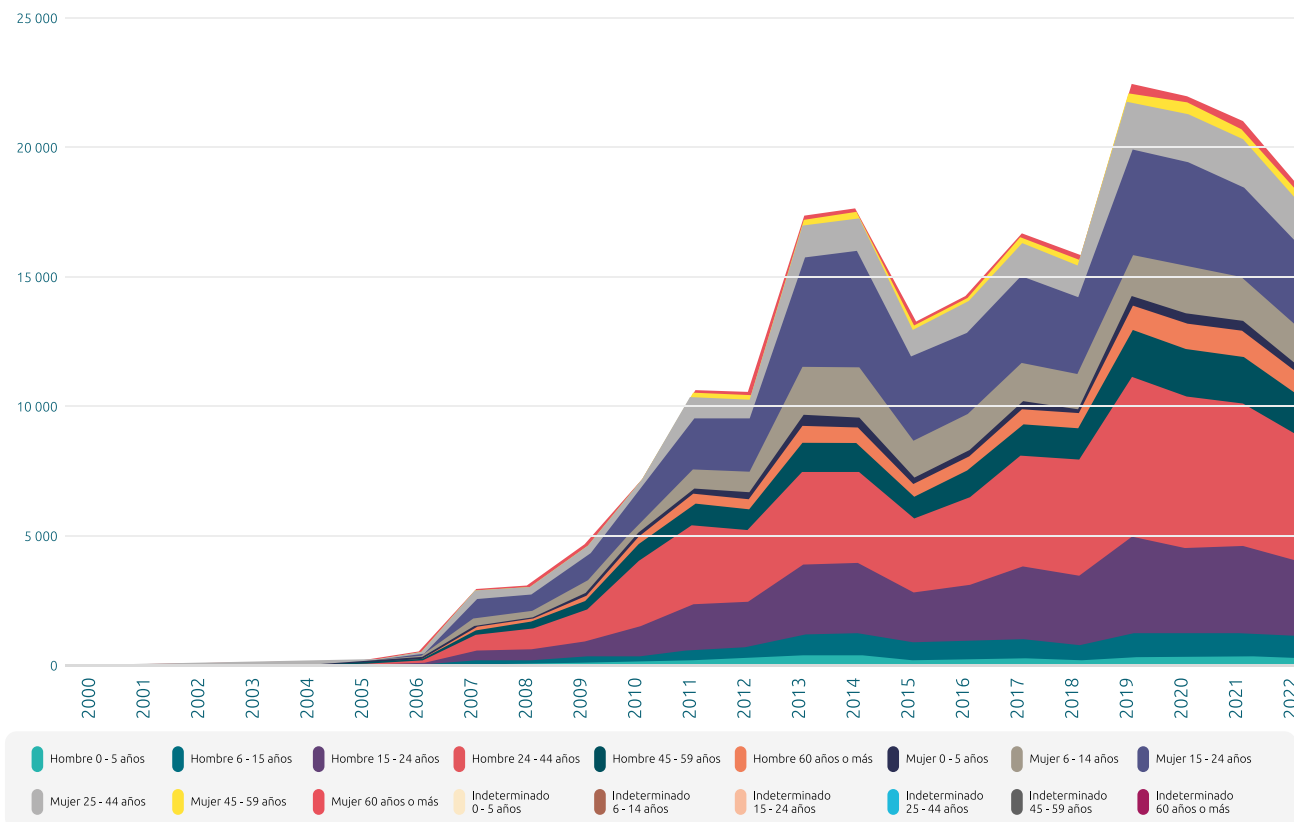


Fuente: Elaboración propia con base en información del RNPNDN.⁴⁹

En el periodo de 1964 a 2022, se observa que el 63.9 % de las mujeres son desaparecidas entre los 12 y los 24 años de edad, mientras que para ese mismo rango de edad son desaparecidos el 29.4 % de los hombres. De igual forma, la figura 16, muestra que los registros de niñas, niños y adolescentes mantienen una tendencia mínimamente a la baja en los años 2020 y 2021, respecto al 2019, y su mayor disminución se presenta en 2022.⁵⁰ Este mismo escenario se observa en las infancias, que muestran un decrecimiento en los registros de desaparición durante el 2022, y el punto más alto de registros durante el 2019. En el caso de la población de la tercera edad, los registros de desaparición tuvieron un aumento en 2021, aunque para 2022 se redujeron significativamente respecto de los años anteriores.

⁴⁹ Consulta de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas en el RNPNDN, periodo del 15/03/1964 al 31/12/2022, cifras consultadas el 01/02/2023. Del total de las cifras de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas durante el periodo de 1964 al 2022, 12 937 no cuenta con edad de referencia -cifra sin edad de referencia- (8 542 hombres, 4 129 mujeres y 266 es indeterminado); y 35 778 no cuenta con años de referencia -cifra sin año de referencia- datos por rango de edades: de 0-5 años (774 son hombres, 893 son mujeres y 12 indeterminados), de 6-14 años (1 758 son hombres, 3 654 son mujeres y 28 indeterminados), de 15-24 años (4 758 son hombres, 8 277 son mujeres y 117 indeterminados), de 25-44 años (7 180 son hombres, 3 140 son mujeres y 138 indeterminados), de 45-59 años (2 456 son hombres, 632 son mujeres y 35 indeterminados), y de 60 o más años (1 490 son hombres, 412 son mujeres y 24 indeterminados).

⁵⁰ No obstante, es importante señalar que, bajo el contexto de la pandemia por COVID-19, el Comité contra la Desaparición Forzada (CED)(2022) indicó que en México la desaparición de niñas y niños a partir de los 12 años, así como de mujeres y adolescentes, se incrementó. Véase <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>.

Figura 16: Personas desaparecidas, no localizadas y localizadas por grupos de edad y año del 2000 al 2022

Fuente: Elaboración propia con base en información del RNPDNO.⁵¹

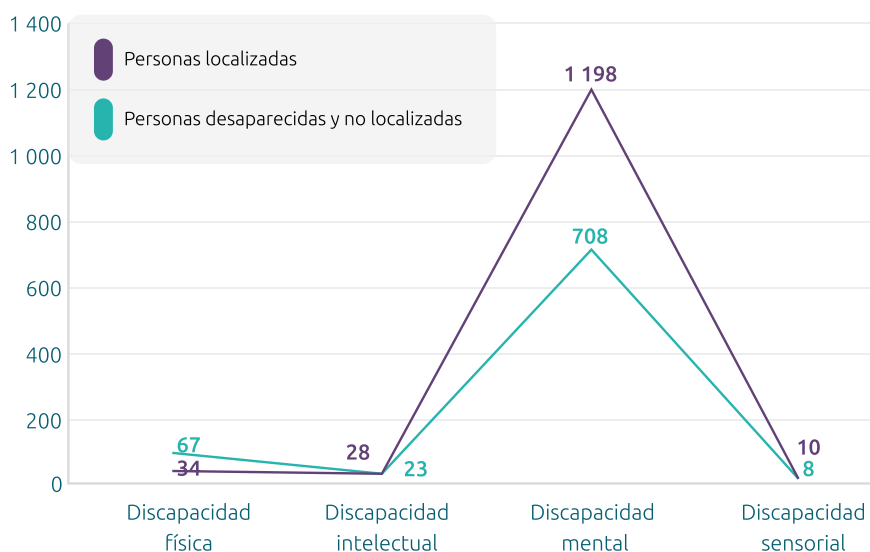
Si bien la figura 16 muestra que a partir de 2006 se registra un crecimiento constante en la tasa de desaparición de hombres entre los 25 a 44 años; la afectación de las mujeres entre los 14 y 24 años y las niñas entre 6 y 14 años de edad, se incrementa y se sostiene en aumento a partir de 2013.

Es importante tener presente que la reinstalación del SNB de marzo de 2019 surge en el año en el que los registros muestran la tasa más alta de afectaciones en los hombres de 25 a 44 años y la mayor tasa de desaparición de hombres entre los 15 y 24 años.

Además, en cuanto a las personas con discapacidad, de acuerdo con el RNPDNO, en el periodo del 15 de marzo de 1964 al 31 de diciembre de 2022, se registraron 2 076 personas desaparecidas, no localizadas y localizadas, de las cuales se han localizado 1 270 y 806 permanecen desaparecidas o no localizadas (el 87.84 % de ellas tienen una discapacidad mental).

⁵¹ Consulta de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas en el RNPDNO, periodo del 15/03/1964 al 31/12/2022, cifras consultadas el 01/02/2023.

Figura 17: Registros de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas con discapacidad



Fuente: Elaboración propia con base en información del RNPDO.⁵²

Las cifras y el panorama anterior dan muestra de que, en la actualidad, la desaparición de personas en México ha adquirido nuevos rasgos y dimensiones. A diferencia de la guerra sucia (1964-1982), periodo en la que las desapariciones se cometieron en contra de disidentes políticos(as), actualmente ocurren de forma extendida, afectando a amplios sectores de la población. La desaparición dejó de ser una práctica selectiva para configurarse, en muchos casos, como un mecanismo más amplio de control social, despojo territorial y control de flujos migratorios, revestido de múltiples violencias cotidianas y estructurales a las que además se ha adicionado un nuevo tipo de *violencia extrema “que usa los cuerpos como mensajes de una ‘pedagogía del terror’ sistemática e institucionalizada”* (Hernández, 2019; Elementa, 2021; Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada, 2014; Hernández y Robledo, 2020).

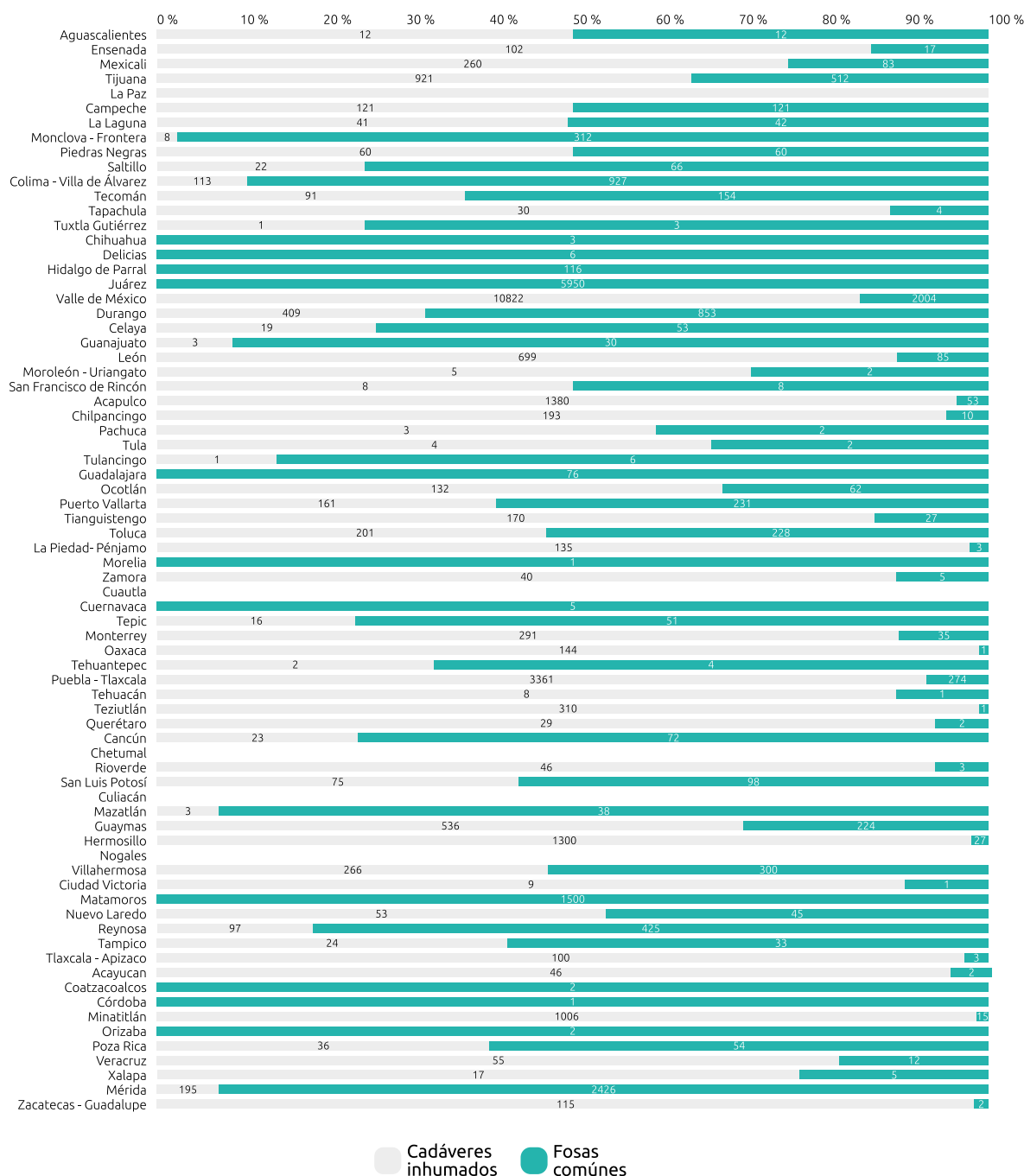
6.3 Crisis forense

La falta de infraestructura, la escasez de personal especializado, los recursos limitados, así como la falta de criterios homologados para la conservación de cuerpos y restos, aunado a la insuficiencia de cementerios forenses, ha resultado en una sobrecarga de los servicios médicos forenses y periciales del país.

De acuerdo con la Recopilación de Información de los Cementerios Públicos en las Zonas Metropolitanas del país (RICPZMP) 2021, del INEGI, al cierre de diciembre de 2020 se reportaron 1 452 panteones públicos establecidos en los municipios o demarcaciones territoriales que conforman la zona metropolitana del país. De estos, 226 panteones cuentan con fosas comunes.

A nivel nacional, se reportaron 7 611 fosas comunes en operación y 10 182 que ya no se encuentran en operación. Los datos del INEGI muestran una clara desproporción entre el número de cuerpos inhumados y las fosas comunes reportadas en la mayoría de las zonas metropolitanas, como lo muestra el siguiente gráfico.

⁵² Consulta de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas con discapacidad en el RNPDO, periodo del 15/03/1964 al 31/12/2022, cifras consultadas el 01/02/2023.

Figura 18: Distribución de cuerpos inhumados y fosas comunes por zona metropolitana⁵³

Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI, RICPZMP 2021.⁵⁴

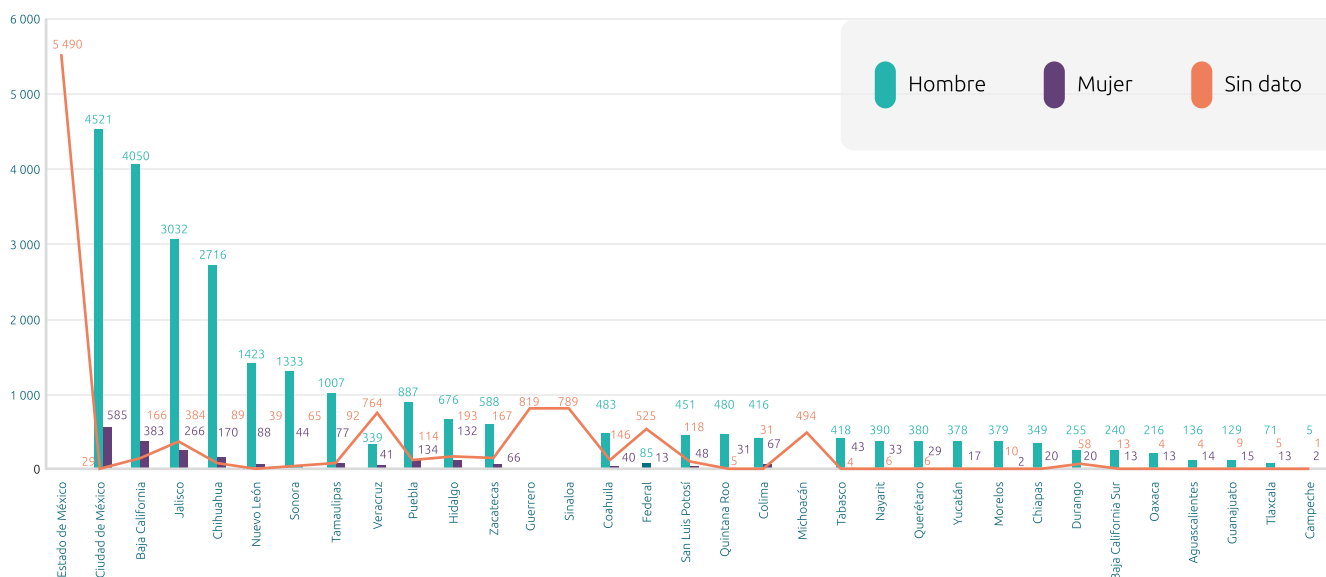
⁵³ De acuerdo con el INEGI, las zonas metropolitanas que no presentan porcentaje en el gráfico son estados que no contaron con datos o elementos para responder.

⁵⁴ Véase <https://www.inegi.org.mx/programas/ricpzm/2020/#Tabulados>.

Con relación a los cuerpos inhumados en las fosas comunes, durante 2020 se registraron 24 330. Según su estatus de identificación, se contabilizaron 10 247⁵⁵, de los cuales 2 689 fueron cuerpos identificados, 4 611 no identificados y 1 404 identificados y no reclamados.

La organización Laboratorio de Investigación⁵⁶ e Innovación Periodística A. C. elaboró una investigación sobre la crisis forense en el país y desarrolló un registro de cuerpos sin identificar que se encuentran o se encontraron en los SEMEFO (Servicio Médico Forense) de toda la república mexicana en el periodo de 2006 a 2019. De acuerdo con la investigación y las bases de datos publicadas por esta organización, se considera que existen 38 891 cuerpos y un número desconocido de fragmentos óseos sin identificar en el país, 67 % son hombres, 6 % son mujeres y 27 % no registran la información sobre su sexo –de los cuales, el 70 % fueron enterrados en fosas comunes y panteones municipales, el 14 % se encuentran en cámaras frigoríficas o planchas dentro de los anfiteatros, y el resto fue donado a universidades o se encuentran bajo el resguardo de funerarias privadas, o se desconoce su paradero–. Esta investigación refleja que la mayor cantidad de cuerpos sin identificar se encuentran en el estado de México, seguido de la Ciudad de México y el estado de Baja California.

Figura 19: Cuerpos sin identificar en cada entidad federativa según el sexo



Fuente: Elaboración propia con base en información del RNPDO.⁵⁷

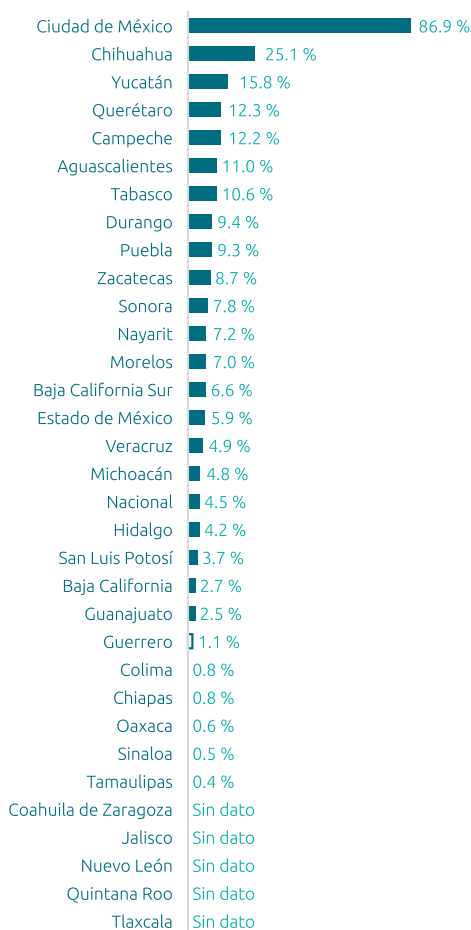
⁵⁵ De acuerdo con el INEGI, los estatus de identificación son independientes entre sí. Un cadáver puede presentar dos de los tres estatus de identificación y no en todos los casos fue posible determinar el estatus de identificación de los cadáveres. Por lo que, la suma de las cifras de los estatus de identificación, no resulta en el total de cuerpos inhumados en el periodo señalado (24,330). Véase <https://www.inegi.org.mx/programas/ricpzm/2020/#Tabulados>.

⁵⁶ Esta investigación fue realizada a través de solicitudes de información pública y enfrentó retos respecto a la calidad de la información, heterogeneidad de criterios de registros, información ilegible o imprecisiones en los datos aportados por las autoridades de las entidades federativas.

⁵⁷ Laboratorio de Investigación e Innovación Periodística A. C. Véase <https://quintoelab.org/crisisforense/datos/>. *La falta de trazos en el gráfico indican la ausencia de información que especifique el sexo de los cadáveres registrados.

Las condiciones de los servicios periciales y servicios médicos forenses, así como la disponibilidad de registros útiles para la identificación de personas localizadas sin vida, serán difíciles de revertir si se tiene en cuenta que apenas el 4.5 % del presupuesto de las instituciones de procuración de justicia del país se dirige a estas áreas. Como lo muestra la siguiente gráfica, cinco instituciones de procuración de justicia estatales no destinan ni el 1 % de su presupuesto a los servicios periciales y forenses.

Figura 20: Porcentaje de presupuesto que las instituciones de procuración de justicia destinaron a servicios periciales o servicios forenses por entidad federativa.



Dadas las condiciones del Estado mexicano frente a esta crisis en materia forense, es imperante una atención multidimensional e interinstitucional. Como lo apunta la sección programática, el PNBP sienta los primeros peldaños de esta atención mediante *líneas de acción dirigidas*, principalmente, a la recolección de registros de ADN de familiares de personas desaparecidas, así como a sumar a la despresurización de los espacios de servicios periciales y procuración de justicia que cuentan con recursos limitados e insuficientes para la identificación de personas sin vida, dentro de las que se pueden encontrar personas desaparecidas, mediante un trabajo coordinado y sinérgico del Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH).

Fuente: Elaboración propia con información de diversas fuentes.⁵⁸

⁵⁸ El porcentaje de presupuesto que las fiscalías y procuradurías del país dirigieron a servicios periciales o servicio médico forense, se obtuvo de cruzar información de Impunidad Cero, presupuesto estatal para el combate a la impunidad: cuánto gastan los estados y qué impacto tiene en la seguridad y la justicia. Véase <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=157&t=presupuesto-estatal-para-el-combate-a-la-impunidad-cuanto-gastan-los-estados-y-que-impacto-tiene-en-la-seguridad-y-la-justicia>, con datos de INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020. Véase <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2020/#Tabulados>.

www.impunidadcero.org/articulo.php?id=157&t=presupuesto-estatal-para-el-combate-a-la-impunidad-cuanto-gastan-los-estados-y-que-impacto-tiene-en-la-seguridad-y-la-justicia, con datos de INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020. Véase <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2020/#Tabulados>.

6.4 El escenario de desaparición

Con la finalidad de profundizar en la contextualización del escenario de desaparición de personas, se realizó un análisis del a) ámbito de seguridad y justicia, b) el ámbito institucional, y c) el ámbito sociocultural.

En el ámbito de **seguridad y justicia** se identifica que la falta de respuesta institucional y la acción poco diligente en la procuración de justicia puede generar condiciones para que los hechos de desaparición de personas se conviertan en un medio efectivo de encubrimiento de otros delitos, además de generar condiciones en las que no se garantiza el derecho a la verdad y a ser buscada o buscado en condiciones de igualdad. Por otra parte, se distingue que la falta de confianza en la autoridad y los agentes del Estado puede tener repercusiones negativas en la generación de lazos de colaboración de la población y su involucramiento en la política de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, al inhibir la posibilidad de aportar información relevante.

A nivel federal, de enero a diciembre de 2022⁵⁹ el SESNSP registró 77 693 delitos y en el ámbito estatal –fuero común– se registraron 2 141 944⁶⁰ (SESNSP, 2022). Algunos delitos relacionados directamente con la problemática de desaparición y que forman parte de esta alta estadística, son: homicidio (42 881), feminicidio (948), secuestro (503), tráfico de menores (13), otros delitos que atenten contra la libertad personal (25 008), violencia familiar (270 544) y trata de personas (799), entre otros (SESNSP, 2022).

⁵⁹ SESNSP, *Incidencia delictiva* (México: Gobierno de México, 2022), datos preliminares al 20 de febrero de 2023, con corte al 31 de diciembre de 2022. Véase <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/incidencia-delictiva>.

⁶⁰ La incidencia delictiva se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en carpetas de investigación iniciadas en el año. Es de tener en cuenta que los registros de incidencia delictiva del SESNSP se basan en carpetas de investigación iniciadas por la posible comisión de un delito. En este sentido, no se consideran aquellas que se concluyeron por no haberse identificado un delito que perseguir o aquellos hechos de apariencia delictiva que no fueron denunciados ante las agencias del Ministerio Público.

En términos de impunidad, la organización México Evalúa A. C. reportó, en su publicación anual de Hallazgos 2021, que el índice de impunidad en el país es de 91.8 % y, de manera específica, en cuanto al delito de desaparición forzada, el promedio de impunidad nacional asciende a 98.9 % (México Evalúa, 2021). De acuerdo con el informe anual de Amnistía Internacional sobre la situación de los derechos humanos en el mundo, para 2021 se registraron únicamente 35 sentencias condenatorias por el delito de desaparición forzada.⁶¹ Los datos analizados en el ámbito de seguridad y justicia en México sugieren que, a mayor impunidad, se reduce la confianza de las personas en las instituciones y la denuncia de los delitos. En el caso de las instituciones dedicadas a la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, estas condiciones repercuten negativamente en la relación colaborativa entre autoridades y familias.

En la esfera **institucional** se analizó la capacidad de acción de las principales instancias gubernamentales⁶² responsables de la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas. Para ello, se llevó a cabo la aplicación de una herramienta autodiagnóstica⁶³, con el propósito de que las CLB identificaran las áreas en las que se requiere implementar acciones de fortalecimiento institucio-

⁶¹ Amnistía Internacional, Informe 2021/22 *Amnistía Internacional: La situación de los derechos humanos en el mundo* (2021), acceso en mayo de 2022. Véase <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/4870/2022/es/>.

⁶² Se incluyó un análisis de los integrantes del SNBP: sus funciones, facultades y obligaciones; presupuesto; capacidad institucional; carga laboral por agente o fiscal; tasa de congestión ministerial, probabilidad de esclarecimiento de los delitos; fiscalías o unidades especializadas en delitos de desaparición de personas; crisis forense, y CLB (fecha de creación, naturaleza jurídica, titularidad, contexto y autodiagnóstico).

⁶³ Se elaboró una herramienta de autodiagnóstico que permite medir el grado de avance en las acciones de implementación y fortalecimiento de las CLB, la cual fue contestada por 29 comisiones en el mes de diciembre del 2021. Como se señaló previamente, la herramienta de autodiagnóstico no se consideró una herramienta evaluativa o calificativa del desempeño, por el contrario, se aplicó con el propósito de impulsar un análisis interno de las capacidades institucionales, así como de los retos a enfrentar y de las áreas en las que sería necesario el diseño de líneas de acción.

nal vinculadas a ejes como el de capital humano, gestión de calidad, infraestructura, equipamiento, normatividad y los procesos institucionales. De este autodiagnóstico se destaca que las CLB⁶⁴ presentan una mayor brecha para su fortalecimiento en el eje de capital humano, seguido de la infraestructura y equipamiento, así como de gestión de calidad. El eje con menor brecha es el de normatividad y procesos. Tanto las brechas de desempeño como las condiciones de heterogeneidad en las que se encuentra la institucionalidad de las principales autoridades encargadas de la búsqueda de personas desaparecidas dificultan la puesta en marcha de estrategias unificadas para la atención efectiva de los casos de desaparición y, por otro lado, no permite garantizar un trato igualitario a las personas desaparecidas y sus familias.

Por otra parte, para el análisis de las áreas de investigación y procuración de justicia, la información recolectada se enfocó en las fiscalías especializadas en

materia de desaparición de personas, ya que, derivado de los criterios de registro de información actuales, delitos como el feminicidio, trata de personas, secuestro, homicidios, entre otros, pueden relacionarse con hechos de desaparición; sin embargo, esta vinculación entre la desaparición y otros delitos no se registra sistemáticamente en bases de datos institucionales o en registros y bases de datos públicas. Por esta razón, es probable que los casos registrados oficialmente en las fiscalías no den cuenta del todo de la problemática y la totalidad de las víctimas del delito de desaparición debido a que se encuentran registradas bajo tipos penales distintos a la desaparición, o bien, no han sido reconocidas como víctimas del delito al momento en que se recolectó la información.

Adicionalmente, se analizó un conjunto de datos, provenientes de solicitudes de información⁶⁵ realizadas a cada una de las instituciones de procuración de justicia locales que integran a la CNPJ. Lo anterior permitió determinar que la imprecisión de las responsabilidades y alcances de las autoridades integrantes de sistemas de coordinación es una problemática común. Asimismo, se determinó que en el entorno institucional se presentan retos de diversa naturaleza como los presupuestales, organizacionales, de capital humano y de acceso a la información (entre otros), y se identificó que la heterogeneidad en las condiciones organizacionales, presupuestales y de gestión de las autoridades responsables de la búsqueda de personas, tienen un origen estructural que difícilmente podría ser resuelto por una política pública, por lo que el PNBP incorpora un eje de implementación que se dirige a la coordinación interinstitucional e impulsa la actuación articulada de distintas instancias y órdenes de gobierno.

Desde la perspectiva **sociocultural**, se identificó que en México se registran discriminaciones y prejuicios sexo-genéricos, capacitistas, androcéntricos, clasistas, etno-raciales, coloristas, aporofóbicos, adultocéntricos, gordofóbicos y aquellos relacionados a condiciones de salud y religión, que generan y reproducen las desigualdades sociales en grupos que históricamente han enfrentado distintas violencias estructurales, lo que incide en la negación injustificada del ejercicio de sus derechos, lo que deriva en que el problema de la desaparición afecta grupos de población⁶⁶ de manera diferenciada y profundiza las

⁶⁴ Adicionalmente, a través de los criterios de adaptabilidad, integralidad, idoneidad e institucionalidad, se identificaron buenas prácticas de las CLB con potencial de ser replicadas por otras comisiones locales, como: incorporación de reconocimiento facial al procedimiento estándar que siguen las comisiones en los casos de desaparición de personas a los que da seguimiento; plataforma informática con modelo de gestión operativa y gestión de casos; creación de células de búsqueda de personas con corporaciones policíacas municipales, y mecanismos periódicos de rendición de cuentas.

⁶⁵ Las solicitudes versaron sobre los siguientes temas: área responsable de la implementación, fundamento normativo y facultades, recursos para la ejecución de las acciones de búsqueda, autoridades de supervisión, el área que implementa el PHB, capacitaciones para la implementación del PHB, áreas que investigan el delito de desaparición, personal total y personal sustantivo, carpetas de investigación por agente del Ministerio Público o Fiscal, y el total de sentencias absolutorias y condenatorias.

⁶⁶ Entre los grupos en situación de vulnerabilidad se identifica a: mujeres, niñas y adolescentes,

desigualdades históricas y estructurales. De igual forma, se identificó que existen violencias extremas sobre los cuerpos de mujeres, niñas y personas LGBTTTTIQA+, quienes son las principales afectadas por la violencia sexual, física e incluso feminicida.

Por otra parte, de la información vivencial y situada procedente de diversos documentos⁶⁷, se destacan una serie negligencias institucionales que obstaculizan las acciones y esfuerzos de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, señalamientos relacionados con la actuación de la autoridad y presuntos actos de corrupción, así como sesgos y prejuicios de género reproducidos por las autoridades.⁶⁸

En resumen, estos documentos señalan al menos las siguientes problemáticas:

..... comunidades indígenas y afroamericana, personas con discapacidad, población LGBTTTTIQA+ y personas migrantes. Además, a través del enfoque diferencial, se contempló el rango etario, la posición socioeconómica y la ocupación, variable que se enfocó en visibilizar las desapariciones de personas defensoras de derechos humanos, periodistas, funcionariado público, personas pertenecientes a algún sindicato y personas pertenecientes a una organización no gubernamental (ONG).

⁶⁷ Informe Desaparición Forzada en contra de Defensores de Derechos Humanos (2014); Las locas de las palas, el papel de las mujeres en la búsqueda de sus familiares desaparecidos (2020); Desaparecer en Guanajuato: un camino de lucha y resistencia (2022); Porque la Lucha por un Hijo no Termina... Testimonios de las madres del Colectivo Familias de Desaparecidos Orizaba-Córdoba (2020); Las Lógicas de la Desaparición Forzada en Baja California (2021); Te buscaré hasta encontrarte (2018); Un sentido de vida: la experiencia de búsqueda de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León 2012-2019 (2019); No hay lugar en este país (2021); Nadie detiene al amor. Historias de vida de familiares de personas desaparecidas en el norte de Sinaloa (2020); La antropología jurídica feminista y sus aportes al trabajo forense con familiares de desaparecidos: alianzas y colaboraciones con Las Rastreadoras de El Fuerte (2019); Collaborating with organized crime in the search for disappeared persons? Formalizing a humanitarian alternative for Mexico (2021); Los Desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada (2013); Afectaciones a los DESCA de familiares de personas desaparecidas durante la pandemia por COVID-19 (2021); Informe Sobre la Situación de la Desaparición de Personas en Puebla (2021); Informe del Movimiento por nuestros Desaparecidos en México (MNDM) para el Comité contra las Desapariciones Forzadas (2021); Nombrarlas para encontrarlas. Contexto, dinámicas y respuestas en torno a la desaparición de mujeres en el centro de México (2021); Las cuatro lógicas de la desaparición (2020); Mecanismos extrainstitucionales para la búsqueda de personas desaparecidas en México (2019); Caminos para la Búsqueda en Vida (2020); Itinerarios de Búsqueda. ¿Estamos preparados para encontrar? (2016), e Historia de la desaparición en México: perfiles, modus y motivaciones (2017).

⁶⁸ Referencias de los documentos consultados pueden encontrarse en la sección de bibliografía.

- › La deficiente calidad de la información que se proporciona sobre los hechos y casos de desaparición de personas.
- › La actuación de la CNB, CLB, FGR y fiscalías especializadas suelen generar resultados limitados y presentar bajas tasas de eficacia.
- › El uso de mecanismos de sustitución, mediante los cuales las familias reemplazan las tareas que por ley les corresponden a las autoridades.
- › Uso de “estrategias de dilación” por parte de las autoridades.
- › Falta de capacitación de las autoridades, que repercute en la reproducción de prejuicios y sesgos de género, que revictimizan y criminalizan tanto a las personas desaparecidas como a las familias y acompañantes.
- › La connivencia entre algunas autoridades y el crimen organizado, así como la corrupción.
- › La existencia de deficiencias en las investigaciones y carpetas de investigación, así como la falta del plan de investigación o hipótesis, ausencia de solicitudes de geolocalización y registros telefónicos, doble desaparición (desaparición administrativa)⁶⁹ y mecanismos de simulación (en palabras de las familias, las autoridades “hacen como que investigan”).
- › Las deficiencias en la identificación, localización y restitución digna.
- › La crisis forense que se traduce, entre otros aspectos, en registros poco confia-

⁶⁹ En estos informes se denomina así a la problemática que resulta de registros deficientes sobre los restos humanos o cuerpos recuperados, por lo que, posteriormente a su localización, puede perderse su rastreabilidad y complejizar o imposibilitar su identificación y reintegración a sus familias.

bles para determinar con precisión cuántas personas fallecidas se encuentran en instalaciones forenses y fosas comunes, así como su vinculación con los registros de personas desaparecidas y procesos de restitución a sus familias.

Además, los testimonios explicitan que, debido a que la mayoría de las personas que buscan y encuentran –y quienes quedan a cargo de sus familias en condiciones de profunda precarización social y económica– son mujeres, se les victimiza y discrimina. Los relatos documentados señalan que las mujeres buscadoras han enfrentado amenazas de muerte, atentados contra su vida, enfrentamientos con grupos criminales, desplazamiento forzado, represalias, extorsión, robo, ataques o actos de violencia, así como importantes impactos en su salud física, psicológica y emocional.

Al respecto, la vivencia de la violencia extrema sobre sus cuerpos las lleva a cuestionar la eficacia y eficiencia de las medidas de protección y la inatención al fenómeno de desplazamiento forzado provocado por la desaparición de personas. Asimismo, se señala que, a falta de voluntad política, las familias de las víctimas recurren a realizar búsquedas independientes que las sitúan en un contexto de mayor violencia y vulnerabilidad, debido a que muchas veces se realizan búsquedas originadas por información anónima proveniente de grupos criminales.

De estos registros se desprenden dos elementos importantes que se tienen en cuenta en el PNB, por un lado, la movilización para la búsqueda tiene su máxima expresión en las familias, colectivos y sociedad que se ha organizado para exigir respuestas al Estado y para crear su propio camino y métodos de búsqueda, y, por otro lado, se vislumbra que las violencias son expresión de una macro criminalidad sustentada en la impunidad y la corrupción.

El estudio diagnóstico identificó que el acceso a la información sobre dinámicas de gobernanza criminal asociadas a la desaparición de personas es restringido y limitado, no obstante, la revisión de la información anecdótica y experiencial de las familias de personas desaparecidas permitió generar un esbozo de los fenómenos delictivos y/o criminalo-delincuenciales frecuentemente asociados, entre los que se encuentran: la tortura, homicidios y feminicidios, abuso sexual y violaciones sexuales, trata de personas, secuestros, explotación laboral y sexual, conflictos socio ambientales (de índole minera, energética o de recursos), disputas territoriales, despojo o acaparamiento de tierras, tráfico de drogas, crimen organizado, corrupción de menores, robo de hidrocarburos, conocido como huachicol, asaltos a autotransportes, tráfico de armas, extorsiones, cobros de piso, entre otros.

Finalmente, como ha sido reconocido por el Estado mexicano, la recuperación de cuerpos y restos de personas fallecidas en espacios públicos y fosas clandestinas ha sido resultado del trabajo de familias de personas desaparecidas, quienes han visibilizado que en el país existe un subregistro de éstas y que al menos existen 25 000⁷⁰ cuerpos y restos de personas fallecidas, dentro de las que podrían encontrarse personas registradas como desaparecidas o no localizadas.

⁷⁰ Dato aportado por el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, citados por el subsecretario de Derechos Humanos, Alejandro Encinas, en conferencia matutina del 17 de marzo de 2022.

01

Sección Programación



En esta sección se detallan las líneas de acción previstas por el PNB, así como los objetivos que se busca lograr con éstas. Las líneas de acción, como se apuntó antes, buscan establecer conjuntos y rutas de actividades que se implementarán por diversas instancias gubernamentales que forman parte del SNBP y de diferentes sectores públicos, en todos los ámbitos gubernamentales.

Además, se enlistan los objetivos que se alcanzarán con la implementación del PNB, las líneas de acción que deberán ponerse en marcha para lograrlos, así como los ejes en los que están organizadas. La estructura de esta sección se basa en la MML, como se muestra en el siguiente esquema.

Figura 21: Estructura programática.



Fuente: Elaboración propia con base en la MML.

1. Objetivos del Programa

1.1 Objetivo central

En México, las personas desaparecidas, no localizadas y sus familias reciben una respuesta inmediata, adecuada y efectiva por parte del Estado para garantizar su búsqueda, localización e identificación, así como el acceso a la justicia y la verdad.

1.2 Objetivos estratégicos

1. El Estado actúa de acuerdo con el impacto diferenciado que tiene la desaparición y no localización en los diferentes grupos de población.
2. La respuesta de las autoridades ante la desaparición y no localización de personas se desarrolla de manera oportuna para lograr su localización con vida.
3. Las autoridades responsables de la búsqueda de personas cuentan con la infraestructura, la capacidad técnica y el personal profesional necesario.
4. La autoridad desarrolla acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos e identificación de los perpetradores para brindar a las víctimas y a sus familiares una explicación de lo sucedido, así como evitar otros casos de desaparición.

5. El Estado garantiza un proceso humanitario de identificación y restitución de los cuerpos y restos de personas localizadas sin vida.
6. La autoridad genera acciones que aseguran la búsqueda continua y permanente de todas las personas cuyo paradero sea desconocido, sin importar el evento o causa que se asocie a su ausencia o desaparición, ni el tiempo que haya transcurrido desde la misma.

Para alcanzar los objetivos estratégicos definidos, el PNBPN establece las acciones que las instituciones y autoridades de los tres órdenes de gobierno ejecutarán. Estas acciones se describen como líneas de acción.

1.3 Líneas de acción

Las líneas de acción (LA) se incorporan al PNBPN organizadas por ejes de intervención (EI) para orientar y organizar las diferentes actividades, de tal forma que se pueda garantizar su integración, articulación y continuidad de manera ordenada, coherente y sistemática.

1.3.1 Ejes de intervención

Dentro de la estructura programática planteada, los EI funcionan como ámbitos de categorización que permiten la subagrupación, clasificación y organización de las LA, conforme al tipo de intervención que será requerida para su planificación e implementación.

Los nueve **EI** en los que se clasifican las líneas de acción son los siguientes:

- 1 GPOR**
Gestión pública orientada a resultados
- 2 IEE**
Infraestructura y equipamiento especializados
- 3 FP**
Formación y profesionalización
- 4 II**
Intervención interinstitucional
- 5 SIIBD**
Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos
- 6 RC**
Rendición de cuentas
- 7 P**
Prevención
- 8 OACP**
Operación y atención centrada en las personas
- 9 OAFIC**
Operación y atención del fenómeno criminal

EI 01 Gestión pública orientada a resultados (GPOR)

En este eje se ubican las líneas de acción que buscan mejorar la operación, fortalecer la eficacia y eficiencia, así como los procesos internos para el procesamiento y sistematización de información para la evaluación de resultados de los actores e instancias gubernamentales involucradas en la búsqueda, identificación, investigación y persecución de casos de personas desaparecidas.

EI 02 Infraestructura y equipamiento especializados (IEE)

A este eje se incorporan las líneas de acción que definen modelos o requerimientos necesarios de infraestructura y equipamiento para la operación de los actores e instancias gubernamentales involucradas en la búsqueda, identificación, investigación y persecución de casos de personas desaparecidas.

EI 03 Formación y profesionalización (FP)

Con este eje se organizan las líneas de acción que se vinculan con procesos de socialización, profesionalización, capacitación, y fortalecimiento de competencias y capacidades de: los actores gubernamentales involucrados en la búsqueda, identificación, investigación y persecución de casos de personas desaparecidas, así como familias y otros actores de la sociedad civil que se involucran activamente en el proceso de búsqueda de personas desaparecidas.

EI 04 Intervención interinstitucional (II)

Este eje vincula las líneas de acción que se dirigen a la mejora de los procesos de coordinación entre actores, la generación de acuerdos y la actuación conjunta de todos los ámbitos de gobierno, con procesos que garanticen la participación de las familias de personas desaparecidas y otros actores de la sociedad civil que se involucran activamente en el proceso de búsqueda de personas desaparecidas.

El 05 Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos (SIIBD)

Las líneas de acción que se concentran en este eje se dirigen a la generación de una estructura sólida de datos para facilitar la incorporación de herramientas y soluciones tecnológicas que propicien el intercambio de información y la generación de inteligencia basada en análisis de datos.

El 06 Rendición de cuentas (RC)

En este eje se incorporan las líneas de acción que buscan propiciar un debate público informado mediante el acceso a información relevante sobre los resultados, logros y retos del PNBP y los actores involucrados en su implementación.

El 07 Prevención (P)

En este eje se incorporan las líneas de acción vinculadas a la formación, educación y monitoreo de espacios en los que existe mayor riesgo de ocurrencia de casos de desaparición, con el propósito de crear entornos que reduzcan la probabilidad de nuevos hechos de desaparición de personas.

El 08 Operación y atención centrada en las personas (OACP)

Las líneas de acción que se vinculan a este eje se caracterizan por la definición de estándares y modelos de atención y trato de las víctimas y sus familias, así como sus seres queridos, con el propósito de garantizar el acceso igualitario a los recursos y servicios del programa.

El 09 Operación y atención del fenómeno criminal (O AFC)

En este eje se concentran las líneas de acción que buscan impulsar la investigación y persecución proactiva y estratégica de los delitos que se vinculan al fenómeno criminal de la desaparición de

personas, así como la definición de políticas de persecución penal que orienten los esfuerzos de las instituciones de procuración de justicia a la reducción de la impunidad en casos de desaparición de personas.

1.3.2 Líneas de acción vinculadas a la estructura programática

Las siguientes tablas muestran las LA organizadas por objetivo estratégico (OE), señalando el EI al que pertenecen, identifica si la LA es un punto de vinculación con el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense (PNEIF) o si se trata de una acción que impulse la participación de las familias e inclusión social (PFIS), la fase en que se prevé su implementación (FI) y los actores que participarán para su implementación. Además, se estructuran bajo este esquema con el propósito de concentrar la información relevante sobre las LA y facilitar su consulta y seguimiento.



OE 1	El Estado actúa de acuerdo con el impacto diferenciado que tiene la desaparición y no localización en los diferentes grupos de población						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor Coordinador	Actores implementadores	
LA01	Incorporar a los criterios de asignación de recursos públicos los elementos mínimos que permitan acercar y facilitar el acceso a los servicios de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas a las zonas rurales o comunidades fuera de las capitales o zonas urbanas.	EI01 - Gestión pública orientada a resultados	-	II	SEGOB SESNSP FGR	SHCP SEGOB	SESNSP FGR
LA02	Incorporar a los criterios de asignación de recursos públicos la creación de espacios dignos y accesibles dirigidos a la atención de las Víctimas y sus familias dentro de las instalaciones de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas.	EI01 - Gestión pública orientada a resultados	-	II	SEGOB SESNSP FGR	FGE/FGJE SHCP SEGOB	SESNSP FGR
LA03	Incorporar a los procesos de intervención interinstitucional de la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el mecanismo por el que la autoridad garantizará que las personas localizadas con vida no se expongan al contexto de violencia que dio origen a su ausencia.	EI08 - Operación y atención centrada en las personas	-	II	CNB CNPJ CLB	FGE/FGJE CNB FGR CLB	SSPC SP CEAV CAV
LA04	Establecer directrices con enfoque diferenciado, que homologuen los criterios para el diseño, visualización y captura de información en bases de datos, registros y sistemas informáticos institucionales.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	-	II	CNB FGR SESNSP	CLB CNB FGE/FGJE	FGR SESNSP

OE 1	El Estado actúa de acuerdo con el impacto diferenciado que tiene la desaparición y no localización en los diferentes grupos de población						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor Coordinador	Actores implementadores	
LA05	Incorporar a las bases de datos, registros y sistemas informáticos de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas, los campos de información necesarios para identificar y analizar el impacto diferenciado que tiene la desaparición y no localización en los distintos grupos de población.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	-	II	CNB FGR SESNSP	CNB CLB FGR FGE/FGJE SESNSP	SSPC SP GN PyRS Penitenciarias MAEBI
LA06	Incorporar a los procesos de intervención interinstitucional de la búsqueda de personas, procesos de atención, seguimiento y acompañamiento a las Víctimas y sus familias, que incluyan a instituciones que proporcionen atención integral a los distintos grupos en situación de vulnerabilidad.	EI08 - Operación y atención centrada en las personas	-	II	CNB CNPJ CLB	CEAV CAV CNB FGR	FGE/FGJE CLB DIF
LA07	Incorporar a los procesos de intervención interinstitucional de la Búsqueda de Personas, el método y procedimiento que contemple medidas de protección y mecanismos de supervisión para evaluar los factores de riesgo que presentan las Víctimas de los Delitos de Desaparición, Delitos Concurrentes y Conexos a la desaparición, así como los de sus familias, sus representantes y acompañantes.	EI08- Operación y atención centrada en las personas	-	II	CNB CNPJ CLB	FGR FGE/FGJE CEAV CAV	SSPC SP GN
LA08	Implementar medidas de seguridad y cuidado, que disminuyan los riesgos para las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas, las familias de las Víctimas y otras personas que llevan a cabo acciones de búsqueda en campo.	EI08 - Operación y atención centrada en las personas	 PFIS	II	CNB CNPJ CLB	CLB CNB FGR FGE/FGJE SP SSPC	GN CEAV CAV Ipol SEDENA

OE 1	El Estado actúa de acuerdo con el impacto diferenciado que tiene la desaparición y no localización en los diferentes grupos de población						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor Coordinador	Actores implementadores	
LA09	Establecer los estándares de actuación que las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas adoptarán para la atención digna, inclusiva, sin discriminación, psicosocial y proactiva hacia las Víctimas, sus familias, sus representantes y acompañantes.	EI08 - Operación y atención centrada en las personas	-	II	CNB CNPJ CLB	CNB FGR FGE/FGJE CEAV CAV	SSPC GN SP CLB
LA10	Establecer los estándares de actuación que las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas adoptarán para la atención diferenciada en los procesos de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas.	EI08 - Operación y atención centrada en las personas	-	II	CNB CNPJ CLB	CNB FGR CLB CEAV CAV	SSPC GN SP FGE/FGJE
LA11	Incorporar a los conversatorios locales y regionales de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas, sesiones que incluyan a las familias de las Víctimas, sus acompañantes y representantes, sociedad civil y cualquier otra persona que lleve a cabo acciones búsqueda en campo, para analizar los riesgos y determinar posibles medidas de seguridad y cuidado para las autoridades y personas que llevan a cabo acciones de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas.	EI01 - Gestión pública orientada a resultados	 PFIS	II	SEGOB SESNSP FGR	SEGOB SESNSP FGR CLB CLB A FGE/FGJE CNB	CNPJ SSPC SP CEAV CAV CNPDP IPol
LA12	Difundir en espacios digitales, impresos, radios comunitarias y canales públicos de televisión, los derechos de las Víctimas y sus familias, el impacto de la desaparición, las obligaciones de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas frente a la desaparición y no localización de personas, con la colaboración de instancias públicas que traduzcan el contenido a lenguas indígenas, así como para personas con discapacidad visual y auditiva.	EI07 - Prevención	 PFIS	II	SESNSP SEGOB CNB	CLB CEAV CAV CNB SEGOB SESNSP	CDHE CLB A CNPDP CONAPRED DIF INALI

OE 1	El Estado actúa de acuerdo con el impacto diferenciado que tiene la desaparición y no localización en los diferentes grupos de población						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor Coordinador	Actores implementadores	
LA13	Difundir en las plataformas públicas de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas -en un lenguaje accesible e incluyente- los deberes y formas de actuación que debe cumplir la autoridad en casos de grupos históricamente vulnerados como mujeres, niñas, niños, personas adolescentes, personas indígenas, personas afroamericanas, personas migrantes, personas con discapacidad, personas LGBTTTIQA+ y cualquier otro que sea necesario, para que las familias de las Víctimas puedan exigir una actuación concreta y reportar su incumplimiento.	EI08- Operación y atención centrada en las personas	 PFIS	II	CNB CNPJ CLB	CLB CEAV CAV CNPJ CNB CLB CNDH	CDHE CLB FGE/FGJE SSPC SP CONAPRED CONADIS
LA14	Conformar una red de personas intérpretes que colabore, cuando así se requiera, con las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas para la atención de las víctimas, sus familias, representantes y acompañantes, durante las acciones de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas.	EI08- Operación y atención centrada en las personas	 PFIS	III	CNB CNPJ CLB	INPI INALI	CEAV CAV
LA15	Consolidar el mecanismo de coordinación que garantice el intercambio de información y la articulación permanente entre las instituciones responsables de la atención de la población migrante afectada por la desaparición y las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas.	EI04 - Intervención interinstitucional	-	III	CNB FGR SEGOB	SEGOB CNB SRE GN	SEDENA MAEBI CEAV CAV

OE 1	El Estado actúa de acuerdo con el impacto diferenciado que tiene la desaparición y no localización en los diferentes grupos de población						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor Coordinador	Actores implementadores	
LA16	Publicar investigaciones periódicas que actualicen los escenarios y contextos nacionales, regionales y locales de la desaparición y la no localización de personas en México, contribuyendo así a mejorar las intervenciones gubernamentales mediante la generación de información relevante.	EI08 - Operación y atención centrada en las personas	-	III	CNB CNPJ CLB	CONACYT CNB CLB	FGR FGE/FGJE SESNSP
LA17	Desarrollar campañas coordinadas entre las autoridades, instituciones educativas e instituciones de trabajo con juventudes e infancias, incluidas las de prevención a nivel local y nacional, para visibilizar y sensibilizar sobre la desaparición de personas, los medios de prevención, sus efectos e impacto en las comunidades, dirigidas a las y los alumnos de educación básica, media superior, y población infantil y adolescente no escolarizada del país.	EI07 - Prevención	 PFIS	III	SESNSP SEGOB CNB	CNPDP FGE/FGJE SSPC SP Ipol CNC	CCL SEP DIF SESIPINNA CNDH
LA18	Conformar un grupo de trabajo multidisciplinario con la participación de instituciones de prevención, las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas, familias de las Víctimas, representantes de sociedad civil especializada y autoridades competentes, por grupo de población afectado, que identifique y analice de forma periódica las particularidades de las zonas o localidades del país que presenten mayor incidencia de desaparición y/o no localización de personas.	EI04 - Intervención interinstitucional	 PFIS	III	CNB FGR SEGOB	CNPDP CNB FGR FGE/FGJE SSPC	SP CLB CNC CCL Ipol

OE 1	El Estado actúa de acuerdo con el impacto diferenciado que tiene la desaparición y no localización en los diferentes grupos de población						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor Coordinador	Actores implementadores	
LA19	Ejecutar estrategias focalizadas de intervención interinstitucional para reducir la desaparición, que atiendan las condiciones y vulnerabilidades identificadas con la información que recolecte el grupo de trabajo multidisciplinario integrado por las instituciones de prevención y las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas, familias de las Víctimas, representantes de sociedad civil especializada y autoridades competentes por grupo de población afectado.	EI04 - Intervención interinstitucional	 PFIS	III	CNB FGR SEGOB	CNPDP CNB FGR FGE/FGJE SSPC	SP CLB CNC CCL Ipol

OE 2	La respuesta de las autoridades ante la desaparición y no localización de personas se desarrolla de manera oportuna para lograr su localización con vida						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA20	Incorporar a los criterios de asignación de recursos públicos la implementación de modelos interinstitucionales de reacción inmediata, que permita a las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas ejecutar despliegues operativos efectivos cuando tengan conocimiento de la ausencia de una persona.	EI01 - Gestión pública orientada a resultados	-	II	SEGOB SESNSP FGR	SHCP CNB SEGOB SESNSP FGR	CLB A CLB FGE/FGJE Finanzas/ Haciendas
LA21	Incorporar a los conversatorios locales y regionales de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas sesiones para consensar soluciones a problemáticas operativas que mejoren los procesos interinstitucionales de Búsqueda de Personas.	EI04 - Intervención interinstitucional	-	II	CNB FGR SEGOB	FGE/FGJE CLB SP	PEI Ipol CCL

OE 2 La respuesta de las autoridades ante la desaparición y no localización de personas se desarrolla de manera oportuna para lograr su localización con vida							
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA22	Incorporar a los conversatorios locales y regionales de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas sesiones con participación de las familias de las Víctimas, sus representantes y acompañantes, así como la sociedad civil interesada, para consensar soluciones a las problemáticas y áreas de oportunidad que observen en la actuación de las autoridades y en el desarrollo de los procesos de Búsqueda de Personas.	EI04 - Intervención interinstitucional	 PFIS	II	CNB FGR SEGOB	FGE/FGJE CLB SPE PEI IPol	CCL CDHE CAV SP
LA23	Incorporar a los conversatorios locales y regionales de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas sesiones para unificar el entendimiento de las actuaciones y acciones administrativas, ministeriales y judiciales en los procesos de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas.	EI04 - Intervención interinstitucional	-	II	CNB FGR SEGOB	FGE/FGJE CLB SPE PEI IPol	CCL CDHE CAV AJ SP
LA24	Desformalizar las acciones administrativas, ministeriales y judiciales para la búsqueda inmediata, mediante la generación de acuerdos interinstitucionales que atiendan el esquema de intervención articulado por el SNBP y los sistemas o mecanismos locales de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, garantizando la protección de los datos personales.	EI04 - Intervención interinstitucional	-	II	CNB FGR SEGOB	FGE/FGJE SESNSP FGR SP SSPC	SEGOB CLB A AJ JD J1a
LA25	Implementar modelos de reacción y despliegue operativo inmediato, dentro y entre los sistemas o mecanismos locales de búsqueda, a partir de los procesos de coordinación y de los lineamientos de actuación establecidos en los Protocolos de Actuación Vigentes.	EI04 - Intervención interinstitucional	-	II	CNB FGR SEGOB	FGR GN CNB SESNSP SSPC FGE/FGJE SP PEI	IPol Penitenciaria Protección Civil SICT AJ ISS PyRS Hospitales generales

OE 2	La respuesta de las autoridades ante la desaparición y no localización de personas se desarrolla de manera oportuna para lograr su localización con vida						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA26	Armonizar los protocolos de actuación vigentes para lograr despliegues operativos coordinados y efectivos frente a los Reportes, las Denuncias o las Noticias por parte de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas.	EI04 - Intervención interinstitucional	-	II	CNB FGR SEGOB	SEGOB CNB CLB	FGR FGE/FGJE
LA27	Desformalizar las acciones administrativas para que las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas tengan acceso ágil a los videos e imágenes de las cámaras o dispositivos de monitoreo de las instituciones públicas, mediante la generación de acuerdos interinstitucionales, que atiendan el esquema de intervención articulado por el SNBP y los sistemas o mecanismos locales de Búsqueda de Personas, garantizando la protección de los datos personales.	EI04 - Intervención interinstitucional	-	II	CNB FGR SEGOB	CLB GN CNB SESNSP SSPC SEDENA	SEMAR FGE/FGJE SP IPol CNI INAI
LA28	Ejecutar la estrategia que permita implementar un modelo de interoperabilidad entre las instituciones federales y locales responsables de llevar a cabo labores en campo o de gestión de información relacionada a los procesos de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, conforme a los protocolos de actuación vigentes y a la estrategia tecnológica para la incorporación de información al RNPDO.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	-	III	CNB FGR SESNSP	CNB CLB FGR CNPJ GN PyRS CNI FGE/FGJE SP	SSPC Ssa Hospitales generales Panteones Protección Civil Penitenciaria CLB A INM

OE 2 La respuesta de las autoridades ante la desaparición y no localización de personas se desarrolla de manera oportuna para lograr su localización con vida							
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA29	Establecer los estándares de actuación que definan la respuesta sin dilación que el funcionamiento de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas debe generar ante el Reporte, la Denuncia o la Noticia, de acuerdo con la LGD.	EI08- Operación y atención centrada en las personas	-	III	CNB CNPJ CLB	FGR CNB GN SESNSP CNPJ SSPC	FGE/FGJE SP SFP OIC Contralorías Visitaduría
LA30	Conformar esquemas de organización locales que permitan la vinculación permanente de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas con el sector público, privado y la comunidad de la zona para facilitar el acceso a dispositivos privados de grabación, así como a cualquier información que se pueda requerir durante la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas.	EI08- Operación y atención centrada en las personas	 PFIS	III	CNB CNPJ CLB	CLB CCL FGE/FGJE PEI	SP CNPJ IPol

OE 3 Las autoridades responsables de la búsqueda de personas cuentan con la infraestructura, la capacidad técnica y el personal profesional necesario							
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA31	Incorporar a la política de asignación de recursos los criterios que permitan la contratación del personal técnico, administrativo y operativo necesario para que las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas cumplan con sus obligaciones y funciones.	EI01 - Gestión pública orientada a resultados	-	II	SEGOB SESNSP FGR	SHCP SEGOB SESNSP FGR CLB A	CLB Finanzas/ Haciendas FGE/FGJE CNB

OE 3	Las autoridades responsables de la búsqueda de personas cuentan con la infraestructura, la capacidad técnica y el personal profesional necesario						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA32	Determinar el proceso administrativo bianual que permita la identificación de las necesidades de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas para el desempeño de sus funciones, conforme a la normativa y regulación vigente, que posibilite la gestión, asignación y monitoreo de los recursos.	EI 01- Gestión pública orientada a resultados - GPOR	-	II	SEGOB SESNSP FGR	CNB FGR SEGOB SHCP Finanzas/ Haciendas	CLB FGE/FGJE SSPC CLB A SESNSP
LA33	Establecer criterios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidades para que sean incorporados a la gestión de cada una de las autoridades que integran el SNBP y sistemas o mecanismos de búsqueda locales.	EI06 - Rendición de cuentas	-	II	SEGOB CNB FGR	INAI IET CNPJ CLB A SSPC SEGOB	CLB CNC CCL CNB FGR
LA34	Establecer la política de distribución de recursos público basada en resultados y cargas de trabajo que las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas deberán seguir.	EI01 - Gestión pública orientada a resultados	-	II	SEGOB SESNSP FGR	SHCP Finanzas/ Haciendas SEGOB CNB	SESNSP CLB A FGR SEGOB
LA35	Desarrollar lineamientos para la mejora continua de la interfaz de la versión pública del RNPDO, con la organización y desagregación de datos, que permita consolidar su uso en el análisis de la desaparición en México.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	 PFIS	II	CNB FGR SESNSP	CNB CLB FGR	FGE/FGJE CNPJ
LA36	Establecer procesos de reclutamiento por competencias y permanencia para el personal de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas.	EI03 - Formación y profesionalización	-	II	SESNSP CNB CNPJ	CNPJ CNB GN SSPC SEDENA SEMAR	SFP FGE/FGJE SP IPol Protección Civil

OE 3	Las autoridades responsables de la búsqueda de personas cuentan con la infraestructura, la capacidad técnica y el personal profesional necesario						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA37	Implementar programas en esquema híbrido (digital y presencial) para la formación continua, la especialización y la profesionalización del funcionamiento de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas.	EI03 - Formación y profesionalización	-	II	SESNSP CNB CNPJ	CNB CLB CNPJ GN SSPC	SEDENA SEMAR FGE/FGJE SP IPol
LA38	Incorporar a los programas de formación profesional de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas, módulos de capacitación inicial, intermedia, especializada y de actualización, enfocados en brindar al funcionamiento los conocimientos técnicos y prácticos necesarios para desarrollar procesos de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas conforme a lo establecido en los Protocolos de Actuación Vigentes.	EI03 - Formación y profesionalización	-	II	SESNSP CNB CNPJ	CNB CNPJ GN CLB SEMAR	SEDENA SSPC FGE/FGJE SP IPol
LA39	Implementar programas de formación para las víctimas, sus familias, representantes y acompañantes, así como para la sociedad civil interesada en materia de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas y sobre la exigencia de sus derechos en esquemas híbridos (digital y presencial).	EI03 - Formación y profesionalización	 PFIS	III	SESNSP CNB CNPJ	CNB FGR CLB	CEAV CAV FGE/FGJE
LA40	Llevar a cabo la evaluación por competencias del funcionamiento de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas.	EI03 - Formación y profesionalización	-	III	SESNSP CNB CNPJ	CNB FGR CLB SESNSP GN	SSPC FGE/FGJE SP IPol CLB A

OE 3	Las autoridades responsables de la búsqueda de personas cuentan con la infraestructura, la capacidad técnica y el personal profesional necesario						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA41	Evaluar el cumplimiento de los criterios de especialización que debe cubrir el funcionariado responsable de la investigación de los Delitos de Desaparición, Delitos Concurrentes y Conexos a la desaparición, de acuerdo con la LGD y los protocolos de actuación vigentes.	EI03 - Formación y profesionalización	-	III	SESNSP CNB CNPJ	FGR PFM FGE/FGJE PEI	SPE SP IPol
LA42	Evaluar la eficacia de los programas de formación continua, profesionalización y de capacitación inicial, intermedia especializada y de actualización para el funcionariado de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas.	EI03 - Formación y profesionalización	-	III	SESNSP CNB CNPJ	FGR CNB CLB GN FGE/FGJE	SSPC SP IPol PEI Protección Civil
LA43	Aplicar la experiencia adquirida por las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas en el análisis integral de casos y la planificación de intervenciones estandarizadas.	EI08- Operación y atención centrada en las personas	-	III	CNB CNPJ CLB	FGR CNB SESNSP SSPC PFM FGE/FGJE SP SMF GN	CEAV CLB SEDENA CAV AJ SEDENA IPol SPE
LA44	Crear un Manual de Explotación de Indicios, producto de la Búsqueda Generalizada de Datos, orientado a la estandarización de prácticas y criterios, la capacitación del funcionariado y al incremento de la eficiencia y eficacia del proceso de explotación de indicios, que se actualice de forma periódica.	EI03 - Formación y profesionalización	-	III	SESNSP CNB CNPJ	CNB CLB	FGR FGE/FGJE

OE 3 Las autoridades responsables de la búsqueda de personas cuentan con la infraestructura, la capacidad técnica y el personal profesional necesario							
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA45	Consolidar el Comité del Sistema Único de Información Tecnológica e Informática para el desarrollo del SUII y la aplicación de sus lineamientos.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	 CPNEIF	III	CNB FGR SESNSP	CNB FGR SSPC	SEGOB FGE/FGJE CLB

OE 4 La autoridad desarrolla acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos e identificación de los perpetradores para brindar a las víctimas y a sus familiares una explicación de lo sucedido, así como evitar otros casos de desaparición							
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA46	Establecer estándares nacionales para que la persecución penal se dirija a atender el Delito de Desaparición y los Delitos Concurrentes y Conexos a la desaparición como elementos clave para reducir la impunidad.	EI09 - Operación y atención del fenómeno criminal	-	II	FGR CNPJ SESNSP	FGR FGE/FGJE AJ	CNPJ SESNSP
LA47	Establecer estándares para sistematizar los procesos de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas desarrollados por actores distintos a la autoridad ministerial y asegurar que sean utilizables como evidencia en los procesos judiciales.	EI09 - Operación y atención del fenómeno criminal	-	II	FGR CNPJ SESNSP	SPE PEI FGE/FGJE AJ	FGR CLB CNB SMF

OE 4	La autoridad desarrolla acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos e identificación de los perpetradores para brindar a las víctimas y a sus familiares una explicación de lo sucedido, así como evitar otros casos de desaparición						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA48	Llevar a cabo sesiones de seguimiento periódicas, regulares y formales con las víctimas, sus familias, representantes y acompañantes, así como la sociedad civil, para dar seguimiento a las actuaciones y acciones desarrolladas por la autoridad ministerial responsable de la investigación del Delito de Desaparición y los Delitos Concurrentes y Conexos a la desaparición.	EI06 - Rendición de cuentas	 PFIS	II	SEGOB CNB FGR	CNB CLB FGR FGE/FGJE JD AJ	CGSP FE CNC CCL PFM
LA49	Impulsar la suscripción de acuerdos para que las Instituciones de Procuración de Justicia integren el fenómeno delictivo de desaparición de personas y a aquellos fenómenos delictivos con los que exista conexidad, como prioritarios en sus políticas o planes de persecución penal.	EI09 - Operación y atención del fenómeno criminal	-	II	FGR CNPJ SESNP	FGE/FGJE FGR	CNPJ CENAPI
LA50	Establecer un esquema de coordinación que articule acciones e intercambio de información entre las áreas de investigación de las fiscalías, las áreas de servicios forenses y CLB que integre diversas investigaciones vinculadas y procesos de atención de la macro criminalidad.	EI09 - Operación y atención del fenómeno criminal	 CPNEIF	II	FGR CNPJ SESNP	CLB FGE/FGJE SPE	SMF CENAPI
LA51	Incorporar a las bases de datos, registros y sistemas informáticos nacionales y locales de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas, los campos de datos, funcionalidades y procesos para visibilizar y cuantificar los Delitos Concurrentes y Conexos que se relacionen con el Delito de Desaparición.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	-	II	CNB FGR SESNP	CNB CLB FGR FGE/FGJE SPE	PEI IPoI JD AJ PFM

OE 4	La autoridad desarrolla acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos e identificación de los perpetradores para brindar a las víctimas y a sus familiares una explicación de lo sucedido, así como evitar otros casos de desaparición						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA52	Implementar modelos de distribución de competencia interna en las áreas de investigación del delito de las Instituciones de procuración de justicia, que faciliten la investigación conjunta de diversas unidades de investigación del fenómeno delictivo con independencia del tipo penal.	EI09 - Operación y atención del fenómeno criminal	-	III	FGR CNPJ SESNSP	FGE/FGJE SPE PEI IPol JD	AJ FGR FGE/FGJE PFM
LA53	Integrar modelos de análisis de los Delitos de Desaparición y el mapeo de redes de perpetradores, como medios para la persecución penal estratégica de los Delitos Concurrentes y Conexos a la desaparición.	EI09 - Operación y atención del fenómeno criminal	-	III	FGR CNPJ SESNSP	FGE/FGJE SPE PEI	CGSP FE PFM
LA54	Implementar modelos de investigación de asociación de casos y análisis de contexto, que atiendan el fenómeno delictivo de desaparición de personas con independencia de los tipos penales que se hayan registrado.	EI09 - Operación y atención del fenómeno criminal	-	III	FGR CNPJ SESNSP	FGE/FGJE SPE PEI IPol JD	AJ FGR FGE/FGJE CNB
LA55	Incorporar a los modelos de gestión de casos y de distribución estratégica de casos de las Instituciones de procuración de justicia, los ajustes a los procesos y criterios necesarios para garantizar que atiendan lo establecido en la LGD, los Protocolos de Actuación Vigentes y los estándares nacionales emitidos para la Búsqueda de Personas e investigación de los Delitos de Desaparición, Delitos Concurrentes y Conexos a la desaparición.	EI09 - Operación y atención del fenómeno criminal	-	III	FGR CNPJ SESNSP	FGE/FGJE FGR	-

OE 4	La autoridad desarrolla acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos e identificación de los perpetradores para brindar a las víctimas y a sus familiares una explicación de lo sucedido, así como evitar otros casos de desaparición						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA46	Establecer estándares nacionales para que la persecución penal se dirija a atender el Delito de Desaparición y los Delitos Concurrentes y Conexos a la desaparición como elementos clave para reducir la impunidad.	EI09 - Operación y atención del fenómeno criminal	-	II	FGR CNPJ SESNSP	FGR FGE/FGJE AJ	CNPJ SESNSP
LA47	Establecer estándares para sistematizar los procesos de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas desarrollados por actores distintos a la autoridad ministerial y asegurar que sean utilizables como evidencia en los procesos judiciales.	EI09 - Operación y atención del fenómeno criminal	-	II	FGR CNPJ SESNSP	SPE PEI FGE/FGJE AJ	FGR CLB CNB SMF
LA48	Llevar a cabo sesiones de seguimiento periódicas, regulares y formales con las víctimas, sus familias, representantes y acompañantes, así como la sociedad civil, para dar seguimiento a las actuaciones y acciones desarrolladas por la autoridad ministerial responsable de la investigación del Delito de Desaparición y los Delitos Concurrentes y Conexos a la desaparición.	EI06 - Rendición de cuentas	 PFIS	II	SEGOB CNB FGR	CNB CLB FGR FGE/FGJE JD AJ	CGSP FE CNC CCL PFM
LA49	Impulsar la suscripción de acuerdos para que las Instituciones de Procuración de Justicia integren el fenómeno delictivo de desaparición de personas y a aquellos fenómenos delictivos con los que exista conexidad, como prioritarios en sus políticas o planes de persecución penal.	EI09 - Operación y atención del fenómeno criminal	-	II	FGR CNPJ SESNSP	FGE/FGJE FGR	CNPJ CENAPI

OE 4	La autoridad desarrolla acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos e identificación de los perpetradores para brindar a las víctimas y a sus familiares una explicación de lo sucedido, así como evitar otros casos de desaparición						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA50	Establecer un esquema de coordinación que articule acciones e intercambio de información entre las áreas de investigación de las fiscalías, las áreas de servicios forenses y CLB que integre diversas investigaciones vinculadas y procesos de atención de la macro criminalidad.	EI09 - Operación y atención del fenómeno criminal	 CPNEIF	II	FGR CNPJ SESNSP	CLB FGE/FGJE SPE	SMF CENAPI

OE 5	La autoridad desarrolla acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos e identificación de los perpetradores para brindar a las víctimas y a sus familiares una explicación de lo sucedido, así como evitar otros casos de desaparición						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA56	Identificar las necesidades de recursos para que los servicios periciales y áreas forenses de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas cuenten con la capacidad técnico-operativa necesaria para el procesamiento de contextos de hallazgo y recuperación de cuerpos, restos humanos u otras evidencias susceptibles de análisis forense, así como para la identificación de las personas fallecidas.	EI01 - Gestión pública orientada a resultados	 CPNEIF	II	SEGOB SESNSP FGR	SEGOB SESNSP FGR	MEIF FGE/FGJE SPE
LA57	Incorporar a las políticas de asignación de recursos públicos vigentes criterios para el desarrollo de infraestructura y la adquisición de equipamiento necesario para el resguardo digno y conservación temporal de cuerpos y restos humanos en los servicios medico forenses, centros de identificación humana, panteones municipales y en cualquier otra área que las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas destinen para tal fin.	EI02 - Infraestructura y equipamiento especializados	 CPNEIF	II	CNB CLB SESNSP	SEGOB SESNSP FGR MEIF	SHCP CNB FGE/FGJE Finanzas/ Haciendas

OE 5	La autoridad desarrolla acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos e identificación de los perpetradores para brindar a las víctimas y a sus familiares una explicación de lo sucedido, así como evitar otros casos de desaparición						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA58	Establecer estándares nacionales para el procesamiento de contextos de hallazgo y recuperación de cuerpos, restos humanos u otras evidencias susceptibles de análisis forense, así como en la aplicación de métodos de identificación humana en los procesos de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas.	EI09 - Operación y atención del fenómeno criminal	 CPNEIF	II	FGR CNPJ SESNSP	CNB SSPC	GN MEIF
LA59	Establecer estándares nacionales para la entrega digna de cuerpos y restos humanos con enfoque psicosocial, de género, de derechos humanos y con pertinencia cultural hacia las familias de las víctimas de desaparición.	EI08 - Operación y atención centrada en las personas	 CPNEIF	II	CNB CNPJ CLB	FGR CNB SSPC GN FGE/FGJE	CEAV CAV CNPJ MEIF
LA60	Estructurar una política tecnológica y de equipamiento que defina los criterios para los dispositivos y aplicativos relacionados con las bases de datos, sistemas informáticos, equipamiento, gestión de la información e interoperabilidad con otras plataformas tecnológicas nacionales y locales que registren, almacenen y gestionen información del ámbito forense.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	 CPNEIF	II	CNB FGR SESNSP	CNB CLB MEIF	FGR FGE/FGJE
LA61	Establecer el modelo de intervención interinstitucional con enfoque masivo para el procesamiento de contextos de hallazgo y recuperación de cuerpos, restos humanos u otras evidencias susceptibles de análisis forense, así como para la identificación humana de personas desaparecidas.	EI09 - Operación y atención del fenómeno criminal	 CPNEIF	II	FGR CNPJ SESNSP	MEIF CNB SSPC	GN SMF FGE/FGJE

OE 5	La autoridad desarrolla acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos e identificación de los perpetradores para brindar a las víctimas y a sus familiares una explicación de lo sucedido, así como evitar otros casos de desaparición						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA62	Elaborar estándares para que todas las instancias públicas y privadas del país que lleven a cabo el procesamiento de cuerpos y restos humanos cuenten con materiales, equipamiento e infraestructura de calidad.	EI02 - Infraestructura y equipamiento especializados	 CPNEIF	II	CNB CLB SESNSP	SEGOB SESNSP MEIF	FGE/FGJE FGR SMF
LA63	Desarrollar estrategias regionales para la identificación humana de personas desaparecidas, con enfoque masivo .	EI09 - Operación y atención del fenómeno criminal	 CPNEIF	II	FGR CNPJ SESNSP	MEIF CNB FGE/FGJE	FGR SMF
LA64	Conformar un grupo de trabajo multidisciplinario e interinstitucional enfocado en la atención de la problemática de registro y subregistro de fosas comunes en el país.	EI04 - Intervención interinstitucional	 CPNEIF	II	CNB FGR SEGOB	MEIF SSPC GN	SP FGE/FGJE
LA65	Desarrollar las pautas que permitan establecer los requerimientos mínimos de personal, recursos materiales y equipamiento necesario para que las áreas forenses del país desarrollen sus funciones de forma efectiva.	EI01 - Gestión pública orientada a resultados	 CPNEIF	II	SEGOB SESNSP FGR	SEGOB SESNSP FGR SHCP	MEIF CNB FGE/FGJE
LA66	Homologar a nivel nacional, protocolos y estándares que permitan resguardar y catalogar los cuerpos y restos humanos de personas sin identificar, garantizando su resguardo digno y trazabilidad.	EI08 - Operación y atención centrada en las personas	 CPNEIF	II	CNB CNPJ CLB	MEIF CNB FGE/FGJE	FGR SMF FGE/FGJE

OE 5	La autoridad desarrolla acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos e identificación de los perpetradores para brindar a las víctimas y a sus familiares una explicación de lo sucedido, así como evitar otros casos de desaparición						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA67	Implementar el procedimiento para la entrega digna de cuerpos y restos humanos de personas con enfoque psicosocial, de género, de derechos humanos y con pertinencia cultural.	EI08 - Operación y atención centrada en las personas	 CPNEIF	II	CNB CNPJ CLB	FGR CNB SSPC MEIF	FGE/FGJE CEAV CAV
LA68	Desarrollar procesos de evaluación de acciones de búsqueda y recuperación forense en los escenarios de alta complejidad que caracterizan a las desapariciones forzadas de la contrainsurgencia.	EI08 - Operación y atención centrada en las personas	 CPNEIF	II	CNB CNPJ CLB	FGR CNB SSPC MEIF	FGE/FGJE CNC CCL
LA69	Conformar redes locales para la cooperación e intercambio de información entre los hospitales, funerarias, cementerios, áreas forenses, CLB y CNIH.	EI04 - Intervención interinstitucional	 CPNEIF	III	CNB FGR SEGOB	MEIF FGR FGE/FGJE ISS	Hospitales generales Panteones SMF
LA70	Desarrollar lineamientos marco que sirvan de referencia para el impulso de la autonomía técnica y financiera de los servicios periciales y las áreas forenses del país.	EI01 - Gestión pública orientada a resultados	 CPNEIF	III	SEGOB SESNSP FGR	SEGOB SESNSP FGR MEIF	FGE/FGJE CLB CNB SPE
LA71	Impulsar iniciativas ante las autoridades y Congresos locales correspondientes para lograr la autonomía técnica y financiera de los servicios periciales y las áreas forenses del país.	EI01 - Gestión pública orientada a resultados	 CPNEIF	III	SEGOB SESNSP FGR	SEGOB SESNSP FGR MEIF	FGE/FGJE CNB SPE

OE 5	La autoridad desarrolla acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos e identificación de los perpetradores para brindar a las víctimas y a sus familiares una explicación de lo sucedido, así como evitar otros casos de desaparición						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA72	Poner en operación grupos de fuerza de tarea, multidisciplinarios e interinstitucionales para la identificación masiva de restos humanos en las distintas localidades y regiones del país.	EI04 - Intervención interinstitucional	 CPNEIF	III	CNB FGR SEGOB	CNB MEIF FGR	FGE/FGJE SMF
LA73	Implementar la metodología de sistematización de experiencias con la finalidad de recuperar los aprendizajes en torno a los esfuerzos que el MEIF y las áreas forenses del país han generado para el procesamiento de contextos de hallazgo y recuperación de cuerpos, restos humanos u otras evidencias susceptibles de análisis forense, así como en la aplicación de métodos de identificación humana, que permitan el diseño de modelos operativos para una intervención efectiva, o bien adoptar o retomar prácticas destacadas.	EI09 - Operación y atención del fenómeno criminal	 CPNEIF	III	FGR CNPJ SESNSP	MEIF CNB FGR	FGE/FGJE SMF
LA74	Conformar bases de datos con registros de personas fallecidas identificadas y no identificadas, que den cuenta de su intervención forense, manejo y disposición bajo resguardo de los servicios médicos forenses y de aquellas relacionadas con alguna investigación en las fiscalías.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	 CPNEIF	III	CNB FGR SESNSP	CNB FGR MEIF FGE/FGJE CLB PyRS	ISS Hospitales generales SP Penitenciarias Panteones

OE 6	La autoridad genera acciones que aseguran la búsqueda continua y permanente de todas las personas cuyo paradero sea desconocido, sin importar el evento o causa que se asocie a su ausencia o desaparición, ni el tiempo que haya transcurrido desde la misma.						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA75	Incorporar a los criterios de asignación de recursos públicos planes, estrategias o mecanismos que abatan el rezago de casos de desaparición que se registraron previo a la entrada en vigor de la LGD y de la expedición de los Protocolos vigentes por parte de las Autoridades Responsables de la Búsqueda de Personas.	EI01 - Gestión pública orientada a resultados	 CPNEIF	II	SEGOB SESNSP FGR	SEGOB SESNSP FGR SHCP CNB	FGE/FGJE CLB CLB A Finanzas/ Haciendas
LA76	Fortalecer las bases de datos nacionales sobre escenarios de búsqueda, para los que no existan sistemas informáticos susceptibles de confrontarse en forma directa con el RNPDO (como instituciones asistenciales, interacciones con personas en situación de calle, panteones municipales con fosas comunes y otras), priorizando la generación de flujos proactivos de información homologada desde las Instituciones Informadoras hacia las Primarias.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	-	II	CNB FGR SESNSP	CNB FGR MEIF FGE/FGJE Hospitales generales	Panteones CLB Panteones ISS
LA77	Impulsar la adopción de las herramientas tecnológicas desarrolladas por la CNB para potenciar el RNPDO como una herramienta de búsqueda e investigación que organiza y concentra la información sobre personas desaparecidas y no localizadas, con el fin de proporcionar datos relevantes que contribuyan a su localización e identificación.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	-	II	CNB FGR SESNSP	CNB CLB SEGOB FGR	FGE/FGJE SESNSP CNPJ

OE 6	La autoridad genera acciones que aseguran la búsqueda continua y permanente de todas las personas cuyo paradero sea desconocido, sin importar el evento o causa que se asocie a su ausencia o desaparición, ni el tiempo que haya transcurrido desde la misma.						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA78	Promover que las instituciones responsables de registrar y actualizar datos en el RNPDO identifiquen las capacidades que requiere el sistema para atender o resolver las limitaciones o condiciones que presentan los sistemas locales para su interconectividad y portabilidad, de conformidad con lo dispuesto en los Lineamientos que Regulan el Funcionamiento y Coordinación de la Operación del RNPDO.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	-	II	CNB FGR SESNSP	CNB CLB SEGOB	FGR FGE/FGJE CNPJ
LA79	Extender territorial y temporalmente las campañas de recolección de muestras de ADN de familias de personas desaparecidas.	EI08 - Operación y atención centrada en las personas	-	II	CNB CNPJ CLB	MEIF CNB CLB	FGR FGE/FGJE SMF
LA80	Aumentar las soluciones jurídicas e informáticas que posibiliten la confronta masiva y periódica del RNPDO con bases de datos detentadas por todo tipo de instituciones (incluidas extranjeras para casos de personas migrantes) tanto para complementar la información disponible sobre las personas buscadas como para generar indicios de localización mediante Búsqueda Generalizada de Datos.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	-	II	CNB FGR SESNSP	CNB FGR MEIF FGE/FGJE	CLB SEGOB MAEBI
LA81	Robustecer las alianzas con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y la comunidad científica en general, para continuar el desarrollo del Sistema Ángelus, especializado en la organización y análisis de información relacionada con las desapariciones forzadas del contexto contrainsurgente.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	-	II	CNB FGR SESNSP	CONACYT CLB CNPJ	-

OE 6	La autoridad genera acciones que aseguran la búsqueda continua y permanente de todas las personas cuyo paradero sea desconocido, sin importar el evento o causa que se asocie a su ausencia o desaparición, ni el tiempo que haya transcurrido desde la misma.						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA82	Fortalecer la alianza con familias de personas desaparecidas durante la contrainsurgencia, en una red nacional de comunicación y retroalimentación permanente.	EI08 - Operación y atención centrada en las personas	 PFIS	II	CNB CNPJ CLB	FGR CNB FGE/FGJE	SEGOB CNC CCL
LA83	Fortalecer los procesos de memoria asociados a las graves violaciones de derechos humanos perpetradas por la contrainsurgencia.	EI08 - Operación y atención centrada en las personas	 PFIS	III	CNB CNPJ CLB	FGR CNB SEGOB FGE/FGJE	CNDH CDHE CNC CCE
LA84	Implementar procesos de búsqueda forense con enfoque masivo, a partir de bases de datos que permitan una confronta generalizada, así como de esquemas de coordinación con áreas especializadas en generar información que pueda ser usada para la identificación humana.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	 CPNEIF	III	CNB FGR SESNSP	CNB FGR MEIF FGE/FGJE	SESNSP SSPC GN SP
LA85	Desarrollar soluciones informáticas para el cruce inmediato de la información de una persona cuya desaparición se registra en el RNPDO, con todas las bases de datos disponibles, de conformidad con el artículo 90 de la LGD.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	-	III	CNB FGR SESNSP	CNB CLB FGR FGE/FGJE PyRS	ISS Hospitales generales Penitenciarias SMF
LA86	Desarrollar un sistema informático automatizado para acelerar la depuración de falsos positivos provenientes de la Búsqueda Generalizada de Datos.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	-	III	CNB FGR SESNSP	CNB MEIF FGE/FGJE	CLB FGR

OE 6	La autoridad genera acciones que aseguran la búsqueda continua y permanente de todas las personas cuyo paradero sea desconocido, sin importar el evento o causa que se asocie a su ausencia o desaparición, ni el tiempo que haya transcurrido desde la misma.						
	Línea de acción	Eje de intervención	PFIS / PNEIF	FI	Actor coordinador	Actores implementadores	
LA87	Generar soluciones jurídicas e informáticas para que las Comisiones de Búsqueda accedan -de forma autónoma y en tiempo real- a toda la información contenida en bases de datos en manos de otras instituciones cuando ésta sea relevante para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, incluyendo los sistemas de identificación humana como el Sistema Automatizado de Identificación Dactilar (AFIS) de Plataforma México, el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas (RNPED), la base de datos AM/PM (ante mortem/post mortem), entre otras.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	 CPNEIF	III	CNB FGR SESNSP	CNB FGR MEIF	FGE/FGJE CLB SSPC
LA88	Consolidar al Sistema Ángelus como herramienta interinstitucional de acumulación, explotación y consulta de información relacionada con las graves violaciones a derechos humanos cometidas en el contexto contrainsurgente, poniendo especial énfasis en materializar su potencial como mecanismo de coadyuvancia con investigaciones penales.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	-	III	CNB FGR SEGOB	CNB FGR FGE/FGJE	CLB SSPC
LA89	Liberar y mantener actualizada una versión pública abierta del código del Sistema Ángelus, posibilitando que la herramienta sea conocida, retroalimentada a nivel técnico, utilizada y adaptada, nacional e internacionalmente.	EI05 - Soluciones informáticas e interconexión de bases de datos	-	III	CNB FGR SESNSP	FGE/FGJE CLB	-

2. Estrategias transversales para la implementación del Programa

La transversalización de las dos estrategias abordadas en este apartado es planteada por el PNBPN a través de la incorporación de éstas en cada línea de acción, con el propósito de aprovechar los esfuerzos desarrollados previamente, tales como la puesta en operación del RNPNDN y la coordinación de acciones en regiones determinadas del país.

El RNPNDN se ha consolidado como la herramienta tecnológica que ha facilitado la estandarización de los procesos de registro y homogeneidad de datos relevantes para lograr la interoperabilidad y generación de inteligencia para la búsqueda de personas desaparecidas, por lo que la incorporación de una estrategia tecnológica permitirá lograr que, durante la implementación del PNBPN, se defina la forma en la que se integrarán actividades orientadas a la incorporación, actualización y consulta del registro.

Por otro lado, las familias de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil, colectivas, personas acompañantes y expertas, en conjunto con autoridades locales, han impulsado consensos para la atención de problemáticas en regiones específicas. El aprendizaje derivado de estos ejercicios apunta hacia la necesidad de incorporar una estrategia de regionalización, que oriente la forma en la que se implementarán las líneas de acción de manera ordenada, según las prioridades y especificidades de cada zona o territorio en concreto.

La transversalización de estas estrategias implica que, en cada etapa de implementación o puesta en marcha de las líneas de acción del PNBPN, se analice y retome tanto la regionalización como la tecnolo-

gía para la incorporación, actualización y consulta del RNPNDN, de tal suerte que sea posible dar continuidad y sostenibilidad a estos caminos ya trazados por el SNBP e impulsar su consolidación.

2.1 Regionalización de líneas de acción

Con la incorporación de esta estrategia, se establece un ordenamiento territorial por regiones (agrupación de espacios) con el propósito de alcanzar un proceso de implementación descentralizado y adecuado a las necesidades identificadas.

Durante el proceso de implementación, esta estrategia será implementada para consensar los criterios que enmarcan las secciones territoriales en el país, que comparten características o necesidades, para la ejecución coordinada y sinérgica de líneas de acción concretas.

Esta estrategia permite definir y atender las necesidades, problemas causales y autoridades de una zona geográfica del país, así como cualquier otro elemento que resulte relevante abordar mediante programas regionales o estatales de búsqueda de personas desaparecidas u otras acciones de política pública relacionadas.

La determinación sobre la creación de un programa regional o estatal, así como las líneas de acción que incluirá cada una, será definida por la *estructura organizacional para la implementación del PNBPN* y el proceso de *implementación* previsto en la sección II. Implementación.

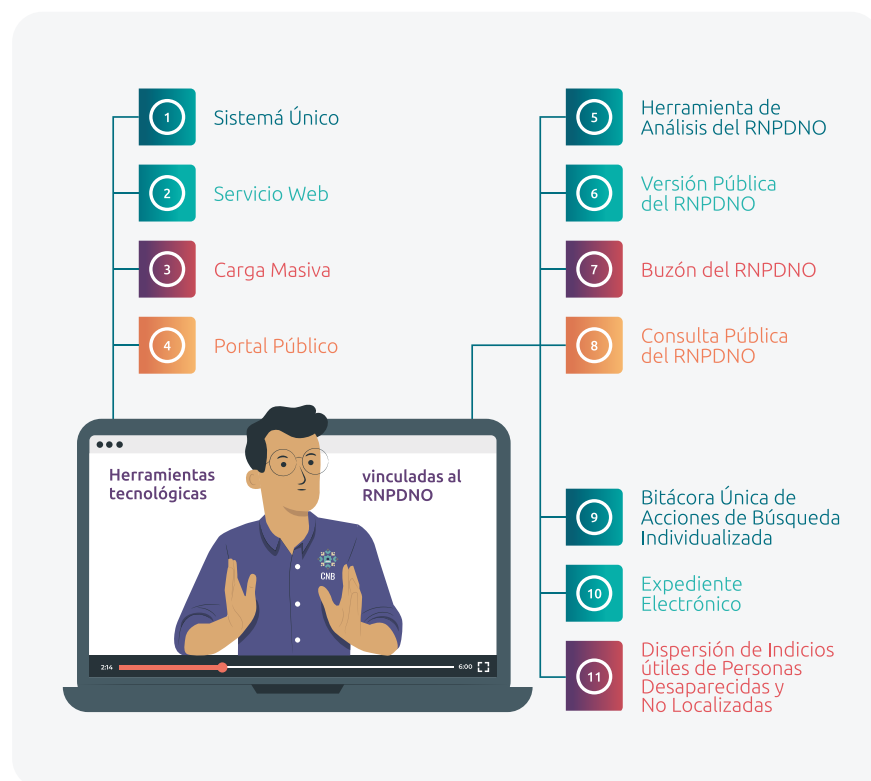
2.2 Estrategia tecnológica para la incorporación, actualización y consulta del RNPDO⁷¹

Se conforma por un compendio de herramientas tecnológicas con el objetivo de consolidar su operación por las autoridades federales y estatales competentes, siendo ésta una plataforma unificada con una estrategia estandarizada de comunicación que permite homologar y garantizar la interoperabilidad, disponibilidad y consistencia de los datos relativos a personas desaparecidas o no localizadas, así como su registro, actualización, confronta, canalización, consulta, explotación, procesamiento y análisis, a fin de proporcionar apoyo en la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas y en la investigación de los delitos de desaparición y los delitos concurrentes o conexos a la desaparición.

Las herramientas descritas en la imagen (además de otras), podrán ser consultadas de manera más amplia y descriptiva en los lineamientos que regulan el funcionamiento y coordinación de la operación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas.

La metodología para normalizar la información histórica en el RNPDO se encuentra en el apartado de *herramientas y metodologías para la implementación del Programa del presente documento*.

Figura 22: Herramientas de la estrategia tecnológica.



Fuente: Elaboración propia con base en la MML.

⁷¹ CNB, Estrategia para el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (CNB, 2023). Véase https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/551515/Estrategia_del_Registro_Nacional_de_Personas_Desaparecidas.pdf.

3. Vinculación del Programa con el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense

La emisión del Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense (PNEIF) es mandato de la LGD y está a cargo de la FGR (artículo 135), cuyo objetivo es identificar aquellos cadáveres inhumados en los que no se estableció su identidad, a través de exhumaciones planificadas, programadas y controladas en un esquema sucesivo, bajo un ambiente regulado, así como la recuperación y análisis de indicios que permitan establecer una hipótesis de identidad y, en su caso, realizar una notificación y entrega digna a sus familias.

Asimismo, la Ley General establece que deben prevalecer puntos de coordinación entre el PNEIF y el PNB.

Con ello en mente, el PNB contiene acciones relacionadas con la identificación con enfoque masivo de personas fallecidas, cuyos restos se encuentran en instancias forenses, fosas comunes y aquellos localizados en sitios de inhumación clandestina, tareas de identificación que se llevan a cabo a través del CNIH⁷² y los centros de identificación humana regionales y estatales, con el propósito de apoyar a las instituciones de procuración de justicia en los procesos de identificación que requieren de disciplinas forenses y, de esta forma, facilitar condiciones para que estas instituciones pongan en marcha el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense.

El CNIH, así como los centros regionales y estatales de la misma naturaleza, generan sinergias con las instituciones de procuración de justicia para que éstas puedan enfocar sus recursos en la investigación y esclarecimiento de hechos delictivos, mientras que la búsqueda de personas desaparecidas se lleva a cabo a través de procesos de identificación masiva de cuerpos o restos de personas fallecidas que actualmente se encuentran sin ser restituidos a sus familias.

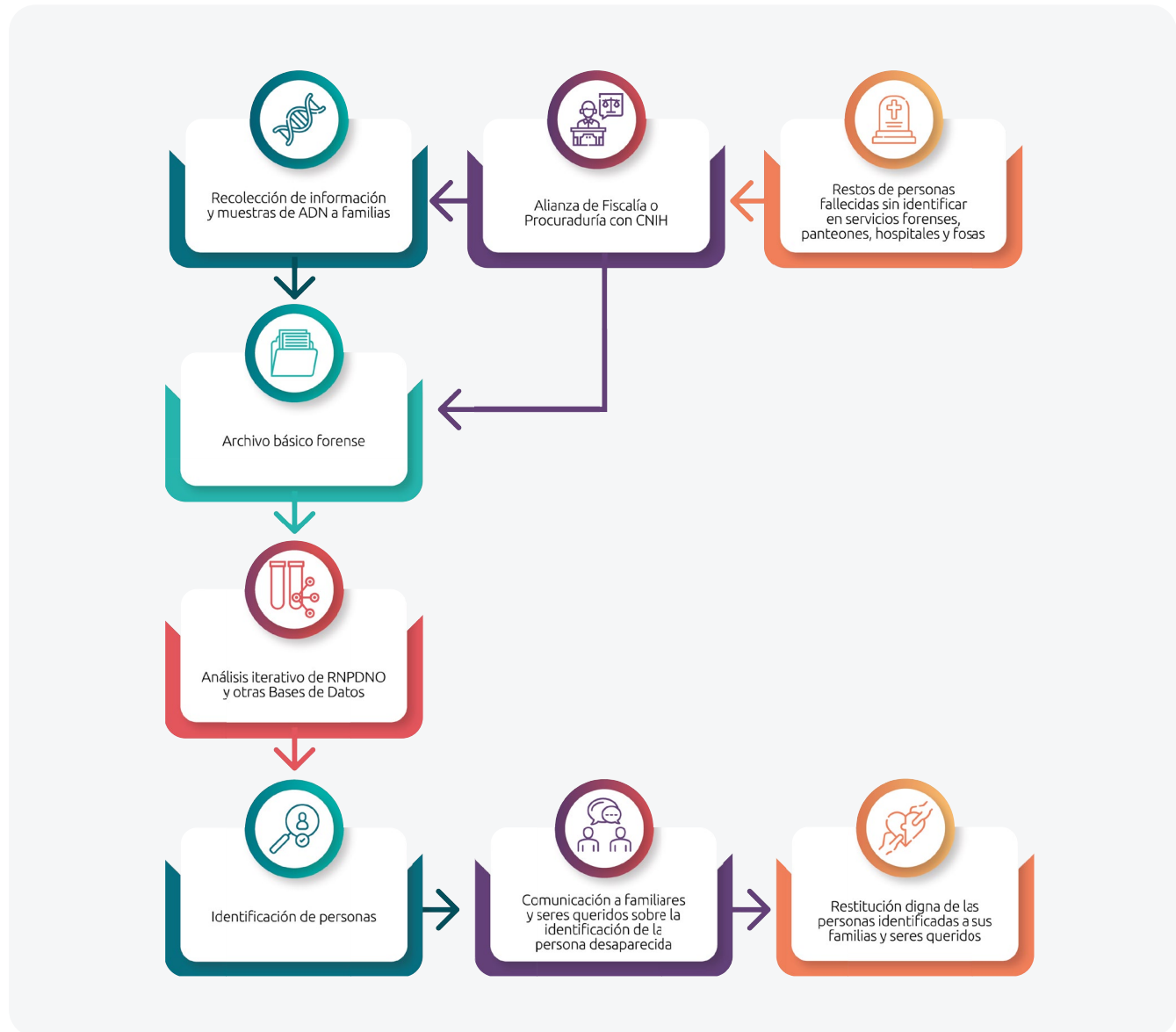
La figura 23 da muestra del proceso de trabajo del CNIH, que se reforzará e institucionalizará con la puesta en marcha de las líneas de acción previstas en la sección I. Programación de este programa.

Mediante la puesta en marcha de procesos de identificación masiva, como lo muestra el esquema anterior, el CNIH desarrolla procesos continuos de cruce de información y bases de datos, que permitirán atender el rezago en los procesos de identificación que actualmente forman parte de la crisis forense existente en el país.

Para ello, el OE 5 –destinado a garantizar un proceso humanitario de identificación y restitución de los cuerpos y restos de personas localizadas sin vida– incorpora más de 19 LA dirigidas a mejorar las condiciones de equipamiento necesario para la identificación humana y estándares de actuación para una recuperación, identificación y restitución humanitaria de las personas desaparecidas localizadas sin vida.

⁷² Mediante la reforma de la Ley General publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de mayo de 2022, se creó el CNIH, con competencia en todo el territorio nacional, el cual debe interconectarse y compartir la información con el resto de las herramientas previstas en el artículo 48 de la Ley General y demás disposiciones jurídicas aplicables (artículo 50).

Figura 23: Proceso del CNIH.



Fuente: Elaboración propia con base en la MML.

De esta forma, el PNBP instala las bases para que las acciones del Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense se desarrollen en condiciones de menor rezago y, con ello, se agilice el logro de sus objetivos.



LA que se vinculan con el PNEIF

02

Sección Implementación



1. Actores implementadores y sus responsabilidades

El enfoque de derechos humanos del PNBPN permite que su puesta en operación permeé en diversos ámbitos de actuación y poderes del Estado. En este contexto, conforme a la LGD, las autoridades que intervienen en la implementación y ejecución del PNBPN son aquellas de todos los órdenes de gobierno que, por sus atribuciones y competencias, deben participar en la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, así como las relacionadas con la prevención, investigación y sanción de los delitos de desaparición y los delitos concurrentes y conexos a los delitos de desaparición.

De esta forma, el PNBPN identifica la intervención y participación de distintos tipos de actores para la implementación de las líneas de acción.

Figura 24: Actores participantes para la implementación del Programa



Fuente: Elaboración propia.

1.1 Organización de la estructura para la implementación del Programa

El Programa identifica a las autoridades e instituciones de los tres órdenes de gobierno responsables de la implementación como *actores participantes*. Su intervención está vinculada a la ejecución de las líneas de acción de conformidad con la sección I. Programación y el proceso de implementación (descrito en esta sección).

1.1.1 Actores participantes

Los actores se organizan como:

› **Actores implementadores:** son aquellos que por sus atribuciones son responsables de ejecutar las líneas de acción del PNBPN.

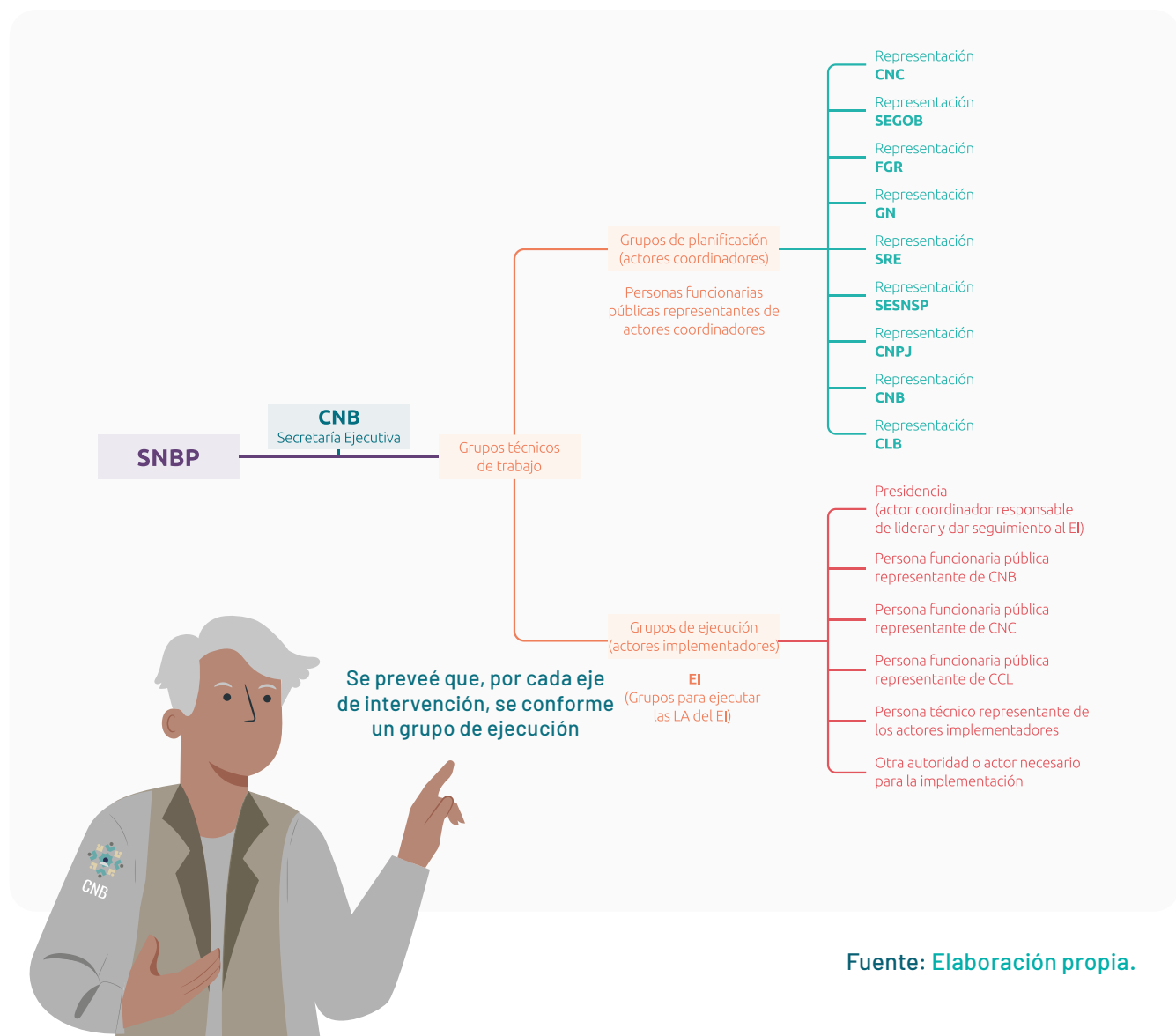
Además, son responsables de impulsar los mecanismos para el involucramiento de diversos sectores sociales, a fin de alcanzar los objetivos estratégicos del PNBPN.

La relación que se materialice con los actores de dichos sectores se reconoce como **vinculación intersectorial** y a los actores como **agentes sectoriales**.

- › **Actores coordinadores:** se ubican dentro de los actores participantes y se conforman por aquellos actores que integran al SNBP. Para efectos de esta estructura, cada actor coordinador designará a la persona funcionaria pública o representante con el perfil técnico idóneo y capacidad de decisión para la implementación y seguimiento del PNB.

Los **actores participantes** y, de ser el caso, los **agentes sectoriales** que implementan el PNB, interactúan de manera no jerárquica e interdependiente, para ello formarán el **grupo de planificación** y los **grupos de ejecución**; esta estructura se organiza de la siguiente forma:

Figura 25: Organigrama de la estructura para la implementación y seguimiento del Programa



1.1.2 Grupos técnicos de trabajo

Los grupos técnicos de trabajo se conforman por:

1. el grupo de planificación, y
2. los grupos de ejecución.

1.1.2.1 Disposiciones generales

1. Los actores coordinadores constituyen el **grupo de planificación**.
2. Los actores implementadores constituyen los **grupos de ejecución**.
3. Cada autoridad que intervenga en el proceso de implementación designará a la o las personas funcionarias públicas con el perfil técnico idóneo y con capacidad de decisión para el cumplimiento del objetivo de cada grupo técnico de trabajo.
4. Los grupos técnicos de trabajo actuarán durante la vigencia del programa.

1.1.2.2 Grupo de planificación

Objeto: planificar y determinar las metas por fase de implementación, identificando las necesidades próximas y determinando el orden de prelación para poner en práctica las líneas de acción previstas en cada fase.

Estructura: este grupo se integra por las personas funcionarias públicas –ejecutoras técnicas– y representantes designadas por cada **actor coordinador**, para que le represente en la toma de decisiones sobre la determinación, seguimiento y evaluación de las líneas de acción, según las fases de implementación.

La CNB preside este grupo.

Responsabilidades:

- › Convocar a sesiones con personas técnicas, expertas y operadoras –funcionarias públicas y de la sociedad civil –para establecer los requerimientos de las líneas de acción y metas anuales.
- › Elaborar la planificación por fase de implementación.
- › Determinar el número de *grupos de ejecución* que se instalarán, así como los actores implementadores que los integrarán.
- › Designar al actor coordinador que presidirá cada grupo de trabajo.
- › Determinar a la persona o personas técnicas invitadas a los grupos técnicos de trabajo.
- › Señalar las líneas de acción que requieren vincularse con otros programas de la política pública nacional en materia de búsqueda de personas desaparecidas, así como con otros programas de carácter nacional, como el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense, entre otros.
- › Implementar los mecanismos de participación de familias, colectivos de familias, organizaciones de la sociedad civil y personas acompañantes, a fin de recibir sus aportaciones y opiniones respecto al plan de trabajo presentado por los *grupos de ejecución*.
- › Validar o modificar el plan de trabajo de los *grupos de ejecución*.

- › Dar seguimiento al avance de la implementación del PNB.
- › Revisar y procesar los informes que le presenten los *grupos de ejecución*.
- › Evaluar los resultados alcanzados en la implementación del PNB.
- › Las demás que se requieran para el cumplimiento del objetivo central del PNB.

1.1.2.3 Grupos de ejecución

Objeto: ejecutar las líneas de acción de cada uno de los objetivos estratégicos del PNB. Estos grupos de trabajo se crearán:

- › para cada eje de intervención (EI) del PNB; o
- › para un fin o fines en específico que el *grupo de planificación* determine conforme a las *estrategias transversales focalizadas* y a las herramientas que se diseñen en la Etapa I que se describe en el proceso de implementación.

Estructura: los grupos se integran por las personas –funcionarias públicas o representantes– designadas por cada actor implementador y, de ser el caso, de cada agente sectorial, en virtud de sus atribuciones y/u objeto, según corresponda y conforme a la tabla de *vinculación de líneas de acción* de la sección I. Programación.

Cada grupo tendrá la siguiente estructura:

- › Presidencia. Una persona funcionaria pública representante del Actor Coordinador –responsable de liderar y dar seguimiento a la implementación de las LA del EI que se trate– designada para presidir al grupo de ejecución.

- › Una persona funcionaria pública representante de la CNB.
- › Una persona representante del CNC.
- › Una persona representante de los CCL.
- › El personal técnico –de las áreas operativas, de gestión o administrativas– que representen a los actores implementadores y, de ser el caso, a los agentes sectoriales, necesarios para lograr el objeto o fin del grupo.
- › Cualquier otra autoridad o actor cuya colaboración se considere oportuna y necesaria para alcanzar los objetivos estratégicos.

Responsabilidades:

- › Elaborar el plan de trabajo para la implementación de las líneas de acción a su cargo, a través de la herramienta de planificación que elabore la CNB.
- › Considerar la ruta trazada por el *grupo de planificación* para elaborar su plan de trabajo.
- › Proponer en su plan de trabajo, en su caso, una reducción o aumento de las metas determinadas por el *grupo de planificación*.
- › Presentar el plan de trabajo al *grupo de planificación* para su validación y, de ser el caso, hacer las modificaciones que le sean solicitadas.
- › Documentar las sesiones de trabajo que sostenga y registrar la información de los resultados y avances de la implementación de las líneas de acción que le corresponde ejecutar.

- › Reportar trimestralmente al *grupo de planificación* los resultados y avances de la implementación de las líneas de acción.
- › Asegurar que los mecanismos de seguimiento y evaluación del PNBP se apliquen.
- › Solicitar que el *grupo de planificación* sesione para modificar o formular una nueva planeación.
- › Las demás que se requieran para el cumplimiento del objetivo central del PNBP.

2. Fases de implementación y su proceso

El proceso para implementar el PNBP requiere de la intervención de los grupos técnicos de trabajo a lo largo de las cuatro fases de implementación, las cuales son secuenciales.

El plazo de implementación del PNBP es de **nueve años**, el cual podrá prorrogarse conforme a lo previsto en la Fase IV de implementación del PNBP.

Figura 26: Temporalidad de fases de implementación



Fuente: Elaboración propia.

2.1 Fase I. Preparación

Esta fase se implementa en el primer año de ejecución del PNBp.

Tiene como **objetivo** la preparación y organización de los actores implementadores y, de ser el caso, de los agentes sectoriales, para el proceso de implementación. En esta fase se diseñarán las herramientas de trabajo necesarias para el proceso de implementación y se conformará la estructura organizacional (con los grupos técnicos de trabajo).

2.1.1 Proceso de la Fase I

1. La CNB elaborará las siguientes guías y herramientas necesarias para el proceso de implementación del PNBp:

- › Las guías de funcionamiento de los grupos técnicos de trabajo.
- › Las guías para las sesiones técnicas que llevará a cabo el *grupo de planificación* para determinar los requerimientos de las líneas de acción y las metas anuales.
- › La *matriz de implementación* que contendrá, como mínimo, la estructura programática y los criterios para determinar la prelación de implementación de las líneas de acción y las metas anuales –mediante esta herramienta se diseñará la planificación por fase–.
- › La herramienta de planificación para los *grupos de ejecución*, que contendrá como mínimo las acciones que cada una de las líneas de acción requerirá para su implementación, los actores responsables, los periodos de tiempo e insumos requeridos para su ejecución, así como

las actividades que garanticen el monitoreo y evaluación.

2. La CNB instalará al *grupo de planificación* y llevará a cabo el proceso de preparación y capacitación de las autoridades que integran este grupo, respecto a:
 - › Estructura y contenido del proceso de implementación del PNBp.
 - › Guías de funcionamiento de los grupos técnicos de trabajo.
 - › Estructura y funcionamiento de la *matriz de implementación*.
 - › Estructura y funcionamiento de la herramienta de planificación.
 - › Estructura y funcionamiento de las herramientas de seguimiento y monitoreo.
3. Una vez que el proceso de preparación concluya, el *grupo de planificación* podrá convocar a personas técnicas, expertas y operadoras –funcionarias públicas y de la sociedad civil– en los procesos de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, así como en la investigación de hechos delictivos relacionados con la materia para tener sesiones de trabajo en las que se establezca el estado óptimo a alcanzar (estándar) por cada línea de acción, así como las metas anuales a cumplirse en cada año del proceso de implementación del PNBp. Los resultados de estas sesiones se obtendrán mediante la *matriz de implementación*.

4. Considerando el resultado de las sesiones citadas, el *grupo de planificación* elaborará el plan para la ejecución de líneas de acción que se implementarán en la Fase II (Alineación de actores implementadores); asimismo, determinará el número de *grupos de ejecución* para atender cada eje de intervención y, en su caso, un fin o fines en específico de acuerdo con las *estrategias transversales focalizadas*.

El *grupo de planificación* determinará, por cada *grupo de ejecución* a instalarse:

- i. al actor implementador que presidirá cada grupo de trabajo. La autoridad que presida será la que tenga la mayor incidencia en la implementación de las líneas de acción en virtud del ámbito de sus atribuciones;
 - ii. la persona o personas técnicas invitadas a los grupos técnicos de trabajo, tomando en cuenta el objetivo o fin para el que se requiere instalar el grupo y las atribuciones u objeto de cada autoridad y, de ser el caso, de cada agente sectorial, y
 - iii. en su caso, a las autoridades adicionales a las implementadoras que conformarán cada grupo.
5. Bajo la coordinación de la CNB, los *grupos de ejecución* tendrán un proceso de preparación sobre:

- › Estructura y contenido del proceso de implementación del PNB.
- › Guías de funcionamiento de los grupos técnicos de trabajo, que incluya, al menos, la estructura organizacional, así como las acciones para el monitoreo y evaluación.

- › Ejes de intervención y líneas de acción a su cargo.
- › Estructura y funcionamiento de la *matriz de implementación*.
- › Estructura y funcionamiento de la herramienta de planificación.
- › Estructura y funcionamiento de las herramientas de seguimiento y monitoreo.

6. Los *grupos de ejecución* sesionarán para elaborar sus planes de trabajo –a través de la herramienta de planificación–, los cuales deberán incluir como mínimo:

- › Un cronograma de ejecución de actividades.
- › Un listado de las necesidades por cada actor implementador integrante que se requieren cubrir para la eficiente implementación de su plan de trabajo.
- › Las acciones que den cumplimiento a los mecanismos de seguimiento y evaluación del PNB.
- › Una propuesta de reducción o aumento de las metas planteadas por el *grupo de planificación*.

Los planes de trabajo serán presentados al *grupo de planificación* para su validación.

7. Previo a validar los planes de trabajo presentados por los *grupos de ejecución*, el *grupo de planificación* garantizará el desarrollo de sesiones virtuales, presenciales o cualquier otro mecanismo de participación con familias, colectivos de familias, organizaciones de la sociedad civil y personas acompañantes, a fin de que éstas puedan conocer y opinar sobre las accio-

nes planteadas en el plan referido y la prelación para su ejecución.

El grupo de *planificación* tomará en cuenta las aportaciones recolectadas para modificar o, en su caso, validar los planes de trabajo presentados por los grupos de ejecución.

8. El SNBP revisará esta primera planificación, y en términos de lo previsto en el *método para la proyección de recursos para la implementación del PNB* (véase el material de consulta), definirá la estrategia nacional para que cada uno de los actores implementadores logren, conforme a la normatividad presupuestaria aplicable, la asignación de los recursos públicos necesarios para la ejecución de las fases subsecuentes.

2.1.2 Monitoreo de la Fase I

1. El grupo de planificación presentará informes trimestrales para reportar a la CNB, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3.1.2 Informes trimestrales de la presente sección.
2. Los grupos de ejecución presentarán al grupo de planificación un reporte anual de cumplimiento de meta, en el que se indiquen los resultados de la meta correspondiente.
3. Al concluir esta Fase I, los grupos técnicos de trabajo, en conjunto con la CNB, integrarán el reporte general de la fase que informe los resultados y logros alcanzados, y que será presentado al SNBP y difundido a la población en general.

2.2 Fase II. Alineación de actores responsables de la búsqueda de personas

Esta fase se desarrolla en el segundo y tercer año de ejecución del PNB.

Tiene por **objetivo** que las autoridades coordinadoras e implementadoras inicien con la implementación de las líneas de acción para alcanzar los objetivos estratégicos del PNB.

Al cierre de esta Fase II, a través de la ejecución de los planes de trabajo, los actores implementadores deberán contar con los recursos –humanos, materiales, financieros, de infraestructura y equipamiento– necesarios para su fortalecimiento institucional y para la implementación del PNB. Con ello, se busca establecer una base institucional sólida, que les permita afrontar la gestión del cambio y la ejecución de líneas de acción que impliquen estructuras más especializadas y relaciones más complejas en las siguientes fases.

2.2.1 Proceso de la Fase II

1. A partir del primer trimestre del segundo año, los *grupos de ejecución* iniciarán con la ejecución de las líneas de acción de las que son responsables y de aquellas que, por su objeto, requieren de una intervención conjunta con otro *grupo de ejecución* instalado.
2. Al final de cada año se analizará si la meta anual correspondiente ha sido cumplida; en caso negativo, los *grupos de ejecución* podrán solicitar al *grupo de planificación* analizar la planificación por fase.

3. De considerarlo viable, el grupo de planificación podrá reajustar la planificación por fase, con esto, los grupos de ejecución tendrían que modificar sus planes de trabajo bajo el proceso de validación previsto en la Fase I.
4. El grupo de planificación revisará si los planes de trabajo de la presente Fase II se cumplieron, el resultado de esta revisión se incluirá en el reporte general de la fase.

2.2.2 Monitoreo de la Fase II

1. El grupo de planificación presentará **informes trimestrales** para reportar a la CNB, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3.1.2 Informes trimestrales de la presente sección.
2. Los grupos de ejecución presentarán al grupo de planificación un **reporte anual de cumplimiento de meta** en el que se indiquen los resultados de la meta correspondiente.
3. Al concluir esta fase de implementación, los grupos técnicos de trabajo, en conjunto con la CNB, integrarán el **reporte general de la fase** que informe los resultados y logros alcanzados, que será presentado al SNBP y difundido a la población en general.

2.3 Fase III. Implementación de modelos y estándares

Esta fase se desarrolla del cuarto al sexto año de implementación del PNBP.

Tiene como **objetivo** la implementación de modelos y estándares mínimos definidos por los actores implementadores, y desarrollados mediante el cumplimiento de las líneas de acción correspondientes. Al finalizar esta fase, las autoridades responsables de la búsqueda de personas operarán completamente con los modelos y estándares mínimos de funcionamiento previstos para las líneas de acción que se prioricen en la planificación de la intervención.

2.3.1 Proceso de la Fase III

1. El grupo de planificación ejecutará el proceso previsto en la Fase I para determinar los requerimientos por cada línea de acción y las metas anuales de esta fase, tomando en cuenta el objetivo de la misma.
2. Con base en el resultado del proceso anterior, el grupo de planificación podrá modificar o formular la planificación a seguir en esta Fase III y, de ser el caso, reconstituir los grupos de ejecución.

Si los supuestos anteriores no llegaron a actualizarse, los grupos de ejecución seguirán con el plan de trabajo inicialmente validado.

3. En su caso, los grupos de ejecución elaborarán un nuevo plan de trabajo –a través de la herramienta de planificación– conforme a la planificación prevista en el numeral anterior. Este plan de trabajo será presentado por el grupo de planificación para su validación conforme a lo previsto en la Fase I.

4. Al final de cada año, se analizará si la meta anual correspondiente ha sido cumplida, en caso negativo, los grupos de ejecución podrán solicitar al grupo de planificación analizar la planificación por fase.
5. De considerarlo viable, el grupo de planificación podrá hacer un análisis de brechas y reajustar la planificación por fase, con esto, los grupos de ejecución tendrían que modificar sus planes de trabajo bajo el proceso de validación previsto en la Fase I.
6. El grupo de planificación revisará si los planes de trabajo de la presente Fase III se cumplieron. El resultado de esta revisión se incluirá en el reporte general de la fase.

2.3.2 Monitoreo de la Fase III

1. El grupo de planificación presentará **informes trimestrales** para reportar a la CNB, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3.1.2 Informes trimestrales, de la presente sección.
2. Los grupos de ejecución presentarán al grupo de planificación un **reporte anual de cumplimiento de meta**, en el que se indiquen los resultados de la meta correspondiente.
3. Al concluir esta fase de implementación, los grupos técnicos de trabajo, en conjunto con la CNB, integrarán **el reporte general de la fase** que informe los resultados y logros alcanzados, que será presentado al SNBP y difundido a la población en general.

2.4 Fase IV. Medición y evaluación

Esta fase se desarrolla del séptimo al noveno año de implementación del PNB.

El **objetivo** de esta fase es que los grupos técnicos de trabajo implementen los mecanismos de medición y monitoreo de los indicadores de resultados e impacto, para determinar si los objetivos estratégicos han sido alcanzados o, en su caso, para generar insumos que permitan al SNBP tomar decisiones informadas sobre las medidas y soluciones necesarias para el logro de los objetivos estratégicos y el fin último del PNB.

Esta fase supone que todas las autoridades responsables de la búsqueda de personas cuenten con los recursos necesarios para su funcionamiento óptimo y operan con los modelos, lineamientos y protocolos requeridos para su buen desempeño. Por tanto, la Fase IV está dirigida al logro de los objetivos estratégicos del PNB y a la medición de su impacto.

2.4.1 Proceso de la Fase IV

1. El grupo de planificación ejecutará el proceso previsto en la Fase I para determinar los requerimientos por cada línea de acción y la meta anual a cumplirse en el séptimo año de implementación, tomando en cuenta el objetivo de esta fase y las líneas de acción que, por alguna razón, no fueron ejecutadas o no alcanzaron la meta de acuerdo con el **reporte general de la Fase III**.
2. Con base en el resultado del proceso anterior, la CNB solicitará que el grupo de planificación sesione para modificar o formular una nueva planificación de la ruta a seguir

en el primer año de esta Fase IV (**séptimo año**) y, de ser este el caso, reconstituir los *grupos de ejecución*. De esta forma, el ciclo de trabajo de los grupos de trabajo inicia nuevamente, conforme lo establecido en la Fase I.

3. Al cierre del séptimo año, el *grupo de planificación* evaluará los resultados de la implementación, a fin de visualizar el grado de avance para alcanzar los objetivos estratégicos.

Con la implementación de los planes de trabajo del séptimo año, se cierra el proceso de ejecución de líneas de acción del PNB.

4. De manera paralela a las actividades previstas en los párrafos anteriores 1, 2 y 3, la CNB iniciará un proceso de evaluación de las intervenciones programáticas de la política nacional de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas (del PNB) y de los resultados de los indicadores de la implementación del PNB. Para la evaluación de las intervenciones de la política pública desarrollará:
 - » metodología para la evaluación;
 - » herramientas para su aplicación; y
 - » plan de trabajo para este proceso.
5. La CNB ejecutará el plan de trabajo del proceso de evaluación citado, a partir del **octavo año**. Asimismo, analizará el nivel de cumplimiento de los indicadores de impacto, de resultados, de productos y de actividad, conforme a los *mecanismos de evaluación del PNB*.
6. La CNB presentará al SNBP el informe preliminar de resultados del proceso de evalua-

ción y de los indicadores. Con base en esta información y la retroalimentación que el SNBP emita, la CNB podrá modificar la metodología, herramientas y plan de trabajo.

7. La CNB evaluará las intervenciones de la política nacional y de los resultados de los indicadores del PNB y presentará al SNBP el informe final de resultados del proceso de evaluación.
8. En el **noveno año**, conforme a los mecanismos y modalidades de participación de las familias, colectivos de familias, organizaciones de la sociedad civil y personas acompañantes en los procesos de implementación, seguimiento y evaluación del PNB, la CNB difundirá con estos actores el informe final para determinar si el objeto central se alcanzó, si aún subsiste el problema público, o bien, si prevalecen rasgos o condicionantes del escenario que configuró la creación del programa.
9. La CNB podrá elaborar un diagnóstico para que, en conjunto con los resultados del proceso de evaluación, se sometan a consideración del *grupo de planificación* para analizar los nuevos retos, a efecto de tomar nuevas decisiones sobre el reinicio del ciclo de la programación dentro de la política pública, lo que significa el replanteamiento del problema central, objetivos estratégicos y líneas de acción.

2.4.2 Monitoreo de la Fase IV

1. El *grupo de planificación* presentará **informes trimestrales** para reportar a la CNB, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3.1.2 Informes trimestrales de la presente sección.

2. Los *grupos de ejecución* presentarán al *grupo de planificación* un **reporte anual de cumplimiento de meta**, en el que se indiquen los resultados de la meta correspondiente.
3. Al concluir esta fase de implementación, los grupos técnicos de trabajo, en conjunto con la CNB, integrarán el **reporte general de la fase** que informe los resultados y logros alcanzados, que será presentado al SNBP y difundido a la población en general.

3. Mecanismos de seguimiento y evaluación del Programa

3.1 Mecanismos de seguimiento

3.1.1 Reportes de los grupos técnicos de trabajo

De acuerdo con lo previsto en la sección II, numeral 2, Fases de implementación y su proceso, el *grupo de planificación* enviará a la CNB los siguientes reportes:

Reporte anual de cumplimiento de meta. Para informar, al cierre de cada año, los resultados de cada meta.

Reportes generales. Al cierre de cada fase de implementación se informarán los resultados y logros alcanzados en la fase correspondiente. Este reporte será presentado al SNBP y difundido a la población en general.

3.1.2 Informes trimestrales

Conforme a lo dispuesto en los artículos 53 y 56 de la LGD, la CNB tiene como mecanismos de seguimiento a la implementación del PNBPN los siguientes informes.

- › La CNB integrará **trimestralmente los informes**

que el *grupo de planificación* le presente sobre el cumplimiento del PNBPN, que contendrán de manera enunciativa, mas no limitativa, lo siguiente:

- » el avance en el cumplimiento de los objetivos del PNBPN con información de la entidad federativa correspondiente, respecto a: el número de personas reportadas como víctimas; el número de personas localizadas, con vida y sin vida; el número de cadáveres o restos humanos que se han localizado e identificado, y las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la localización;
- » el informe de resultados de la gestión de la CLB y del sistema o mecanismo local de búsqueda de personas correspondiente;
- » el reporte sobre vinculación y coordinación entre la CLB y otras instituciones del sistema o mecanismo local de búsqueda de personas correspondiente para casos específicos de búsqueda;
- » el avance en la actualización y adecuado cumplimiento del PHB, y
- » la información de retroalimentación sobre el RNPDO.

3.2 Mecanismos de evaluación

Los mecanismos de evaluación del SNBP se definen de la siguiente forma:

3.2.1 Indicadores de gestión, proceso y resultados⁷³

Los indicadores de gestión, proceso y resultados son actividades evaluativas que se encuentran directamente vinculados a los objetivos del PNB, con la finalidad de hacer medible los objetivos y las líneas acciones que lo integran.

A partir de lo señalado por la LGD y la metodología de diseño de indicadores establecida por el CONEVAL (2013), se han desarrollado 26 indicadores que se distribuyen de la siguiente forma:

Figura 27: Indicadores desarrollados por ámbito de desempeño



Fuente: Elaboración propia.

⁷³ CONEVAL, Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (México: CONEVAL, 2013). Véase https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf. Al medir los cuatro niveles de la estructura analítica del PNB –fin, propósito, componentes y actividades–, los indicadores de impacto (fin) y resultados (propósito) se enfocan a los resultados, y los indicadores de productos (componentes) y actividad (procesos) se enfocan en la gestión. Con lo que se atiende el artículo 134, fracción XIV de la LGD.

Ficha técnica de indicadores

Para facilitar la consulta y estudio individual de los indicadores propuestos, en el material de consulta se incorpora a este documento el concentrado con las 26 fichas técnicas que describen los elementos que conforman cada indicador.

Finalmente, es importante señalar que estos indicadores no son estáticos en tanto que el monitoreo y evaluación de las políticas públicas tampoco lo es. Por tanto, los indicadores planteados podrán ser ajustados y actualizados durante la implementación del PNB.

3.2.2 Evaluación de las intervenciones de la política nacional en materia de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas

Este mecanismo permite evaluar los resultados de la intervención de la política pública ejecutada mediante las líneas de acción de cada fase de implementación y se llevará a cabo conforme a lo establecido en el proceso de la Fase IV. Medición y monitoreo. Esto, a fin de que la CNB y el SNBP puedan analizar los retos persistentes, a efecto

de tomar nuevas decisiones sobre el reinicio del ciclo de la programación dentro de la política pública, lo que implica el replanteamiento del objetivo de desarrollo, el objetivo central, los objetivos estratégicos y las líneas de acción.

4. Proyección y presupuestación para la implementación y seguimiento del Programa

De acuerdo con el proceso de implementación de este programa, cada una de sus fases tendrá un periodo de planificación para la ejecución de las líneas de acción, en el que cada actor implementador determinará, conforme a sus responsabilidades, los recursos necesarios para la puesta en marcha de las líneas de acción previstas en cada fase.

Con la revisión y supervisión por parte del SNBP, se definirá la asignación presupuestal basada en los anteproyectos de presupuestos que presente cada actor implementador, considerando los aspectos administrativos y de política económica, social, ambiental y cultural correspondientes, conforme a la normatividad presupuestal aplicable.

El PNBP dispone de un método de proyección de costos sobre el que los actores coordinadores implementadores podrán definir la proyección de recursos para la implementación del PNBP. Este método se encuentra previsto en el material de consulta del Programa.

5. Herramientas y metodologías para la implementación del Programa

Como se indicó en las *etapas y metodología de elaboración*, el PNBP propone una serie de metodologías, herramientas y mecanismos, las cuales contribuyen a hacer efectivo el cumplimiento de los principios rectores de la búsqueda y lo establecido en la LGD, el PHB y el PHI:

- › Herramientas y metodología para la revisión de averiguaciones previas, carpetas de investigación y otros documentos oficiales.
- › Criterios metodológicos para el análisis de contexto.
- › Metodología para normalizar la información histórica en el RNPDO.

[Disponibles [Aquí](#) o en el sitio de internet de la CNB].

5.1 Revisión de averiguaciones previas, carpetas de investigación y otros documentos oficiales

Estas herramientas permiten llevar a cabo, de manera ágil, la revisión de averiguaciones previas, carpetas de investigación y otros documentos oficiales relacionados con los procesos de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas para

contribuir a la atención efectiva de las víctimas, así como para cumplir con los principios rectores de la búsqueda. Al respecto, se presentan en los documentos del apartado herramientas y metodologías, las siguientes:

1. Herramienta de revisión de expedientes de búsqueda de casos de personas desaparecidas o no localizadas a cargo de las **Comisiones de Búsqueda de Personas** del país (**herramienta 1** de los documentos de herramientas y metodologías), y
2. herramienta de revisión de carpetas de investigación y averiguaciones previas a cargo de las instituciones de procuración de justicia (**herramienta 2** de los documentos de herramientas y metodologías).



5.2 Criterios metodológicos para el análisis de contexto

El análisis de contexto es una herramienta esencial para el desarrollo de acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, en virtud de que permite generar información relevante para la determinación de características en hechos de desaparición. Mediante su aplicación, las instituciones del SNBP pueden allegarse de información que permita establecer líneas de búsqueda, esclarecer los hechos, así como garantizar el acceso a la justicia y la verdad a las víctimas y sus familias.

Con la finalidad de establecer una ruta metodológica que oriente a las personas operadoras en los estándares mínimos de actuación para el de-

sarrollo del análisis de contexto, en el marco de la política nacional en materia de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas y la LGD, el PNBP ha desarrollado una propuesta metodológica marco, que da a conocer los elementos necesarios para la realización del análisis de contexto ante la desaparición de personas pertenecientes a grupos vulnerables, en el contexto de acciones de búsqueda e investigación. Esta metodología considera, entre otros, los siguientes elementos de aproximación del caso:

- › Hipótesis de desaparición
- › Hipótesis de localización
- › Hipótesis de investigación
- › Delimitación del caso
- › Grupos en situación de vulnerabilidad
- › Episodios del pasado (1964-1982)
- › Personas migrantes

Ver **herramienta 3** de documentos de herramientas y metodologías.

5.3 Metodología para normalizar la información histórica en el RNPDO

Con base en la información identificada en poder de la CNB, relativa a registros de personas desaparecidas y no localizadas, conformada por registros del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) de la entonces Procuraduría General de la República (ahora FGR), colecciones de archivos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) e información

proveniente de otras bases de datos de colectivos de familiares de búsqueda de personas, organizaciones no gubernamentales, entidades federativas, estatales, organismos de derechos humanos, entre otros, se llevó a cabo la integración, procesamiento y análisis de datos con la metodología que se describe en la **herramienta 4** de documentos de herramientas y metodologías.⁷⁴

6. Participación de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil acompañantes en la implementación, seguimiento y evaluación del Programa

Los mecanismos y modalidades de participación de las víctimas sobrevivientes, familias de las víctimas, colectivos de familias, organizaciones de la sociedad civil y personas acompañantes, se definieron para los procesos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación del PNBP, así como en la vigilancia del cumplimiento de sus objetivos estratégicos, a través de las líneas de acción.

⁷⁴ La descripción de las fases puede ser consultada en el enlace siguiente: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/551515/Estrategia_del_Registro_Nacional_de_Personas_Desaparecidas.pdf.

Se entiende por **modalidades** a las formas de participación de las personas y colectivos acorde a su situación frente a la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, y a las condiciones sociales que inciden en sus posibilidades de participación; y, por **mecanismos**, a los rubros amplios de acciones para operar la participación, que permiten incluir las diferencias necesarias para garantizar su acceso en igualdad acorde a las modalidades de participación.

6.1 Modalidades para la participación

La especificidad de actores que debe ser tomada en cuenta para garantizar el acceso en igualdad a la participación, según la LGD, son:

1. Víctimas sobrevivientes;
2. familias de las víctimas;
3. colectivos de familias;
4. organizaciones de la sociedad civil, y
5. personas acompañantes.

Para cumplir con los enfoques de igualdad con perspectiva de género y de derechos humanos, es necesario considerar los siguientes dos ejes:

- › Situación específica ante los hechos de desaparición y no localización de personas.
 - i. tiempo que tiene la persona sin ser localizada;
 - ii. conocimiento de los derechos, obligaciones, procedimientos y protocolos de actuación vigentes; y
 - iii. grado y forma de interlocución con las autoridades.

› Condiciones sociales que afectan el acceso a los derechos y libertades, entre las que se tomarán de manera específica las siguientes condiciones estructurantes de discriminación, las cuales se establecen de manera enunciativa, mas no limitativa, y que se intersecan de manera directa en los procesos de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas:

- i. de género
- ii. edad
- iii. condición económica
- iv. nacionalidad y movilidad (por ejemplo, desplazamiento forzado)
- v. origen étnico
- vi. condición de salud
- vii. discapacidad
- viii. entre otras

Las modalidades responden a las formas de participación de víctimas, sus familias y acompañantes, no solo en el desarrollo de los procesos de búsqueda e investigación, sino, además, en la implementación, evaluación y seguimiento del PNB, con el fin de incorporar la perspectiva social y de las víctimas, así como para dar a conocer y atender los nuevos requerimientos para cumplir con el objetivo central de este Programa.



6.2 Mecanismos para la participación

En relación a los mecanismos para la participación, es relevante señalar que, acorde al *sistema de indicadores de cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos*, la participación ciudadana está ligada al acceso a la información. Por esta razón, dentro de los mecanismos de participación se incluyen elementos para garantizar el registro y el acceso adecuado de la información.

Los mecanismos inciden en la implementación, seguimiento y evaluación del PNB y tienen como **objetivo general** potenciar la participación social, así como la transparencia y debida actuación de las autoridades, que consolide un orden social de pleno cumplimiento de los derechos humanos en los procesos de justicia, verdad y reparación ante la desaparición y no localización de personas.

Los **objetivos específicos** de los mecanismos de participación son:

- › Potenciar la ciudadanía, que implica el conocimiento de las obligaciones de las autoridades y el pleno ejercicio de los derechos y libertades.
- › La transparencia y debida actuación de las autoridades, que construya una real confianza y trabajo entre ciudadanía y autoridades.
- › Garantizar el pleno respeto, protección y garantía de los derechos humanos en los procesos de justicia, verdad y reparación ante la desaparición de personas.

Como parte de los mecanismos identificados para garantizar la participación de la sociedad y, en ese sentido, de las familias, colectivos de familias, organizaciones de la sociedad civil y personas acompañantes, se pueden considerar los siguientes:

6.2.1 Mecanismos de registro de información y de escucha

- › Encuestas a partir de la atención directa por las autoridades primarias conforme al PHB.
- › Espacios digitales, telefónicos y físicos con las autoridades responsables de la búsqueda de personas para recibir sugerencias, quejas y opiniones.

- › Foros temáticos y mesas de trabajo con las autoridades de los tres niveles, según el o los casos.
- › Consultas temáticas.
- › Aprovechamiento de herramientas digitales para conformar espacios de diálogo.
- › Establecimiento de mesas de trabajo interinstitucionales.
- › Desarrollo e implementación de metodologías participativas.
- › Fortalecimiento e inclusión de los consejos ciudadanos en mesas de diálogo.

6.2.2 Mecanismos de acceso a la información

- › Sesiones colectivas de introducción para quienes tienen primer contacto con las autoridades responsables de la búsqueda de personas sobre las obligaciones inmediatas de dichas autoridades, los derechos de las familias de las víctimas (que incluye la atención integral a las víctimas sobrevivientes) y los protocolos de actuación vigentes.
- › Talleres temáticos relacionados con las obligaciones en materia de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas de las autoridades responsables de la búsqueda de personas y sus responsabilidades, así como los protocolos de actuación vigentes.
- › Material impreso con información relativa a las obligaciones inmediatas de las autoridades, los derechos de las familias de las víctimas (que incluye la atención integral de rehabilitación como víctimas), los protocolos de actuación vigentes, así como la información de proceso y resultados para participar en el diseño, seguimiento y evaluación.

- › Páginas digitales que deberán incluir toda la información anterior, además de bancos de información, mapas de georreferencia e información producida por las autoridades responsables de la búsqueda de personas.
- › Publicar videos, audios, infografías y cualquier otro medio audiovisual que contenga información importante.
- › Apertura e inclusión de las familias de las víctimas no colectivizadas.

6.2.3 Mecanismos para la participación en la implementación

- › Comprenden la participación en:
 - › Encuestas sobre la atención y desempeño de las autoridades responsables de la búsqueda de personas.
 - › Las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas.
 - › Mesas de trabajo interinstitucionales de análisis colectivo de casos.
 - › Las acciones para la atención integral de rehabilitación como víctimas, en particular coordinación con la CEAV.
 - › Eventos locales periódicos con las instituciones de búsqueda de personas e investigación con metodologías participativas, principalmente en los lugares con mayor incidencia de desapariciones.
 - › Comunicación directa con autoridades relacionadas con el momento del proceso de búsqueda en que se encuentre cada familia o colectivo, a través de:
 - › Reuniones físicas o remotas.

- › Uso de plataformas digitales, redes sociales y páginas web de las autoridades responsables de la búsqueda de personas.

6.2.4 Mecanismos para la participación e inclusión en el diseño, seguimiento y evaluación del Programa

A través de su participación en:

- i. Espacios digitales y directos
- ii. Foros temáticos
- iii. Consultas temáticas
- iv. Brigadas de información
- v. Decálogos informativos en las áreas de atención ciudadana de las autoridades de búsqueda e investigación
- vi. Gacetas periódicas
- vii. Sesiones de planeación en las fases de implementación

6.2.5 La participación de las familias y la inclusión social en las líneas de acción

La participación de las familias de personas desaparecidas o no localizadas, así como de otros actores de la sociedad, se ha dispuesto como un paradigma de la política nacional de búsqueda de personas desaparecidas, como se apuntó en capítulos anteriores. En la programación de líneas de acción, este paradigma se operacionaliza al definirse las líneas de acción que, para su implementación, prevén su participación.

Material de consulta

1. Matriz de vinculación de líneas de acción
2. Método para la proyección de recursos para la implementación del PNB
3. Matriz de indicadores y fichas técnicas

Las herramientas, metodologías y material de consulta del PNB están disponibles en el sitio de internet de la CNB

<https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/pndbdp/>



LA que prevén PFIS

7. Lista de actores participantes de la implementación

AJ	Autoridades jurisdiccionales
CANAPAT	Cámara Nacional del Autotransporte de Pasaje y Turismo
CAV	Comisiones de atención a víctimas
CCL	Consejos ciudadanos locales
CDHE	Comisiones locales de derechos humanos
CE	Cámaras Empresariales
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CENAPI	Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia
CGSP	Coordinación General de Servicios Periciales
CLB	Comisiones locales de búsqueda
CLB A	Autoridad de la cual dependen las CLB
CNB	Comisión Nacional de Búsqueda de Personas
CNC	Consejo Nacional Ciudadano
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNI	Centro Nacional de Información
CNPDP	Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana
CNPJ	Conferencia Nacional de Procuración de Justicia
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONADIS	Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
Contralorías	Secretarías de contraloría
DIF	Sistema de Desarrollo Integral para la Familia
FE	Fiscalías especializadas en desaparición de personas, secuestro, trata de personas y otros delitos relacionados
FGE/FGJE	Instituciones de procuración de justicia locales

FGR	Fiscalía General de la República
Finanzas/ Haciendas	Secretarías de Finanzas o Haciendas
GN	Guardia Nacional
HGrales	Hospitales generales
IET	Institutos Estatales de Transparencia y de Acceso a la Información Pública
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
INM	Instituto Nacional de Migración
INMEGEN	Instituto Nacional de Medicina Genómica
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
IPol	Instituciones policiales
ISIT	Instituto Superior de Intérpretes y Traductores
ISS	Instituciones de Seguridad Social (IMSS, ISSSTE, ISSFAM)
J1a	Juzgados de primera instancia
JD	Juzgados de distrito
MAEBI	Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación
MEIF	Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense
OIC	Órganos Internos de Control
OMT	Organización Mexicana de Traductores A.C.
Panteones	Administradoras de panteones y cementerios
PEI	Policías estatales de investigación
Penitenciarias	Autoridades del sistema penitenciario
PFM	Policía Federal Ministerial
ProtecCivil	Áreas de protección civil y cuerpos de bomberos locales
PyRS	Organismo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEP	Secretaría de Educación Pública

SESIPINNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SICT	Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes
SMF	Servicios Médicos Forenses
SP	Instituciones de Seguridad Pública
SPE	Servicios Periciales
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSA	Secretaría de Salud
SSPC	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
Visitaduría	Visitadurías locales y fiscalías de asuntos internos

Referencias bibliográficas

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), Foro Asia-Pacífico, *Prevención de la tortura: Guía operacional para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. ACNUDH, APT y Foro Asia-Pacífico, 2010. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/PreventingTorture_sp.pdf.
- Ansolabehere, Karina, Jeraldine del Cid, Volga de Pina Ravest, Alvaro Martos y Sandra Serrano. *Nombrarlas para encontrarlas. Contexto, dinámicas y respuestas en torno a la desaparición de mujeres en el centro de México*. México: ODIM y FLACSO, 2021, 108.
- Ávila Espinosa, Felipe. *Voces por la verdad y la justicia: testimonios del colectivo de esposas e hijos de desaparecidos y desplazados de la guerra sucia del municipio de Atoyac de Álvarez, Guerrero*. Presentación. En INEHRM (Ed.). México: INEHRM, CNB, SG, 2021: 7-8. https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Voces_por_la_verdad.pdf.
- Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada, Comité Cerezo México, Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos "Hasta Encontrarlos" y Comité de Solidaridad y Derechos Humanos Monseñor Romero. *Informe Desaparición Forzada en contra de Defensores de Derechos Humanos*. México: 2014, 31.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. Prodh. *Las locas de las palas, el papel de las mujeres en la búsqueda de sus familiares desaparecidos*. México: 2020, 92.
- CIDE y Data Cívica. *Claves para atender y prevenir los asesinatos de mujeres en México*. México, 2019. <http://datacivica.org/assets/pdf/claves-para-entender-y-prevenir-los-asesinatos-de-mujeres-en-mexico.pdf>.
- Colectivo Hasta Encontrarles. *Desaparecer en Guanajuato: un camino de lucha y resistencia. Informe anual del Colectivo Hasta Encontrarte 2021-2022*. México: 2022, 38.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Violencia contra Personas LGBTI*. OEA, 2015. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>.
- Comité de la ONU contra la desaparición forzada. *Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas*. México: ONU, 2019. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CED/PrincipiosRectores_DigitalisedVersion_SP.pdf.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. *Coneval presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020*. México: CONEVAL, 2021, acceso en mayo de 2022. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf.

Del Palacio, Celia. *Porque la Lucha por un Hijo no Termina... Testimonios de las madres del Colectivo Familias de Desaparecidos Orizaba-Córdoba*. México: Universidad Veracruzana, 2020, 304.

Elementa Derechos Humanos. *Las Lógicas de la Desaparición Forzada en Baja California*. México, 2021, 5. <https://elementaddhh.org>.

Filippo Lorusso, Fabrizio. "Te buscaré hasta encontrarte". El nacimiento del Comité de Búsqueda de "Los otros desaparecidos de Iguala". En Ruiz Guadalajara, Juan Carlos y Gustavo A. Urbina Cortés, (Coords.), *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Vol. II Acción colectiva, movimientos sociales, sociedad civil y participación. México: COMECSO, 2018, 26.

Fundar. *No hay lugar en este país*. México: Fundar, 2021, 167.

Gamiño Muñoz, Rodolfo. *La patria de los ausentes: un acercamiento al estudio de la desaparición forzada en México*. México: IBERO, 2020, 393.

Guillén, Alejandra y Petersen, Diego. *El regreso del infierno; los desaparecidos que están vivos*. México: Quinto Elemento Lab, 2019. <https://quintoelab.org/project/regresodelinfierno>.

Hernández Castillo, Rosalba Aída, y Carolina Robledo Silvestre (Ed.). *Nadie Detiene al Amor. Historias de vida de familiares de personas desaparecidas en el Norte de Sinaloa*. Serie Doctrina Jurídica, núm. 903. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, 275.

Hernández Castillo, Rosalba Aída. *La antropología jurídica feminista y sus aportes al trabajo forense con familiares de desaparecidos: alianzas y colaboraciones con Las Rastreadoras de El Fuerte*. Vol. 3 (2). Brasil: Abya Yala, 2019, 30.

Hernández Herrera, Issa Cristina. *Collaborating with organized crime in the search for disappeared persons? Formalizing a humanitarian alternative for Mexico*. *International Review of the Red Cross*, 2021, 102 (914), 607-628.

Hinojosa, Gina y Maureen Meyer. *México necesita estrategias integrales para combatir la violencia contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos*. Washington Office on Latin America, 2020, acceso en noviembre de 2022. <https://www.wola.org/es/analisis/periodistas-personas-defensoras-mexico/>.

Human Rights Watch. *Los Desaparecidos de México, el persistente costo de una crisis ignorada*. EE. UU.: Human Rights Watch, 2013, 199.

Idheas. *Afectaciones a los DESCA de familiares de personas desaparecidas durante la pandemia por COVID-19*. México: Idheas, 2021, acceso en noviembre de 2022. <https://www.idheas.org.mx/comunicaciones-idheas/noticias-idheas/afectaciones-a-los-desca-de-familiares-de-personas-desaparecidas-durante-la-pandemia-por-covid-19/>.

INEGI. *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020*. México: INEGI, 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2020/#Tabulados>.

Luna de la Mora, Tadeo, Alexia Montalban Martínez y Aranzazú Ayala Martínez. *Informe sobre la situación de la desaparición de personas en Puebla*. México: IBERO, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J., 2021, 124.

Martos, Álvaro, y Elena Jaloma Cruz. "Desenterrando el dolor propio: Las Brigadas Nacionales de Búsqueda de Personas Desaparecidas en México". En J. Yankelevich (Coord.), *Desde y frente al Estado: pensar, atender y resistir la desaparición de personas en México*. México: Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017, 75-127.

Meny, Yves, y Jean-Claude Thoenig. *Las políticas públicas*. España: Editorial Ariel, 1992.

Movimiento Por Nuestros Desaparecidos en México. Informe del Movimiento por nuestros Desaparecidos en México (MNDM) para el Comité contra las Desapariciones Forzadas. Visita a México, noviembre de 2021. México: MNDM, 2021, 36.

Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio. Violencia contra las Mujeres en México. *Informe del OCNF, CDD y REDTDT al Comité CEDAW*. México: OCNF, 2021, acceso en noviembre de 2022. <https://www.observatoriofemicidiomexico.org/post/violencia-contra-las-mujeres-en-mexico-informe-del-ocnf-cdd-y-redtdt-al-comite-cedaw>.

ONU. *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención*. México: ONU, 2022, acceso en noviembre de 2022. <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>.

Payne, Leigh. *Las cuatro lógicas de la desaparición*. Observatorio sobre Desaparición e Impunidad (ODIM). Reino Unido: British Academy Proceedings Series of Oxford University Press, 2020, 8.

Ramírez Hernández, Susana. *Mecanismos extrainstitucionales para la búsqueda de personas desaparecidas en México*. México: Instituto Belisario Domínguez, 2019, 20.

Robledo Silvestre, Carolina, May-ek Querales Mendoza, Erika L. López López, Mitzi E. Robles Rodríguez y Raúl González Pelayo. *Caminos para la Búsqueda en Vida. Saberes y experiencias de familias y colectivos*. México: Grupo de Investigaciones en Antropología Social y Forense (GIAF) y Servicios y Asesoría Para La Paz (SERAPAZ), 2020, 98.

Robledo Silvestre, Carolina. "Itinerarios de búsqueda ¿estamos preparados para encontrar?". En *México Disyunciones*, 2016, año 36, 24-34.

Rodríguez Fuentes, Óscar. *Historia de la desaparición en México: perfiles, modus y motivaciones*. Derecho y Ciencias Sociales. Octubre. No. 17: 247-271. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJ y S. Argentina: UNLP, 2017.

Rodríguez Rosales, Gerardo K. *Un sentido de vida: la experiencia de búsqueda de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León 2012-2019*. México: IBERO, 2019, 116.

Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Incidencia delictiva del fuero común 2022*. México, 2021. <https://drive.google.com/file/d/1t22jkinCLhh92im3Qmwqp96WwCuf8Ju6/view>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Amparo en revisión 1077/2019*. México: 2019, acceso en noviembre de 2022. <https://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2021/07/VERSION-PUBLICA.pdf>.

Trejo, Guillermo y Sandra Ley. Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México. México: DEBATE, 2022, 264.

El proceso de construcción del Programa Nacional de Búsqueda y Localización comenzó en 2019. Desde la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB), como Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP) y como instancia especializada en la búsqueda de personas desaparecidas, se impulsó la construcción, de manera colaborativa, abierta y constructiva, de esta herramienta con la finalidad de guiar e impulsar los esfuerzos institucionales para atender las crisis, con todos los órdenes de gobierno, familiares de personas desaparecidas, sociedad civil organizada, colectivas y población en general.