

notasestratégicas

Número 22, febrero 2018.

Los deberes de investigación y de búsqueda ante la desaparición de personas

Ideas clave

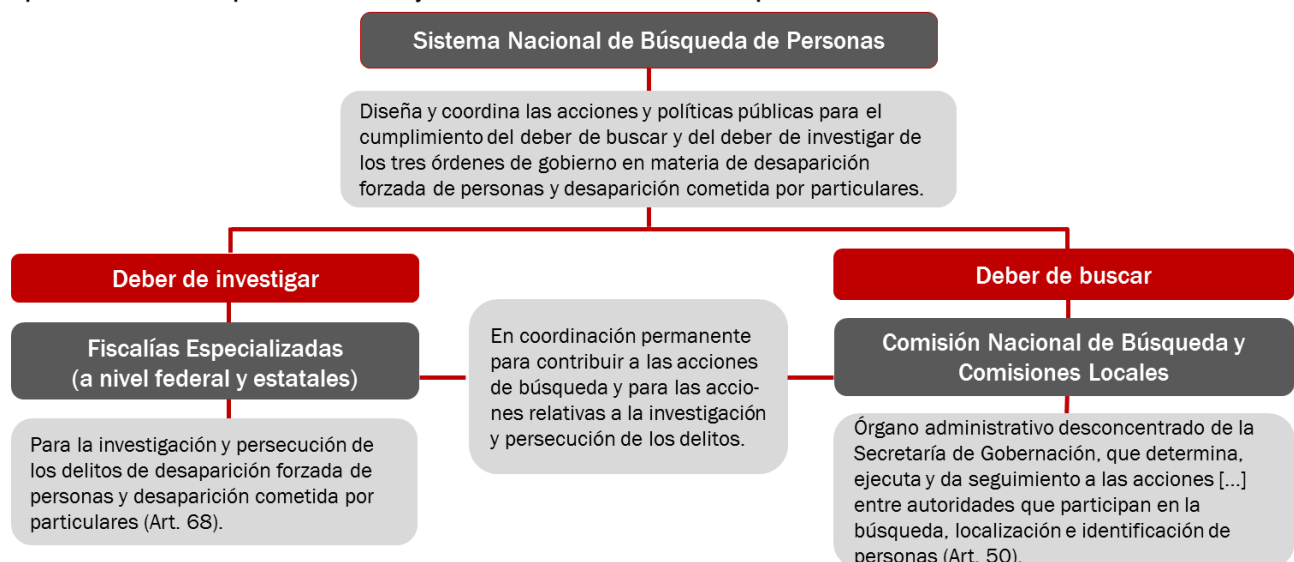
- > El deber de investigación y el deber de búsqueda forman parte de las obligaciones que los Estados se han comprometido a cumplir con la firma y ratificación de los tratados internacionales en materia de desaparición de personas.
- > La *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas*, reconoce las obligaciones del Estado mexicano en materia de investigación y búsqueda, y en consecuencia, dispone la creación de una estructura de coordinación de acciones para el cumplimiento de ambos deberes.

La desaparición de personas no sólo violenta los derechos de las víctimas directas, sino también de sus familiares, quienes tienen los siguientes derechos: derecho a saber qué fue lo que ocurrió; derecho a que se encuentre a los perpetradores y se les sancione; y derecho a saber dónde está su familiar desaparecido (saber su paradero o localización). Tradicionalmente, ha sido mediante el deber de investigar que el Estado mexicano ha implementado acciones para proteger los derechos de las víctimas de desaparición. La investigación penal a cargo

de los Ministerios Públicos ha sido utilizada como la principal vía para investigar, perseguir, sancionar a los perpetradores, conocer lo sucedido y localizar a las personas desaparecidas. Sin embargo, esto no ha dado los resultados esperados por las familias, especialmente porque las labores de búsqueda no se inician de manera inmediata, lo cual dificulta la pronta localización de las personas desaparecidas (ver HRC, 2011: párr. 34; CED, 2015: párr. 40; MovNDmx, 17/05/16).

El 12 de octubre de 2017 fue aprobada por el Poder Legislativo la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*, con la que el Estado mexicano reconoce sus deberes de investigar y de buscar, y dispone la creación de mecanismos especializados de búsqueda, fuera del ámbito de la investigación penal, con los cuales se inicie de manera inmediata las acciones de localización de las personas desaparecidas (ver esquema 1). Por lo que resulta conveniente para el Senado de la República dar un seguimiento cercano en el cumplimiento de los deberes reconocidos en este nuevo marco legal para la protección del derecho a no ser objeto de desaparición.

Esquema 1. Los deberes de investigar y buscar en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas (2017).

1. El deber de investigar

El **deber de investigar** se refiere a que cuando exista un posible caso de violación de derechos humanos, el Estado está obligado a realizar una investigación amplia para determinar quiénes son los responsables, y establecer cómo y por qué sucedieron los hechos (Serrano y Vázquez, 2013:91).

De acuerdo con la jurisprudencia desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH, 2015), siendo la desaparición forzada de personas una violación de los derechos humanos, **el deber de investigar** del Estado comprende tanto la identificación de los presuntos responsables del delito para su captura, enjuiciamiento y sanción, así como dar con el paradero de la persona desaparecida o sus restos.

“[La] Corte resalta que la obligación de investigar a cargo de los Estados en casos de desapariciones forzadas no solamente se limita a la mera determinación del paradero o destino de las personas desaparecidas o a la aclaración de lo sucedido, ni tampoco a la sola investigación conducente a la determinación de las responsabilidades correspondientes y a la sanción eventual por las mismas. Ambos aspectos son correlativos y deben estar presentes en cualquier investigación” (CoIDH, 2015: 54).

“Por ende, la investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y la persecución, captura, enjuiciamiento y, eventual, castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos” (CoIDH, 2015: 56).

La Corte establece que la realización de esta investigación debe iniciarse *ex officio* y sin dilaciones, siendo seria, imparcial y efectiva (CoIDH, 2015: 50). Éstas son condiciones importantes para la protección de los derechos violados, tales como a la vida, a la libertad y a la integridad personal.

Para que las investigaciones puedan ser efectivas se necesita contar con un marco legal que reconozca a la desaparición de personas como un delito autónomo. Esto porque la Corte considera que la “persecución penal es un instrumento adecuado para prevenir futuras violaciones de derechos humanos de esta naturaleza” (CoIDH, 2015: 54). Desde este enfoque la investigación con dichas características permite esclarecer los hechos, identificar a las personas responsables e imponer sanciones, así como dar con el paradero de las personas desaparecidas (CoIDH, 2015).

2. El deber de buscar

El Comité contra la Desaparición Forzada (CED, por sus siglas en inglés) y el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, ambos de Naciones Unidas, también han aportado elementos

sobre las obligaciones de los Estados en materia de desaparición.

El Comité ha señalado en algunos de sus documentos que las investigaciones penales presentan algunos problemas para la búsqueda de las personas desaparecidas. Por ejemplo, en sus *Observaciones finales sobre el Informe presentado por México en 2015*, el Comité muestra su preocupación por las dificultades que existen en la práctica para la búsqueda de personas desaparecidas e identificación de restos, ya que de acuerdo a los informes recibidos, las investigaciones no siempre inician de manera inmediata (CED, 2015:9). Esto no corresponde a las características de la búsqueda, la cual debe ser *ex officio*, sin dilaciones y efectiva desde el momento en que se tiene noticia de una desaparición, a fin de acrecentar las posibilidades de encontrar a la persona con vida (HRC, 2011: párr. 102, inciso a y b; CED, 2015: párr. 41, inciso a).

En su *Informe anual de 2017*, el Comité señala que, si bien la investigación del delito es una vía para tener acceso a información necesaria para buscar y localizar a las víctimas, se debe hacer una distinción (CED, 2017: párr. 78). Por ejemplo, en este mismo informe el Comité relata un caso de desaparición de una persona, donde los familiares presentaron una denuncia a las autoridades competentes y se tuvo como resultado que tres policías fueron juzgados y condenados por el delito de desaparición, pero no se supo nada del paradero de la víctima (CED, 2017: párr. 61):

[En este] caso, los hechos presentados permiten al Comité hacer una **clara distinción entre la investigación orientada a la determinación de la responsabilidad penal de los autores de los hechos y la búsqueda de la persona desaparecida**, dos temas que muchas veces son confundidos por los peticionarios o el Estado parte involucrados (énfasis añadido; CED, 2017: párrs. 61 y 62).

Dentro de esta distinción entre una estrategia de búsqueda y otra de investigación, el Comité pide a los Estados recordar sus obligaciones con los artículos 12 y 24 de la Convención (CED, 2017: párr. 78, inciso b).

Artículo 12

Cada Estado Parte velará por que toda persona que alegue que alguien ha sido sometido a desaparición forzada tenga derecho a denunciar los hechos ante las autoridades competentes, quienes examinarán rápida e imparcialmente la denuncia y, en su caso, procederán sin demora a realizar una investigación exhaustiva e imparcial.

Artículo 24

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

En lo que respecta al Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, tanto en su Informe anual de 2017 (HRC, 2017), como en su Informe de la visita que hizo a México en 2011 (HRC, 2011), señala la importancia de adoptar una política integral para hacer frente al fenómeno de las desapariciones forzadas, la cual debe contemplar la creación de mecanismos dirigidos a la búsqueda de personas desaparecidas fuera de los procesos judiciales.

El Grupo de Trabajo reitera la recomendación formulada [...] en marzo de 2016, en particular de adoptar de inmediato una política integral para hacer frente a las desapariciones, que incluiría la creación de un mecanismo extrajudicial dedicado específicamente a la búsqueda de las personas desaparecidas... (HRC, 2017: párrs. 109).

De este modo, el trabajo desarrollado por el Comité y por el Grupo de Trabajo, muestra la existencia de un **deber de búsqueda** de los Estados en materia de desaparición de personas. Ambos organismos coinciden en que el deber de investigar no es suficiente para localizar a las personas desaparecidas, lo cual lleva a pensar en un **deber de búsqueda** que obligue a los Estados a establecer mecanismos específicos, fuera de la investigación penal, para la búsqueda de las personas desaparecidas.

3. La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas

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. Uno de sus principales objetivos es:

Art. 2. La presente Ley tiene por objeto:

I. Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, **para buscar a las Personas Desaparecidas y No Localizadas**, y esclarecer los hechos; así como **para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos** en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados...” (énfasis añadido; DOF, 2017).

A partir de este objetivo, la Ley establece que las autoridades federales, estatales y municipales tienen el **deber de buscar** a las Personas Desaparecidas y No Localizadas, así como el **deber de investigar** los delitos en materia de desaparición de personas. Para la coordinación de las autoridades de los tres niveles de gobierno se establece la creación de un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (Art. 2, inciso III). Este Sistema Nacional tiene como objetivo “diseñar y evaluar de

manera eficiente y armónica los recursos del Estado mexicano para establecer las bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno **para la búsqueda, localización e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas, así como para la prevención, investigación y sanción de los delitos** en materia de esta Ley” (énfasis añadido; Art. 44). La estructura del Sistema Nacional contempla tanto a los órganos creados específicamente para la búsqueda, como aquellos dedicados a la investigación del delito.

Art. 45. El Sistema Nacional se integra por:

- I. La persona titular de la Secretaría de Gobernación, quien lo presidirá;
- II. La persona titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- III. La persona titular de la **Procuraduría General de la República**;
- IV. La persona titular de la **Comisión Nacional de Búsqueda**; quién fungirá como Secretaria Ejecutiva;
- V. La persona titular del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- VI. Tres personas del Consejo Ciudadano que representen a cada uno de los sectores que lo integran;
- VII. La persona titular de la Policía Federal;
- VIII. Las personas titulares de las **Comisiones Locales de Búsqueda**, y
- IX. La persona que designe la **Conferencia Nacional de Procuración de Justicia** (énfasis añadido).

En lo que corresponde al **deber de investigar** los delitos de desaparición, la Ley establece que la Procuraduría General de la República (PGR) y las Procuradurías Estatales deberán de contar con Fiscalías Especializadas, las cuales también deberán coordinarse en las acciones de búsqueda de personas desaparecidas (Art. 68). Algunas de las principales funciones de la Fiscalía Especializada de la PGR son (Art. 70):

1. Recibir las Denuncias relacionadas con la probable comisión de hechos constitutivos de los delitos materia de esta Ley e iniciar la carpeta de investigación correspondiente.
2. Mantener coordinación con la Comisión Nacional de Búsqueda para realizar todas las acciones relativas a la investigación y persecución de los delitos materia de esta Ley.
3. Conformar grupos de trabajo interinstitucionales y multidisciplinarios para la coordinación de la investigación de hechos probablemente constitutivos de los delitos materia de esta Ley.
4. Proporcionar asistencia técnica a las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas que lo soliciten.

Respecto a las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas se establece que deben contar al menos con las características y atribuciones de la Fiscalía Especializada de la PGR (Art. 71). Todas las Fiscalías Especializadas

zadas deben generar criterios y metodologías específicas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición de personas (Art. 73).

Para cumplir con el **deber de búsqueda** la Ley mandata la creación de una Comisión Nacional de Búsqueda de Personas como “órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que determina, ejecuta y da seguimiento a las acciones [...] entre autoridades que participan en la búsqueda, localización e identificación de personas” (Art. 50). También, establece que cada estado debe crear una Comisión Local de Búsqueda, con funciones análogas a las de la Comisión Nacional y establece la obligatoriedad de estar en coordinación con ella. Algunas de estas funciones son (Art. 53):

1. Emitir y ejecutar el Programa Nacional de Búsqueda, rector en la materia.
2. Diseñar y proponer mecanismos de coordinación y colaboración con las demás autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, a efecto de llevar a cabo las acciones en la búsqueda de Personas Desaparecidas o No Localizadas.
3. Determinar y, en su caso, ejecutar, las acciones de búsqueda que correspondan, a partir de los elementos con que cuente, de conformidad con el protocolo aplicable.
4. Mantener comunicación continua con las Fiscalías Especializadas para la coordinación de acciones de búsqueda y localización.

4. Consideraciones generales

Los deberes de investigar y buscar se han constituido en dos obligaciones fundamentales para la protección del derecho a no ser objeto de desaparición. Al haberse incorporado ambos deberes en la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*, se dio un gran avance en el reconocimiento de las obligaciones que el Estado mexicano tiene para con las víctimas. Y al mejorar las herramientas dirigidas a la investigación y sanción del delito, así como con la creación de herramientas específicas dirigidas a la búsqueda inmediata de las personas desaparecidas, se avanzará en el cumplimiento de estas obligaciones del Estado mexicano. En especial, la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda, como órgano administrativo, implicará que la Fiscalía Especializada ya no sea la única vía para buscar a las personas desaparecidas.

De acuerdo a los tiempos marcados por el artículo tercero transitorio de la Ley, las Fiscalías Especializadas y la Comisión Nacional de Búsqueda debieron entrar en funcionamiento este 15 de febrero de 2018. Mientras que las Comisiones Locales de Búsqueda, con base en el

artículo cuarto transitorio, entraran en funcionamiento el próximo 16 de abril. Dada la relevancia de estos deberes es recomendable que el Poder Legislativo de seguimiento a la creación de las Fiscalías Especializadas y de las Comisiones de Búsqueda, y de igual manera mantenga un monitoreo constante de sus funciones, desempeño y presupuesto asignado. Estas actividades de monitoreo y evaluación también serán de importancia para todos los órganos que formarán parte del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, como por ejemplo el Consejo Nacional Ciudadano.

Bibliografía

1. COIDH (2015). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 6*. Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos.
2. CED (Comité contra la Desaparición de Personas) (2017), “Informe del Comité contra la Desaparición”, A/72/56, Nueva York, Naciones Unidas
3. CED (Comité contra la Desaparición de Personas) (2015), “Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención”, Ginebra, Naciones Unidas.
4. HRC (Consejo de Derechos Humanos) (2017), “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias”, A/HRC/36/39, Naciones Unidas.
5. HRC (Consejo de Derechos Humanos) (2011), “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión México”, A/HRC/19/58/Add.2, Ginebra, Naciones Unidas.
6. MovNDmx (17/05/16). *Movimiento por nuestros desaparecidos en México denuncia falta de recursos y capacidades institucionales de la Fiscalía Especializada de búsqueda de personas desaparecidas*. Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México.
7. Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México, FLACSO México.

Documentos Legales

1. 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
2. ONU (2006). “Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas”, Organización de las Naciones Unidas.