

Avances y pendientes para la implementación de la Ley General en materia de Desaparición de Personas

Autora:

Susana Ramírez

Ideas clave:

- > La Ley General en materia de Desaparición de Personas regula la atención el grave problema de la desaparición de personas y establece las obligaciones que el Estado mexicano tiene en la materia. Es por ello que mandata la creación de diversas instancias y herramientas para alcanzar sus objetivos.
- > Si bien, la implementación de la Ley General ha tenido avances importantes a partir de su fecha de entrada en vigor, éstos se han caracterizado por rebasar los plazos legales establecidos y falta de recursos humanos, técnicos, materiales y económicos, así como por la débil coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

El 17 de noviembre de 2017 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la cual entró en vigor el 16 de enero de 2018. La Ley fue el resultado del trabajo conjunto entre colectivos de familiares de personas desaparecidas, especialistas en la materia, organizaciones defensoras de derechos humanos (nacionales e internacionales), Senado de la República, Cámara de Diputados y Diputadas, Secretaría de Gobernación y Procuraduría General de la República (PGR) (MOVNDMX, 31/03/2017; SEGOB, 31/03/2017; Senado, 2017).

Esta Ley surge con el fin de contar con un marco legal que regule de manera integral la atención al grave problema de desaparición de personas y establezca las obligaciones que el Estado mexicano tiene en la materia (para ahondar más sobre el tema de las obligaciones y deberes estatales en materia de desaparición de personas se puede consultar Ramírez, 2018). En este sentido a ocho meses de su entrada en vigor es conveniente hacer una revisión de los avances que hasta el momento se tiene en el proceso de implementación de la Ley con el objetivo de dar seguimiento al mandato que desde el Poder Legislativo se dio y detectar los retos aún pen-

dientes para atender esta parte de la grave problemática de violaciones a los derechos humanos que vive el país.

1. Mandato de la Ley General

Se trata de una ley de observancia general en todo el territorio nacional por los tres órdenes de gobierno para la protección y garantía de los derechos de las víctimas directas e indirectas de desaparición.

Mediante la Ley se establece la distribución de competencias entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno para coordinar sus acciones hacia dos principales objetivos (art. 2, inciso I):

1. Para buscar a las Personas Desaparecidas y No Localizadas, y esclarecer los hechos, y
2. Para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares establecidos por la Ley.

Algunos de los aspectos sobresalientes de la nueva normatividad dirigidos al cumplimiento de sus objetivos son:

- > Creación de un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB) para el diseño y coordinación de las acciones, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de los tres niveles de gobierno para la búsqueda, así como para la investigación de los delitos (arts. 44 - 49).
- > Creación de una Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) para la ejecución, coordinación y seguimiento de las acciones de búsqueda. Se ordena la creación de Comisiones Locales de Búsqueda en las Entidades Federativas (arts. 50 - 58).
- > Creación de un Consejo Nacional Ciudadano, como uno de los mecanismos para garantizar la participación de las familias en los procesos de investigación y búsqueda (arts. 59 - 64).
- > Reconocimiento de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, cuyo carácter será permanente en tanto no se sepa del paradero de la Persona Desaparecida (arts. 13, 27 y 34).

- Creación de Fiscalías Especializadas a nivel federal y estatal para la investigación y persecución de los delitos, así como para dar impulso permanente a la búsqueda (arts. 68 – 78).
- Creación de un mecanismo de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (arts. 79 – 98).
- Creación de herramientas de búsqueda como el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (art. 102), los Grupos de Búsqueda de la CNB (art. 65), así como otros registros y protocolos. Del mismo modo se obliga la creación de un Programa Nacional de Búsqueda (art. 134).
- Reconocimiento de la Declaración Especial de Ausencia (arts. 142 – 149).
- Reconocimiento de los derechos de las víctimas (arts. 136 – 138).
- Medidas para la reparación integral de las víctimas (arts. 150 – 152).

Por su amplio contenido, Santiago Corcuera, ex integrante del Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas comentó que se trata de una Ley única en el mundo porque (CNN, 2018):

1. Abarca cuestiones del derecho penal sustantivo con el reconocimiento de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares.
2. Abarca cuestiones del derecho civil por la declaración de ausencia por desaparición.
3. Abarca cuestiones del derecho administrativo por la creación de órganos especializados para la búsqueda y otros para la atención del delito.

2. Implementación

Por ser una Ley de reciente creación, el seguimiento a su proceso de implementación se realizó con base a lo dispuesto por sus artículos transitorios, en los cuales se establecen los plazos para su entrada en vigor, así como para la consecutiva creación de las instancias, mecanismos y herramientas, necesarias para la búsqueda de las Personas Desaparecidas y No Localizadas y la investigación y sanción de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares. En el cuadro 1 se puede observar, de manera general, el estado de su proceso de implementación. Hasta el momento, algunos de sus avances más relevantes son:

- Creación de una Fiscalía Especializada en la PGR y 16 fiscalías especializadas a nivel estatal.
- Creación de la Comisión Nacional de Búsqueda y nombramiento de su titular.
- Creación de 9 Comisiones Locales de Búsqueda a nivel estatal.
- Integración del Consejo Nacional Ciudadano (CNC) e inicio de labores.
- Publicación y entrada en vigor de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas.
- Publicación del Protocolo Homologado de Investigación.
- Creación de una primera versión del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas; vínculo actual <https://sulti.segob.gob.mx/busqueda>

Cuadro 1. Proceso de avance en la implementación de la Ley General en materia de Desaparición de Personas

Disposición	Plazos y fechas límite	Proceso de implementación
Funcionamiento de las Fiscalías Especializadas (tercero transitorio).	<ul style="list-style-type: none"> • 30 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto. • Fecha límite: 15 de febrero de 2018. 	El 16 de febrero de 2018 la PGR emitió el Acuerdo A/013/18 en el DOF con el que se crea la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición. 16 estados cuentan con fiscalías especializadas: Baja California, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán (Idheas, 2018: 12; Morelos, Acuerdo 03/2018; PGJCDMX, Acuerdo A/012/2018).
Funcionamiento de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) (tercero transitorio).	<ul style="list-style-type: none"> • 30 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto. • Fecha límite: 15 de febrero de 2018. 	El 7 de marzo de 2018 el Secretario de Gobernación nombró a Roberto Cabrera como titular de la CNB (SEGOB, 2018). No funciona por completo por falta de personal.
La Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) deberá emitir los protocolos rectores para su funcionamiento (tercero transitorio).	<ul style="list-style-type: none"> • 30 días siguientes del inicio de sus funciones. • Fecha límite con base en la Ley: 17 de marzo de 2018. • Fecha límite a partir del nombramiento: 6 de abril 2018. 	No se ha reportado públicamente un avance

Continuación de cuadro 1		
Disposición	Plazos y fechas límite	Proceso de implementación
La Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) deberá emitir el Programa Nacional de Búsqueda (tercero transitorio).	<ul style="list-style-type: none"> • 180 días siguientes a la entrada en funciones. • Fecha límite: 14 de agosto de 2018 	En desarrollo. En agosto de 2018 la CNB compartió de manera pública la propuesta de Índice, Metodología y parte del contenido del Programa (metas, indicadores y acciones con objetivos) para recibir comentarios y aportaciones (CNB, 2018).
Las y los servidores públicos de la Fiscalía Especializada y las Comisiones de Búsqueda deberán estar certificados (tercero transitorio)	<ul style="list-style-type: none"> • Año posterior a su creación. • Fecha límite: febrero de 2019 	En proceso. En lo que respecta a la PGR ya se han impartido algunos cursos y ha emitido lineamientos de certificación (CNPJ, s/f).
Las Comisiones Locales de Búsqueda deberán entrar en funciones (cuarto transitorio)	<ul style="list-style-type: none"> • 90 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto. • Fecha límite: 16 de abril de 2018 	Aproximadamente en 9 entidades ya fueron creadas comisiones locales de búsqueda u oficinas encargadas con estas funciones (CNCSNBP, 11/07/2018). Sin embargo, pocas están realmente operando por falta de recursos humanos y financieros.
Conformación del Consejo Nacional Ciudadano (CNC) (sexto transitorio)	<ul style="list-style-type: none"> • 90 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto. • Fecha límite: 16 de abril de 2018 	El 19 de abril se creó el CNC por el Senado de la República. Posteriormente, el 16 de mayo se realizó su instalación oficial en la Secretaría de Gobernación, con lo que dio inicio formal a sus actividades.
Instalación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (sexto transitorio)	<ul style="list-style-type: none"> • 180 días siguientes a la publicación del Decreto. • Fecha límite: 16 mayo de 2018 	No ha sido instalado, lo que genera un retraso para la creación de políticas, herramientas y procedimientos de búsqueda e investigación.
El Congreso deberá legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia (novenno transitorio)	<ul style="list-style-type: none"> • 180 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto • Fecha límite: 15 de julio de 2018 	El 22 de junio de 2018 fue publicada en el DOF la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas, la cual entró en vigor al día siguiente de su publicación (23 de junio).
Las Entidades Federativas deberán emitir y armonizar la legislación correspondiente (novenno transitorio)	<ul style="list-style-type: none"> • 180 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto • Fecha límite: 15 de julio de 2018 	El 20 de agosto de 2018 fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz la Ley en materia de Desaparición de Personas para la entidad. En otras entidades la legislación esta en proceso de discusión.
El Ejecutivo Federal deberá expedir y armonizar las disposiciones reglamentarias del Decreto (décimo segundo transitorio)	<ul style="list-style-type: none"> • 180 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto • Fecha límite: 15 de julio de 2018 	No se ha reportado públicamente un avance
La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia deberá emitir el Protocolo Homologado de Investigación (décimo cuarto transitorio)	<ul style="list-style-type: none"> • 180 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto • Fecha límite: 15 de julio de 2018 	El 16 de julio de 2018 la PGR publicó en el DOF un extracto del Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares.
Publicación en el DOF de las técnicas y procedimientos para la conservación de cadáveres o restos de personas (décimo octavo transitorio)	<ul style="list-style-type: none"> • 180 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto • Fecha límite: 15 de julio de 2018 	Se cuenta con un borrador que podría ser aprobado por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia en octubre 2018.
Creación y operación de herramientas de búsqueda estatales y nacionales como el Registro Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, Banco Nacional de Datos Forenses, Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas	<ul style="list-style-type: none"> • Varios plazos que finalizarán a un año aproximadamente de la entrada en vigor del Decreto. 	En lo que respecta al Registro Nacional de Personas Desaparecidas la CNB ha publicado una "primera versión del registro" que es incluso más limitado que el antiguo RNPED (vínculo actual https://sulti.segob.gob.mx/búsqueda)

Fuente: elaboración propia con base en DOF (2017), I(dh)eas (2018), CNCSNBP (30/08/2018; 11/07/2018), PGR (16/02/2018), SEGOB (2018), CNB (2018), CNPJ (s/f), Poder Ejecutivo Morelos (Acuerdo 03/2018), PGJCDMX (Acuerdo A/012/2018).

3. Pendientes

A pesar de los avances señalados en el cuadro 1, el proceso de implementación de la Ley hasta el momento se ha visto rebasado por los plazos establecidos afectando su plena y adecuada implementación. Si bien, la creación de la CNB y la Fiscalía Especializada fue un paso fundamental para el cumplimiento de los objetivos de la Ley, no se conforma todavía un mecanismo eficaz de búsqueda e investigación que las víctimas puedan activar para garantizar sus derechos.

En este sentido, es necesario recuperar las recomendaciones que el 11 de julio de 2018 emitió el Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (CNCSNB), así como su Comunicado del 30 de agosto del mismo año, donde identifican los principales retos y pendientes en el proceso de implementación de la Ley General:

- 1) Garantizar la asignación suficiente de recursos para una operación adecuada y eficiente de la CNB, las comisiones estatales, la PGR, las fiscalías estatales y los servicios periciales y forenses del país.
- 2) Asignar los recursos que sean necesarios para el diseño y la ejecución del Programa Nacional de Búsqueda.
- 3) Intensificar las labores de instalación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y garantizar el fortalecimiento institucional de la CNB.
- 4) Impulsar medidas para homologar el conocimiento de los contenidos de la Ley General por parte de todas las autoridades involucradas en su aplicación.
- 5) Establecer mecanismos permanentes de coordinación entre las autoridades encargadas de la investigación y búsqueda de personas desaparecidas. En particular, se recomienda una estrecha comunicación y coordinación entre la PGR y la CNB. Se recomienda asegurar una coordinación efectiva para garantizar los derechos de las familias de las víctimas.
- 6) Estrechar los canales de comunicación y coordinación entre la PGR y la CNB en el proceso de elaboración del Protocolo Homologado de Búsqueda para asegurar que éste se articule de forma adecuada con el Protocolo Homologado de Investigación a fin de evitar omisiones o contradicciones.
- 7) Considerar la generación de un Protocolo aparte del Protocolo Homologado de Investigación que revise y amplíe los aspectos relativos a la identificación, notificación y entrega de los restos a las familias.
- 8) Adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho de participación efectiva de las familias en el proceso de redacción de los instrumentos de política pública establecidos por la Ley General.
- 9) Establecer una instancia o mecanismo rector del proceso de implementación, donde se efectúen de

manera coordinada y ordenada tareas de diagnóstico, intercambio de información, planeación y evaluación de los avances, estableciendo indicadores adecuados.

- 10) En tanto no se encuentren en operación las instancias previstas por la Ley para las tareas de búsqueda, investigación e identificación, establecer planes provisionales de atención a casos, tanto nuevos como anteriores.

Bibliografía

- CNB (2018). *Programa Nacional de Búsqueda y Localización*. SEGOB, CNBP.
- CNN (2018). “¿Qué significa para México la Ley de Desapariciones Forzadas?”, en *CNN*, 18 de enero de 2018.
- CNCSNB (30/08/2018). *Comunicado*. Disponible en: <http://ibero.mx/prensa/consejo-ciudadano-lamenta-que-sistema-nacional-de-busqueda-de-desaparecidos-no-este-debidamente-instalado>
- CNCSNB (11/07/2018). *Recomendación 01/2018*, Disponible en: http://ibero.mx/files/CNC_Recomendacion01-2018_firmada.pdf
- CNPJ (2018). *Lineamientos para la capacitación, evaluación, certificación y renovación de la certificación de las personas servidoras públicas de la Procuraduría General de la República, de las Procuradurías y Fiscalías Locales*.
- DOF (2017). “Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas”, 17 de noviembre.
- I(dh)eas (2018). *Informe sobre la situación de la desaparición de personas en México*. México: I(dh)eas. Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C.
- MovNDmx (31/03/2017). “El Secretario de Gobernación, se compromete a impulsar de manera inmediata, una comisión nacional de búsqueda de personas desaparecidas, eficiente y robusta”, *Comunicado*.
- PGR (16/02/2018). “Acuerdo A/013/18 por el que se crea la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y se establecen sus atribuciones”, *DOF*.
- Ramírez, S (2018). “Los deberes de investigación y de búsqueda ante la desaparición de personas”, *Nota Estratégica*, No. 22, México, IBD, Senado de la República.
- SEGOB (2018). “Toma protesta Secretario de Gobernación a Comisionado Nacional de Búsqueda de Personas”, *Comunicado*, 07 de marzo.
- SEGOB (31/03/2017). “Se reúne el Secretario de Gobernación con organizaciones civiles y familiares de personas desaparecidas”, *Boletín No. 078/17*.
- Senado de la República (2017). Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud. México, Senado de la República, LXIII Legislatura.