



# Análisis sobre el cumplimiento de la Ley General en Materia de Desaparición

**Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos**  
**Secretaría de Gobernación**

**Diciembre de 2024**

Documento de trabajo, no distribuir  
Elaborado por Diego Rodríguez Eternod



## Contenido

Acrónimos y siglas.....	4
Resumen ejecutivo .....	6
Introducción.....	16
1. Comisiones e instrumentos de búsqueda .....	19
Comisiones de búsqueda .....	19
Instrumentos para la búsqueda .....	23
2. Estrategias y acciones de búsqueda.....	29
Acciones de búsqueda en campo .....	30
Estrategia Nacional de Búsqueda Generalizada.....	31
Búsqueda por patrones: Guerra Sucia .....	33
3. Fiscalías e investigación de los delitos de desaparición.....	35
Delitos en materia de desaparición .....	35
Fiscalías especializadas .....	36
Estado de la persecución de los delitos de desaparición .....	38
Datos contextuales de la procuración de justicia en México .....	42
4. Desarrollo de procesos de identificación humana .....	44
Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense .....	45
Centro Nacional de Identificación Humana .....	47
Instrumentos e infraestructura para la identificación de personas .....	48
5. Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.....	52
Instalación y conformación del Sistema Nacional.....	52
Consejo Nacional Ciudadano .....	55
6. Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas .....	56
Antecedentes del Registro Nacional .....	56
Situación actual del Registro Nacional.....	57
7. Derechos de las personas desaparecidas y de sus familiares.....	60



Medidas de atención y de reparación integral .....	60
Declaración especial de ausencia .....	61
Espacios para la participación de las familias .....	63
Conclusiones .....	65
Referencias .....	70
Apéndice 1. Elementos de la LGMD susceptibles de implementación .....	79
Apéndice 2. Presupuesto asignado a la CNB y al programa presupuestario U008 (valores nominales y constantes) .....	81
Apéndice 3. Capacidades de las entidades federativas en materia de desaparición de personas y atención a víctimas .....	82

BORRADOR



## Acrónimos y siglas

**Banco** – Banco Nacional de Datos Forenses

**CEAV** – Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

**CNB** – Comisión Nacional de Búsqueda

**CNDH** – Comisión Nacional de los Derechos Humanos

**CNIH** – Centro Nacional de Identificación Humana

**CNPJ** – Conferencia Nacional de Procuración de Justicia

**CONAHCYT** – Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías

**DOF** – Diario Oficial de la Federación

**FGR** – Fiscalía General de la República

**INEGI** – Instituto Nacional de Estadística y Geografía

**LGMD o Ley General** – Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

**LGV** – Ley General de Víctimas

**MEIF** – Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense

**PGR** – Procuraduría General de la República



**PHB** – Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y

No Localizadas

**PHI** –Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición

Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares

**Registro Nacional** – Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas

**SESNSP** – Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

**SNBP o Sistema Nacional** – Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

BORRADOR



## Resumen ejecutivo

El 17 de noviembre de 2017, se publicó la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* (en adelante, LGMD o Ley General) en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la cual entró en vigor 60 días después. A siete años de su publicación, este documento presenta un balance de los avances en su implementación y cumplimiento, principalmente, en relación con los objetos que establece el artículo 2.

Para la elaboración de este documento, en un primer momento, se revisó la Ley General y se identificaron los principales *elementos susceptibles de implementación* desde una perspectiva legal, administrativa y de política pública. Posteriormente, se consultó en fuentes oficiales y abiertas sobre la información pública que da cuenta de la existencia de los elementos identificados y del estado en el que se encuentran. Con base en los objetivos planteados por la Ley General, a continuación, se presenta una valoración general de su cumplimiento.

### Comisiones e instrumentos de búsqueda

La Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) se instaló en octubre de 2018 y, a la fecha, todos los estados cuentan con una comisión. Mientras que, en diciembre de 2018, la estructura organizacional CNB estaba compuesta por 43 plazas, al cierre de la administración 2018-2024, dispuso de 292, aunque a la fecha, no cuenta con un reglamento interno o estatuto orgánico. En cuanto a los recursos financieros, en 2019, la CNB ejerció un presupuesto de 234.6 mdp y, para 2023, éste aumentó a 568.7 mdp, lo que representa un incremento de 142.7%. En promedio, de 2019 a 2023, la CNB tuvo un presupuesto ejercido anual de 445.5 mdp (valores constantes).



Después de una revisión de la información oficial disponible, no se encontró información sistematizada sobre los recursos humanos y financieros de las comisiones locales, excepto que éstas disponen de 1,211 personas dedicadas a la búsqueda de personas desaparecidas. Contar con más información sobre el estado de las comisiones de búsqueda locales permitiría guiar las estrategias y los recursos para consolidarlas. Con este ánimo y para impulsar la instalación de las comisiones en las entidades faltantes, en 2019, se creó el programa presupuestario federal U008 “Subsidio para las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas”, a cargo de la CNB. En promedio, de 2019 a 2023, el programa tuvo un presupuesto ejercido anual de 337.1 mdp.

Por otro lado, entre los principales instrumentos para la búsqueda se encuentran: 1) el *Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas* (PHB), que orienta la actuación de las autoridades responsables de las acciones de búsqueda y que fue publicado el 6 de octubre de 2020 en el DOF; 2) el Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas y los programas regionales, en donde se definen los objetivos y se estructuran los procesos de política pública, los cuales nunca han sido emitidos, y 3) el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación, con el fin de que las personas migrantes o sus familias detonen acciones de búsqueda y accedan a la justicia y cuyos sus lineamientos fueron publicados en el DOF en diciembre de 2022.

## Estrategias y acciones de búsqueda

De la revisión de los informes de la CNB, es difícil conocer con exactitud los resultados concretos de las acciones de búsqueda e identificación. Por esta razón, la sección se enfoca más en el desarrollo y ejecución de procesos y estrategias que en los resultados concretos de las acciones de búsqueda. En este sentido, se presentan tres estrategias de trabajo que la CNB ha implementado.



*Acciones de búsqueda en campo.* En febrero de 2024, la CNB conformó la Red Nacional de Personas Buscadoras, la cual incrementó considerablemente la capacidad de llevar a cabo acciones de búsqueda en campo. Entre 2019 y 2022, la CNB realizó entre 1,027 y 3,431 acciones de búsqueda en coordinación con otras autoridades —los números varían según la comisionada—. Sin embargo, con la Red, solo durante 2024, se llevaron a cabo 3,852 acciones de búsqueda en campo, principalmente, en colaboración con las comisiones locales. Antes de 2024, la CNB solo contaba con un equipo de 19 personas buscadoras. A septiembre de 2024, la Red estaba compuesta por 134 personas, de las cuales 15 fueron asignadas a la CNB y 119 fueron distribuidas en las comisiones de búsqueda de 29 estados de país. La CNB también colaboró en las acciones de búsqueda en el marco de los trabajos de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa.

*Estrategia Nacional de Búsqueda Generalizada.* Con base en lo establecido en el PHB, la Ciudad de México desarrolló una metodología para llevar a cabo búsquedas generalizadas, la cual fue retomada por el Gobierno de México durante 2022 y 2023. La metodología parte de cruzar los registros de las personas desaparecidas con otras bases de datos gubernamentales, y permite obtener indicios de que la persona tuvo alguna interacción con una autoridad u oficina gubernamental en una fecha posterior a la señalada en el reporte de su desaparición. A partir de los indicios, las células de búsqueda son las encargadas de realizar visitas domiciliarias para recabar más información o pruebas de vida, bajo estrictos estándares. Al cierre de 2023, como parte de los resultados obtenidos con esta Estrategia, fueron localizadas 16,681 personas y se encontraron indicios para otros 17,843 casos, aunque varios de los procesos para agotar los indicios obtenidos y de formalización de las localizaciones continúan su curso.



**Búsqueda por patrones: Guerra Sucia.** La CNB integró un equipo especializado en construir y explorar líneas de búsqueda e hipótesis de localización en relación con el patrón que conforman las desapariciones cometidas por agentes del Estado mexicano durante el periodo de violencia política de 1965 a 1990, también conocido como Guerra Sucia.

### Fiscalías e investigación de delitos de desaparición

Desde la perspectiva del derecho penal, los delitos en materia de desaparición son dos: la desaparición forzada de personas y la desaparición cometida por particulares. Estos delitos se encuentran tipificados en la LGMD y satisfacen los estándares normativos que establece la *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*. Según la Ley General, la investigación de los delitos de desaparición es competencia de las autoridades de las entidades federativas. Únicamente corresponde a las autoridades federales realizar la investigación en ciertos supuestos (cuando se presume que una persona servidora pública federal es responsable o por relacionarse con la delincuencia organizada, por ejemplo).

Actualmente existe la Fiscalía Especial en Investigación de los Delitos en Desaparición Forzada como parte de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la República (FGR). Además, al cierre de 2024, 26 entidades federativas disponían de leyes en materia de desaparición y tenían instalada una fiscaliza especializada. Los estados que no cuentan con legislación al respecto son Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas; mientras que Baja California, Durango, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán no han creado las fiscalías respectivas.

En cuanto a los instrumentos, el *Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por*



*Particulares* (PHI) se publicó el 16 de julio de 2018 en el DOF. Dado que la publicación ocurrió poco después de la entrada en vigor de la LGMD, el PHI no retoma ni considera otros instrumentos, como el PHB, y en esta línea, se encuentra desactualizado y desvinculado.

Por otro lado, existe poca información disponible sobre la persecución y sanción de los delitos de desaparición. La incidencia delictiva denunciada que reporta el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) no permite conocer el número de carpetas de investigación abiertas por estos delitos, ya que la metodología agrupa ambas modalidades (forzada y cometida por particulares) en categorías de “otros”.

En esta misma línea, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) produce los censos nacionales de procuración de justicia —estatales y federales—. Según los censos, para el delito de desaparición forzada de personas, se registraron 18,164 carpetas de investigación de 2014 a 2023. Sin embargo, es incomprendible por qué la metodología del INEGI no contempla las desapariciones cometidas por particulares. Así mismo, destaca la ausencia de datos para el fuero federal de 2014 a 2017, sobre todo porque este delito está tipificado al menos desde 2001 en el *Código Penal Federal*. La ausencia de transparencia e información completa y confiable sobre la investigación de los delitos de desaparición es un problema grave, dada la trascendencia social del tema.

Respecto a la etapa final del proceso penal, el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas señaló, después de realizar una visita a México en noviembre de 2021, que entre 2 y 6% de los casos habían sido judicializados, y solo se habían emitido 36 sentencias por delitos de desaparición de personas en todo el país. Esta situación es consistente con el contexto nacional, marcado por una impunidad casi absoluta.



## Desarrollo de procesos de identificación humana

Según el INEGI, al cierre de 2021 se registraron 17,511 cadáveres o restos humanos almacenados en anfiteatros, laboratorios o centros de resguardo, de los cuales 10,351 (casi 60%) no habían sido identificados. Para el siguiente año, en los mismos lugares de almacenamiento, se resguardaron 53,347 cadáveres o restos humanos, 89.1% sin identificar. Finalmente, en 2023, se almacenaron 15,878 cadáveres y 12,938 restos o fragmentos humanos, 57.5 y 18.2% de estos sin identificar, respectivamente.

Ante esta situación, en diciembre de 2019, el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (Sistema Nacional o SNBP) aprobó la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF), con la finalidad de realizar peritajes sobre cadáveres o restos de personas, cuya identidad se desconocía, no habían sido reclamados y se encontraban en rezago o pendientes de identificación. Entre agosto de 2021, cuando inició sus operaciones, y noviembre de 2023, el MEIF recibió 75 mdp, de los cuales se gastó aproximadamente 80%. En ese lapso logró identificar a una sola persona. En mayo de 2024, se informó que el MEIF solo continuaría con los trabajos comprometidos en las tres entidades que aceptaron su colaboración y que se conservarían a las personas especialistas asignadas a esos proyectos.

Por otro lado, en mayo de 2022, se reformó la LGMD para crear el Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH), como una unidad administrativa de la CNB. En noviembre de 2023, en un contexto de cambio de titulares, la comisionada nacional entrante señaló que el proceso de donación a la CNB no estaba concluido, por problemas del fideicomiso que detenta la propiedad del edificio, y que éste no disponía de instalaciones adecuadas, ni contaba con equipamiento especializado o laboratorios para realizar sus funciones. Esta situación implicó que, a pesar de que durante 2023 se recabaron 3,700



muestras genéticas, éstas no fueran procesadas y, en cambio, fueran enviadas a la Fundación de Antropología Forense de Guatemala.

En cuanto a los instrumentos para la identificación de personas, desde mayo de 2023, entró en operación el Banco Nacional de Datos Forenses (Banco), a cargo de la FGR. La interconexión de este Banco con otros registros y bases de datos ha ocurrido de forma progresiva. De las bases que ya están integradas, destacan las siguientes: el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas; la Base Nacional de Información Genética; el Registro Nacional de Fosas Comunes y Fosas Clandestinas; el Registro Forense Federal, y el Registro Nacional de Detenciones. Además, según lo informado, se encuentran en proceso de integración otras bases y registros, como el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas.

A diferencia del Banco que, pese al retraso, ya se encuentra en operación, el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense, también a cargo de la FGR no ha sido publicado ni existe información sobre los esfuerzos emprendidos para elaborarlo. Así mismo, dado el retraso para echar a andar el Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas, la CNB desarrolló dos proyectos: el *Mapa de hallazgos de fosas clandestinas* y el *Módulo de Fosas Comunes*. Sobre la ampliación y construcción de centros de identificación y resguardo de cuerpos, la CNB informó que, a septiembre de 2024, doce estados contaban con un centro de identificación y diecinueve disponían de un centro de resguardo.

### **Sistema Nacional de Búsqueda de Personas**

La instalación del SNBP ocurrió en dos ocasiones, la primera en octubre de 2018 y la segunda, por las autoridades de la nueva administración, en marzo de 2019. Además, en ese año, el Sistema Nacional sostuvo otras dos sesiones; en 2020, se reunió tres veces; en 2021 y 2023, una cada año, y en 2024, otras tres.



Después de la sesión del 27 de enero 2021 no se llevó a cabo otra hasta noviembre de 2023.

El SNBP no sesionó en casi tres años, posiblemente, debido a desencuentros que ocurrieron en su interior entre la CNB y la FGR. A finales de 2023, el cambio de titulares de la CNB permitió retomar la colaboración con la FGR y, en mayo de 2024, asistieron representantes de ésta y de todas las fiscalías de las entidades federativas a la sesión del Sistema Nacional —algo inédito—. En cuanto a sus instrumentos normativos, en 2024 se aprobaron los lineamientos de funcionamiento y operación, no obstante, el Reglamento de la Ley General continua pendiente de elaboración y publicación.

En relación con el Consejo Nacional Ciudadano, éste es una instancia de consulta que realiza recomendaciones a las autoridades que conforman al Sistema Nacional con el fin de mejorar su desempeño. La duración en el cargo de las personas que integran al Consejo es de tres años, sin posibilidad de reelección, y los nombramientos los realiza el Senado de la República después de una consulta pública. En abril de 2021, las personas seleccionadas tomaron protesta y su periodo culminó en abril de 2024, aunque a la fecha el Senado de la República no ha realizado los nuevos nombramientos.

### **Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas**

Entre 2012 y agosto de 2014, autoridades de la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos proporcionaron diferentes datos sobre el número de personas desaparecidas, los cuales se contradecían entre sí y no incluían los aspectos metodológicos. El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas se publicó hasta agosto de 2014 (en lugar de que ocurriera en 2012 como señalaba la ley) y contaba a 22,322 personas no localizadas. Esta base de datos fue criticada por su falta de criterios metodológicos para incluir



casos, por la ausencia de casos documentados o denunciados, y por duplicidades, registros incompletos y errores de captura. Ante la expedición de la LGMD, se publicó por última vez en abril de 2018, con un total de 37,435 personas.

Así, a mediados de 2020, dos años después de lo estipulado, se publicó el Registro Nacional, el cual reportaba 73,233 personas desaparecidas en una plataforma web de consulta y no en una base de datos pública, lo cual a la fecha limita su análisis. De acuerdo con el Registro Nacional, al 12 de diciembre de 2024, hay 119,767 personas desaparecidas (91.2%) y no localizadas (8.8%) en el país, de las cuales 76.8% son hombres y 22.8% son mujeres. Además, ocho entidades federativas concentran 56.1% de las desapariciones y los casos se han incrementado en los últimos quince años: mientras que antes de 2007 se tiene registro de 2,224 personas desaparecidas, en el sexenio 2018-2024 se registró que desaparecieron y continúan desaparecidas 53,536 personas.

Desde principios de 2024, en colaboración con el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, la CNB realizó un diagnóstico del estado del Registro Nacional y comenzó a trabajar en los problemas identificados, especialmente en mejorar la integridad y calidad de los datos, y consolidar las plataformas de captura y de consulta de la información. Así mismo, se advirtió que, del total de registros (en ese momento, 115,608), había 8,631 personas localizadas en proceso de formalización; 1,503 registros duplicados en proceso de atención y 12,058 casos sin una identidad confirmada, lo que impide saber a quién se está buscando. Casi el 60% de los registros sin identidad confirmada provienen de los datos migrados de registros anteriores.

### **Derechos de las personas desaparecidas y sus familiares**

Las víctimas —directas o indirectas— de desaparición tienen reconocidos todos los derechos que contiene la *Ley General de Víctimas* (LGV), la cual se publicó en



el DOF en enero de 2013. Con el fin de garantizar estos derechos, la LGV establece medidas, que son principalmente bienes, servicios o apoyos para que las personas puedan afrontar las consecuencias de los delitos. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y las comisiones de atención a víctimas de las entidades federativas, deben, por un lado, coordinar la atención que brindan las demás instancias y, por otro, proporcionar las medidas que directamente les corresponden. A la fecha todos los estados del país tienen una ley vigente y una comisión instalada en esta materia, aunque éstas enfrentan limitaciones en cuanto a su capacidad para proporcionar las medidas de atención y de reparación integral.

Por otro lado, la declaración especial de ausencia consiste en un procedimiento judicial de carácter civil, con el fin de proteger los derechos, la personalidad jurídica y el patrimonio de las personas desaparecidas y sus familias. En 2018, se publicó en el DOF la *Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia* y, con corte a octubre de 2024, solo 16 entidades federativas han promulgado la legislación para regular este procedimiento.

De acuerdo con lo estipulado en las diferentes disposiciones de la Ley General, las personas desaparecidas y sus familias han participado en varios espacios de diálogo y procesos de construcción de la política nacional de búsqueda e identificación. En el Sistema Nacional, por ejemplo, las familias participan por medio del Consejo Nacional Ciudadano y lo mismo ocurre en los espacios equivalentes en las entidades federativas. Además, a lo largo del PHB y del PHI, se considera la participación de las familias en las acciones de búsqueda y en las investigaciones.

**En este resumen, no se retoman las conclusiones.**



## Introducción

En México, se tiene un registro oficial de casi 120 mil personas desaparecidas o no localizadas. De éstas, casi 98% desaparecieron después de 2007, cuando diversas expresiones de violencia comenzaron a manifestarse con mayor frecuencia en el país.<sup>1</sup> Diez años después, el 17 de noviembre de 2017, se publicó la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* (en adelante, LGMD o Ley General) en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la cual entró en vigor 60 días después.<sup>2</sup> A siete años de su publicación, este documento presenta un balance de los avances en su implementación y cumplimiento, principalmente, en relación con los objetos que establece el artículo 2, los cuales se retoman a continuación:

1. Establecer las competencias y la forma de coordinación entre las autoridades para buscar a las personas desaparecidas e investigar y sancionar los delitos en materia de desaparición;
2. Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones;
3. Crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP o Sistema Nacional);
4. Crear la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) y las comisiones locales de búsqueda en las entidades federativas;
5. Garantizar los derechos de las personas desaparecidas;
6. Crear el Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH);

<sup>1</sup> CNB, Versión Pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Disponible en: <https://versionpublicarpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>. Además del incremento en las desapariciones, está documentado que en ese año surgieron y aumentaron otras expresiones de violencia como balaceras y enfrentamientos armados; descabezamientos y exhibición de cuerpos sin vida en lugares públicos, y masacres, ejecuciones y homicidios, entre otras.

<sup>2</sup> Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2017). Última reforma publicada en el DOF el 1 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP.pdf>.



7. Crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (Registro Nacional), y
8. Establecer la forma de participación de los familiares en las distintas etapas de la búsqueda y la investigación.

Para la elaboración de este documento, en un primer momento, se revisó la Ley General y se identificaron los principales *elementos susceptibles de implementación* en torno a estos objetos, desde una perspectiva legal-administrativa y de política pública. Estos elementos pueden consultarse en el Apéndice 1 al final de este documento. Posteriormente, se consultó en fuentes oficiales y abiertas la información pública que da cuenta de la existencia de los elementos susceptibles de implementación identificados y del estado en el que se encuentran.

En este sentido, quedaron excluidos del análisis los principios que dispone el artículo 5 y otros elementos, como las atribuciones específicas de las autoridades involucradas en los procesos de búsqueda e investigación, en tanto que requieren de esfuerzos adicionales para conocer su grado de cumplimiento o de efectividad. En su lugar, se presenta la información disponible sobre las estrategias de trabajo, los procesos desarrollados o los resultados generales de las autoridades que participan en la búsqueda e identificación de personas desaparecidas y en la investigación de los delitos de desaparición.

Los derechos de las personas desaparecidas y sus familias, por ejemplo, se abordan desde la perspectiva de la existencia de leyes de declaración de ausencia y de comisiones de atención a víctimas en las entidades federativas, ya que estos dos elementos son los que se establecen en distintas leyes para garantizarlos. Al igual que en el caso de las atribuciones, analizar el estado de cumplimiento de derechos específicos (como conocer si las familias efectivamente tienen acceso a los expedientes y a la información relacionada



con los avances o resultados de las búsquedas e investigaciones) requiere de esfuerzos adicionales que exceden el alcance de este documento.

Con base en los objetos planteados por la Ley General y con el fin de proporcionar una valoración general de su implementación, este documento se organiza de la siguiente manera: la primera sección está dedicada a la instalación de las comisiones de búsqueda y los recursos de los que disponen; la segunda sección desarrolla las estrategias y las acciones de búsqueda realizadas por las comisiones; la tercera sección contiene información sobre los delitos de desaparición, las fiscalías especializadas y algunos datos disponibles sobre la persecución de estos delitos y de la procuración de justicia en general; en la cuarta sección, se expone el desarrollo de procesos de identificación humana, concretamente el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF) y el CNIH, así como los instrumentos y la infraestructura disponibles para este fin; la quinta sección da cuenta de la instalación del Sistema Nacional, la participación de las fiscalías en las sesiones y el funcionamiento del Consejo Nacional Ciudadano; la sexta sección se enfoca en la construcción de los registros de personas desaparecidas, tanto los previos como el actual, incluyendo los problemas que ha enfrentado, y la séptima sección aborda los derechos de las personas desaparecidas y sus familias desde la perspectiva ya señalada. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Cabe aclarar que la Ley General distingue entre las personas desaparecidas y las no localizadas (artículos 4 y 89). Se presume que una persona está desaparecida si la ausencia se relaciona con la comisión de un delito. En cambio, en el caso de las personas no localizadas, se asume que su ausencia se debe a razones ajenas al ámbito delictivo. En este documento, a menos de que se especifique lo contrario, todas las referencias a personas desaparecidas incluyen a las personas no localizadas.



## 1. Comisiones e instrumentos de búsqueda

Con base en los objetivos establecidos en el artículo 2 de la Ley General, en particular en la fracción IV, que corresponde a la creación de la CNB y de las comisiones locales, en esta sección, se da cuenta del estado que éstas guardan en términos de sus capacidades institucionales. De esta forma, en un primer momento, se presenta información sobre los recursos humanos y financieros de los que disponen y, posteriormente, sobre los principales instrumentos con los que cuentan para la búsqueda de personas. En concreto, los instrumentos que se revisan en esta sección son: el *Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas* (PHB); el Programa Nacional y los programas regionales, y el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación.

### Comisiones de búsqueda

De acuerdo con lo establecido en el artículo 50 de la LGMD, la CNB es un órgano descentrado de la Secretaría de Gobernación constituido con el objetivo de determinar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones para buscar y localizar a las personas desaparecidas en el país. A su vez, el mismo artículo señala que cada entidad federativa contará con su propia comisión de búsqueda. En este sentido, la CNB se instaló en octubre de 2018 y, a la fecha, todos los estados cuentan con una comisión: once se establecieron en 2018; dieciséis, en 2019; cuatro, en 2020, y una, en 2021.<sup>3</sup>

En relación con los recursos humanos de la CNB y su organización interna, mientras que, en diciembre de 2018, contó con una estructura organizacional compuesta por 43 plazas, al cierre de la administración 2024, dispuso de 292

<sup>3</sup> CNB, *Informe de Gestión Gubernamental*, septiembre de 2024 (Ciudad de México: Gobierno de México, 2024), 11. Disponible en:

[https://comisionnacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/09/Informe-de-Gestio%CC%81n-GubernamentalCNB\\_VP.pdf](https://comisionnacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/09/Informe-de-Gestio%CC%81n-GubernamentalCNB_VP.pdf).



plazas, de las cuales 27 son de carácter permanente (presupuestales) y 265 de carácter eventual. De éstas últimas, 118 están dedicadas a áreas técnicas y administrativas y 147 a operaciones de búsqueda.<sup>4</sup> A la fecha, la CNB no cuenta con un reglamento interno o estatuto orgánico que determine su estructura y distribuya y desarrolle las atribuciones de sus áreas. A pesar de esta deficiencia, la CNB funciona con las siguientes direcciones generales: de Acciones de Búsqueda; de Vinculación y Políticas Públicas; del Centro Nacional de Identificación Humana, y del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, así como áreas de administración, asuntos jurídicos y comunicación.

En agosto de 2024, la CNB fue acreditada como una entidad de certificación y evaluación por parte del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, en línea con lo estipulado en los artículos 167-173 de la Ley General. De esta manera, la CNB podrá capacitar, evaluar y certificar a su personal y al de las comisiones locales y las fiscalías en competencias relacionadas con la búsqueda de personas.<sup>5</sup>

En cuanto a los recursos financieros, como muestra la Tabla 1, en 2018, su primer año de operación, la CNB tuvo un presupuesto de 6.8 millones de pesos (mdp). En 2019, con la nueva administración, su presupuesto ejercido fue de 234.6 mdp y, para 2023, éste aumentó a 568.7 mdp, lo que representa un incremento de 142.7%. En promedio, de 2019 a 2023, la CNB tuvo un presupuesto ejercido anual de 445.5 mdp (ver Apéndice 2).

Después de una revisión de la información oficial disponible, no se encontraron referencias o documentos sobre el estado que guardan las comisiones locales respecto a los recursos humanos y financieros con los que cuentan para llevar

<sup>4</sup> CNB, *Informe de Gestión Gubernamental*, 56 y 60.

<sup>5</sup> CNB, Tercera Sesión Ordinaria 2024 del SNBP, *Informe del estado que guarda la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas*, 12 de septiembre de 2024. Disponible en: [https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/09/SNB3\\_2024\\_12sep.pdf](https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/09/SNB3_2024_12sep.pdf).



a cabo sus labores, al menos no de una forma en la que se integre la información de las 32 entidades federativas, con excepción del número de personal adscrito a las comisiones locales de búsqueda. En este sentido, las entidades federativas cuentan con 1,211 personas dedicadas a la búsqueda de personas desaparecidas (ver Tabla 2). Disponer de más información sobre la conformación de las comisiones permitiría guiar las estrategias y los recursos para consolidarlas y obtener mejores resultados.

**Tabla 1. Presupuesto asignado a la CNB de 2018 a 2024 (valores constantes)**

Año	Presupuesto aprobado	Incremento anual (%)	Presupuesto ejercido	Incremento anual (%)
2018	-	-	6,823,891.00	-
2019	384,314,131.31	-	234,569,475.18	3,337.5
2020	658,880,211.09	71.4	421,170,471.89	79.5
2021	631,068,776.66	-4.2	510,434,766.76	21.2
2022	613,519,918.15	-2.8	492,921,420.78	-3.4
2023	858,004,453.32	39.8	568,664,491.23	15.4
2024	858,079,287.51	0.0	-	-
<b>Total</b>	<b>4,003,866,778.03</b>	<b>-</b>	<b>2,234,584,516.84</b>	<b>-</b>

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas públicas (2019 - 2023) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (2024) de la SHCP. Ver Apéndice 2.

Con el ánimo de fortalecerlas e impulsar la instalación de las comisiones en las entidades faltantes, en 2019, se creó el programa presupuestario federal U008 “Subsidio para las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas”, a cargo de la CNB. Con su asesoría y acompañamiento, las comisiones locales proponen proyectos para la búsqueda o la identificación de personas que son financiados con los recursos federales del programa presupuestario.



**Tabla 2. Personal adscrito a las comisiones de búsqueda**

Entidad federativa	Personal adscrito	Proporción (%)
Aguascalientes	19	1.3
Baja California	30	2.0
Baja California Sur	47	3.1
Campeche	7	0.5
Chiapas	38	2.5
Chihuahua	31	2.1
Ciudad de México	56	3.7
Coahuila	82	5.5
Colima	13	0.9
Durango	23	1.5
Guanajuato	22	1.5
Guerrero	-	-
Hidalgo	33	2.2
Jalisco	152	10.1
México	63	4.2
Michoacán	32	2.1
Morelos	11	0.7
Nayarit	20	1.3
Nuevo León	69	4.6
Oaxaca	5	0.3
Puebla	64	4.3
Querétaro	8	0.5
Quintana Roo	20	1.3
San Luis Potosí	66	4.4
Sinaloa	50	3.3
Sonora	40	2.7
Tabasco	16	1.1
Tamaulipas	36	2.4
Tlaxcala	24	1.6
Veracruz	81	5.4
Yucatán	10	0.7
Zacatecas	43	2.9
CNB	292	19.4
<b>Total</b>	<b>1,503</b>	<b>100</b>

Fuente: CNB, *Informe del estado que guarda la Comisión Nacional de Búsqueda*, 12 de septiembre de 2024.



Los recursos financieros asignados al programa presupuestario U008 han aumentado considerablemente de 2019 a 2024 (ver Tabla 3). En 2019, el presupuesto ejercido de este programa fue de 203.1 mdp, mientras que para 2023 creció a 413.8 mdp; un incremento de 103.5% en términos reales. En promedio, de 2019 a 2023, el programa tuvo un presupuesto ejercido anual de 337.1 mdp (ver Apéndice 2). Del total de recursos ejercidos entre 2019 y 2024 mediante este programa, la CNB reportó que 324 mdp (en valores nominales) fueron destinados a construir, ampliar y equipar centros de identificación humana o de resguardo de personas fallecidas, de los cuales se dará cuenta más adelante.<sup>6</sup>

**Tabla 3. Recursos del programa presupuestario U008 de 2019 a 2024 (pesos en valores constantes)**

Año	Presupuesto aprobado	Incremento anual (%)	Presupuesto ejercido	Incremento anual (%)
2019	199,042,371.29	-	203,065,922.51	-
2020	418,502,981.16	110.2	312,833,594.45	54.0
2021	509,781,884.28	21.8	406,692,786.12	300
2022	495,609,408.00	-2.8	349,306,691.26	-14.1
2023	634,506,936.85	28.0	413,782,151.86	18.4
2024	637,754,414.09	0.5		-
<b>Total</b>	<b>2,895,197,995.67</b>	<b>-</b>	<b>1,685,681,146.20</b>	<b>-</b>

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas públicas (2019 - 2023) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (2024) de la SHCP. Ver Apéndice 2.

### Instrumentos para la búsqueda

De acuerdo con la LGMD, entre los principales instrumentos para la búsqueda de personas se encuentran el PHB, que orienta la actuación de las autoridades responsables de las acciones de búsqueda; el Programa Nacional de Búsqueda

<sup>6</sup> CNB, *Informe de Gestión Gubernamental*, 12.



de Personas Desaparecidas y No Localizadas y los programas regionales, en donde se definen los objetivos y se estructuran los procesos de política pública, y el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación, diseñado con el fin de que las personas migrantes o sus familias detonen acciones de búsqueda y accedan a la justicia. A continuación, se revisa brevemente cada uno de estos instrumentos.

#### *Protocolo Homologado para la Búsqueda*

El artículo 49 de la Ley General señala que el Sistema Nacional estará encargado de emitir, dar seguimiento y evaluar el PHB, el cual fue publicado el 6 de octubre de 2020 en el DOF, con el fin de homologar los procesos de búsqueda y establecer lineamientos de actuación para las autoridades involucradas en ellos.<sup>7</sup> Las características del PHB y del *Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares* (PHI) están descritas en los artículos 99-101 de la LGMD, aunque realizar una valoración de estos instrumentos, en relación con las características que deben tener, escapa del alcance de este documento.

De acuerdo con el PHB, existen cinco tipos de búsqueda. La *búsqueda inmediata* es aquella que debe ocurrir desde el momento en que se tiene noticia de la desaparición y es realizada principalmente por las comisiones de búsqueda, las autoridades ministeriales y las instituciones de seguridad pública, mediante despliegues operativos y rastreos remotos (consultas o solicitudes de información). Este tipo de búsquedas es para personas que desaparecieron recientemente. La Alerta Amber, por ejemplo, es una forma de búsqueda inmediata que consiste en difundir información entre las autoridades federales,

<sup>7</sup> SNBP, "Acuerdo SNBP/002/2020 por el que se aprueba el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas", *Diario Oficial de la Federación*, 6 de octubre de 2020. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5601905&fecha=06/10/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601905&fecha=06/10/2020).



estatales y municipales encargadas de la seguridad pública o de la procuración de justicia para localizar a niñas, niños y adolescentes desaparecidos.<sup>8</sup>

Otro tipo es la *búsqueda individualizada*, que se refiere a las investigaciones que deben llevar a cabo las autoridades ministeriales cuando se presume que la desaparición de la persona está relacionada con la comisión de un delito. La *búsqueda por patrones* consiste en la asociación de casos que exhiben elementos comunes a partir de su análisis y es particularmente útil en desapariciones de larga data. El cuarto tipo de *búsqueda* es la *generalizada*, que se lleva a cabo mediante la confronta del Registro Nacional con otros registros administrativos y bases de datos gubernamentales, con el fin de encontrar indicios que faciliten las localizaciones.

Por último, la *búsqueda de familia* es la que tiene como propósito regresar a las personas localizadas, ya sea con o sin vida, a sus familias. Cada tipo de búsqueda implica distintas acciones, muchas de ellas complementarias y simultáneas, encaminadas a localizar a las personas desaparecidas, identificarlas y restituirlas con sus familias. De los cinco tipos de búsqueda que establece el PHB, se desprende una amplia variedad de acciones, como la confronta de registros, las búsquedas en campo, las diligencias ministeriales, la toma de muestras genéticas, los análisis de contexto para identificar patrones, entre muchas otras.

El PHB, en su apartado 9, también indica la creación de una Comisión de Implementación, Monitoreo, Evaluación y Actualización, la cual se integró en mayo de 2024, durante la segunda sesión del Sistema Nacional.<sup>9</sup> Así mismo, en julio de 2021, se publicó en el DOF el *Protocolo Adicional de Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes*, con el fin de establecer fundamentos y principios de

<sup>8</sup> CNPJ y FGR, "Extracto de los Lineamientos Generales de Operación del Programa Nacional Alerta Amber México", *Diario Oficial de la Federación*, 3 de octubre de 2024. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5740106&fecha=03/10/2024#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5740106&fecha=03/10/2024#gsc.tab=0).

<sup>9</sup> CNB, *Informe de Gestión Gubernamental*, 27.



actuación entre las autoridades dedicadas a la búsqueda de personas menores de edad y coordinar los esfuerzos de otros instrumentos como la Alerta AMBER.<sup>10</sup>

### *Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas y programas regionales*

Una omisión de la administración 2018-2024 fue la ausencia del Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, contemplado en el artículo 134 de la LGMD.<sup>11</sup> A pesar de que, desde la CNB, se emprendieron varios esfuerzos para elaborarlo y publicarlo, ninguno de estos resultó exitoso.

El último esfuerzo ocurrió en marzo de 2023, cuando la CNB publicó una versión del Programa en su portal de internet.<sup>12</sup> Sin embargo, este documento carece de validez legal, ya que no fue sometido al proceso de dictaminación y aprobación establecido y, por lo tanto, no se publicó en el DOF. Además, esta versión no se enmarca en el sistema de planeación democrática mandatado en la *Ley de Planeación* en términos de estructura, contenido y vigencia.<sup>13</sup> Por ejemplo, respecto a este último punto, establece en un horizonte temporal de nueve años en franca contradicción con el artículo 22 de la Ley de Planeación, el cual menciona que la vigencia de los programas no excederá el periodo constitucional de la administración que los aprobó.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> SNBP, "Acuerdo SNBP/002/2021 por el que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas aprueba el Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes", *Diario Oficial de la Federación*, 15 de julio de 2021. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5623969&fecha=15/07/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623969&fecha=15/07/2021#gsc.tab=0).

<sup>11</sup> Se destaca que la LGMD utiliza al menos tres denominaciones para referirse al Programa. Ver artículos 56, 64 y 134.

<sup>12</sup> El Programa ya no está disponible para su consulta, no obstante, todavía es posible visitar su micrositio. CNB, *Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas*. Disponible en: <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/pndbdp01/>.

<sup>13</sup> CNB, Primera Sesión Ordinaria 2024 del SNBP, *Informe del estado que guarda la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas*, 2 de febrero de 2024. Disponible en:

[https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/02/SNB\\_Primera\\_sesion\\_02\\_feb\\_2024\\_ok.pdf](https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/02/SNB_Primera_sesion_02_feb_2024_ok.pdf).

<sup>14</sup> Ley de Planeación (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 1983). Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>.



Sobre los programas regionales, su elaboración está a cargo de la CNB y las comisiones locales, aunque la LGMD los menciona como una atribución y no determina el número de regiones en las que se divide el país ni desarrolla las características que deben tener. Aun así, durante el sexenio 2018-2024, se realizaron varios esfuerzos para elaborarlos, particularmente en las regiones noreste y bajío, no obstante, por diversos motivos tampoco se expedieron.<sup>15</sup>

#### *Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación*

Este Mecanismo está contemplado tanto en la LGMD como en el PHB y sus lineamientos fueron publicados en el DOF en diciembre de 2022.<sup>16</sup> Tiene por objetivo que las personas migrantes que fueron desaparecidas o sus familias puedan interactuar con las instituciones mexicanas desde el extranjero, para detonar, colaborar y conocer el desarrollo de las acciones de búsqueda y de investigación. También permite buscar a personas mexicanas desparecidas fuera del territorio nacional.<sup>17</sup>

El Mecanismo de Apoyo Exterior funciona por medio de los consulados, las embajadas y las agregadurías de México en otros países y facilita la recolección de información sobre las personas desaparecidas y la toma de muestras; la tramitación de estancias en el país; la acreditación de la identidad de las personas involucradas, y la formalización de la colaboración entre los países, entre otras tareas.<sup>18</sup> En la última sesión del Sistema Nacional, se informó que este Mecanismo ha atendido 1,025 casos de personas migrantes, aunque no se

<sup>15</sup> CNB, *Informe de Gestión Gubernamental*, 36-40.

<sup>16</sup> SNBP, "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", *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre de 2022. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5674289&fecha=14/12/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5674289&fecha=14/12/2022#gsc.tab=0).

<sup>17</sup> SNBP, "Acuerdo SNBP/002/2020 por el que se aprueba el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas", numeral 263.

<sup>18</sup> SNBP, "Acuerdo SNBP/002/2020 por el que se aprueba el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas", numeral 272.



especificó el periodo.<sup>19</sup> Después de una revisión de diversos informes y materiales, no se encontró más información acerca de los casos atendidos mediante este Mecanismo o sus resultados.

BORRADOR

---

<sup>19</sup> CNB, *Informe del estado que guarda la Comisión Nacional de Búsqueda*, 12 de septiembre de 2024.



## 2. Estrategias y acciones de búsqueda

El andamiaje institucional que manda la Ley General está dirigido a organizar y ejecutar acciones de búsqueda, investigación e identificación de personas desaparecidas. En este sentido, en esta sección se presentan las estrategias implementadas por la CNB para llevar a cabo acciones de búsqueda, con base en cuatro de los cinco tipos de búsqueda establecidos en el PHB.

Estas estrategias consisten en las búsquedas en campo (en vida y forenses), la Estrategia Nacional de Búsqueda Generalizada y el equipo conformado para analizar como un patrón la desaparición de personas durante la Guerra Sucia. En las siguientes dos secciones, respectivamente, se abordan la investigación de los delitos de desaparición (o búsquedas individualizadas), la cual compete exclusivamente a las fiscalías, y el desarrollo de los procesos de identificación humana.

De la revisión de los informes de la CNB, es difícil conocer con exactitud los resultados concretos de las acciones de búsqueda e identificación en términos de localizaciones, las cuales son el principal indicador para valorar el éxito o fracaso de la política nacional en la materia. La dificultad radica, entre otras razones, en la multiplicidad de acciones de búsqueda que existen y de autoridades que las llevan a cabo. De acuerdo con el corte presentado el 12 de septiembre de 2024 en la Tercera Sesión Ordinaria 2024 del SNBP, históricamente, en México, han desaparecido 328,091 personas, de las cuales 212,483 han sido localizadas (64.8%) y 115,608 continúan ausentes (35.2%).<sup>20</sup> Con esta anotación, cabe señalar que la sección se enfoca más en el desarrollo y ejecución de procesos y estrategias de trabajo que en los resultados concretos de las acciones de búsqueda en términos de localizaciones.

<sup>20</sup> CNB, *Informe del estado que guarda la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas*, 12 de septiembre de 2024.



## Acciones de búsqueda en campo

Las búsquedas en campo pueden ser en vida o forenses. En el primer caso, las búsquedas incluyen recorridos en centros de reclusión o de rehabilitación y en albergues o estaciones migratorias, así como visitas domiciliarias y a hospitales; la realización de entrevistas y la difusión de cédulas de búsqueda. En cambio, las búsquedas forenses están enfocadas en encontrar cuerpos y restos humanos en zonas rurales y remotas; en fosas comunes o clandestinas, y en los servicios médico-forenses.

A partir de la conformación de la Red Nacional de Personas Buscadoras, en febrero de 2024, se incrementó la capacidad de llevar a cabo acciones de búsqueda en campo. Esta Red es un esfuerzo para fortalecer las capacidades técnicas y operativas de las comisiones locales en relación con los procesos de búsqueda e identificación. En septiembre de 2024, la Red estaba compuesta por 134 personas, de las cuales 15 fueron asignadas a la CNB y 119 fueron distribuidas en las comisiones de búsqueda de 29 estados de país. Solo en Jalisco, Querétaro y Sinaloa no se dispone de personal de la Red desplegado de manera permanente.<sup>21</sup>

Antes de 2024, la CNB solo contaba con un equipo de 19 personas buscadoras. Entre 2019 y 2022, este equipo llevó a cabo 1,027 acciones de búsqueda *documentadas* en coordinación con otras autoridades. Con la Red Nacional de Personas Buscadoras, solo durante 2024, se llevaron a cabo 3,852 acciones de búsqueda en campo, de las cuales 3,717 (96.5%) se realizaron en colaboración con las comisiones locales. De las 3,852 acciones, 1,994 fueron búsquedas en vida y 1,858 fueron búsquedas forenses.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> CNB, *Informe del estado que guarda la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas*, 12 de septiembre de 2024.

<sup>22</sup> En el cuarto informe de labores del entonces subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, Alejandro Encinas Rodríguez, se señaló que, de febrero de 2019 a noviembre de 2022, se realizaron 3,431 jornadas de búsqueda en campo en 410 municipios del país, en colaboración con diferentes autoridades. Secretaría de Gobernación, *4to Informe de gobierno. Una Cultura para el Respeto y Garantía de los Derechos Humanos* (Ciudad de México: Gobierno de México, 2022), 16. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/783255/Cuarto\\_informe.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/783255/Cuarto_informe.pdf).



La CNB también participó en las acciones de búsqueda en el marco de los trabajos de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa. Finalmente, cabe señalar que las autoridades siempre recomiendan que las búsquedas en campo, particularmente en zonas rurales y remotas, se realicen en colaboración con las comisiones de búsqueda, las autoridades ministeriales y las instituciones de seguridad pública, con el fin de evitar un manejo inadecuado de los hallazgos que comprometa la reconstrucción de los hechos o su validez en los procesos judiciales, y de contar con protección y medidas de seguridad ante los distintos riesgos que se presentan en estas búsquedas.

### **Estrategia Nacional de Búsqueda Generalizada**

Con base en lo establecido en el PHB, la Ciudad de México desarrolló una metodología para llevar a cabo búsquedas generalizadas, la cual fue retomada por el Gobierno de México en la planeación y ejecución de la Estrategia Nacional de Búsqueda Generalizada durante 2022 y 2023.<sup>23</sup> Esta metodología parte de cruzar los registros de las personas desaparecidas con otras bases de datos gubernamentales, como aquellas que concentran la información de los pasaportes que emite la Secretaría de Relaciones Exteriores; los servicios médicos brindados por el Instituto Mexicano del Seguro Social; los padrones de las personas beneficiarias de los programas sociales federales y estatales, y la información sobre nacimientos, matrimonios y defunciones que concentran los registros civiles, entre otras bases de datos adicionales.<sup>24</sup>

La confronta de los registros y bases de datos permite obtener indicios de que la persona desaparecida tuvo alguna interacción con una autoridad u oficina

<sup>23</sup> Gobierno de México, Estrategia Nacional de Búsqueda Generalizada. Disponible en: <https://busquedageneralizada.gob.mx/>.

<sup>24</sup> Gobierno de la Ciudad de México y Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, *Búsqueda Generalizada de personas desaparecidas en la Ciudad de México. Metodología* (Ciudad de México: Gobierno de la Ciudad de México, 2023). Disponible en: <https://busquedageneralizada.gob.mx/assets/docs/20231214-BusqGenCDMX-Metodolog%C3%ADa%CC%81a-PUBLICADA.pdf>.



gubernamental en una fecha posterior a la señalada en el reporte de su desaparición. A partir de los indicios que contienen datos de contacto de personas desaparecidas o de sus familiares (teléfonos, correos electrónicos o direcciones), se realizan llamadas para obtener más información, se organizan visitas en territorio y se procura descartar homonimias.

Las células de búsqueda son las encargadas de realizar las visitas domiciliarias y están conformadas por autoridades primarias (comisiones de búsqueda, fiscalías e instituciones de seguridad pública) y por funcionarios de dependencias de carácter social, con la intención de que la interacción sea amable y sensible. En el caso de la búsqueda de niñas, niños y adolescentes, además de otras consideraciones adicionales, debe intervenir el ministerio público y personal médico y psicológico.

Ante la ubicación de una persona reportada como desaparecida, la célula de búsqueda realiza una entrevista y sigue estrictos estándares para la obtención de pruebas de vida, que consisten en fotografías con algún periódico del día y de su identificación oficial; un escrito autógrafo con el motivo de su desaparición, y el informe de localización con la firma y las huellas de la persona en cuestión. Con esta documentación, es posible formalizar la localización de una persona en el Registro Nacional y actualizar el estado de persona desaparecida a localizada. Si la célula de búsqueda no encuentra a la persona desaparecida, pero contacta a algún familiar o conocido, debe realizar una entrevista, solicitar datos de contacto completos y anotar la información proporcionada en los formatos correspondientes.

Al cierre de 2023, como parte de los resultados obtenidos con esta Estrategia, fueron localizadas 16,681 personas y se encontraron indicios para otros 17,843 casos, aunque varios de los procesos para agotar los indicios obtenidos y de formalización de las localizaciones continúan su curso. Además, en su momento, esta Estrategia permitió identificar 1,951 registros duplicados;



26,090 registros sin datos suficientes para obtener indicios útiles para la búsqueda, y otros 36,022 registros con información completa, pero cuya confronta no arrojó indicios para emprender nuevas acciones.<sup>25</sup> Con este panorama, fue posible emprender una campaña para que las familias y cualquier persona aportaran información relevante sobre los casos y completaran los registros.

Para continuar con estas tareas, la CNB conformó un equipo dedicado a la búsqueda generalizada de datos. A partir de la integración y la confronta de las bases de datos disponibles, este equipo distribuye los indicios obtenidos entre las comisiones locales para que lleven a cabo las acciones de búsqueda correspondientes. En caso de localizaciones, el equipo facilita el contacto con su familia o la entrega de los cuerpos o restos humanos.<sup>26</sup>

### Búsqueda por patrones: Guerra Sucia

En 2019, la CNB conformó un equipo especializado en construir y explorar líneas de búsqueda e hipótesis de localización para encontrar a las personas desaparecidas por agentes del Estado durante el periodo de violencia política de 1965 a 1982, también conocido como Guerra Sucia. Con la creación de la *Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990*, en 2021, el equipo especializado se hizo cargo de las tareas de búsqueda y amplió su periodo de investigación a 1990.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Gobierno de México, *Estrategia Nacional de Búsqueda Generalizada*, diciembre de 2023. Disponible en: <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2023/12/Final-dic-1.pdf>.

<sup>26</sup> CNB, *Informe de Gestión Gubernamental*, 22.

<sup>27</sup> Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990, *Informe Final 2024. Resumen ejecutivo de los reportes de los cinco instrumentos de la Comisión* (Ciudad de México: Gobierno de México, 2024), 66-80. Disponible en: [https://comisionverdadyjusticia.segob.gob.mx/work/models/ComisionVerdadyJusticia/Documentos/Informe2024/20240909\\_Informe\\_COVEH\\_3.pdf](https://comisionverdadyjusticia.segob.gob.mx/work/models/ComisionVerdadyJusticia/Documentos/Informe2024/20240909_Informe_COVEH_3.pdf).



Como herramienta, el análisis de contexto consiste en examinar las causas y las circunstancias de las desapariciones, a partir de sus elementos comunes, para construir patrones que, posteriormente, orienten o determinen acciones de búsqueda. De esta forma, la desaparición de personas vinculadas con movimientos políticos disidentes y guerrilleros, perpetradas por agentes estatales como parte de una estrategia dirigida a su erradicación, constituye un conjunto de patrones que posibilitan la agrupación de los casos.

Con el fin de encontrar a las personas desaparecidas en el periodo de la Guerra Sucia, el equipo especializado implementó las siguientes estrategias de búsqueda: investigó y concentró información de más de 4,400 documentos; recolectó el testimonio de 185 sobrevivientes y familiares de víctimas, tanto en formato individual como colectivo; intercambió información y colaboró con instituciones clave, como la Fiscalía General de la República (FGR) y el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT), con quien se desarrolló de un sistema informático (Sistema Ángelus) dedicado a organizar y analizar información; y realizó acciones de búsqueda en campo, exploración de puntos de interés forense, y toma de muestras biológicas para la identificación humana.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia, *Informe Final 2024*, 66-80.



### 3. Fiscalías e investigación de los delitos de desaparición

En este apartado se proporciona un panorama general de las capacidades estatales para llevar a cabo la investigación de los delitos de desaparición, en relación con lo señalado en las fracciones I y II del artículo 2 de la LGMD, especialmente sobre el establecimiento de los tipos penales y de la investigación y sanción de estos delitos. En particular, se revisa en qué consisten los delitos de desaparición y algunas de sus características; la instalación de las fiscalías especializadas y la publicación de las leyes estatales, así como los datos disponibles sobre la persecución de estos delitos y otros datos contextuales de la situación general de la procuración de justicia en México.

#### **Delitos en materia de desaparición**

Desde la perspectiva del derecho penal, los delitos en materia de desaparición son dos. Por un lado, la desaparición forzada de personas (artículos 27-33) ocurre cuando una persona servidora pública, por sí misma o al otorgar su consentimiento a otras, incluso particulares, priva de su libertad a una persona, sin reconocerlo ni brindar ni ningún tipo de información al respecto. Por otro lado, la desaparición cometida por particulares (artículos 34-36) consiste en la privación de la libertad con las mismas características, excepto que no participan personas servidoras públicas.

Estos delitos se encuentran tipificados en la LGMD y en las leyes derivadas de las entidades federativas. Según los artículos 14 y 15, tienen un carácter de permanentes; deben ser perseguidos de oficio; son imprescriptibles, y no es procedente su archivo temporal. Además, las y los jueces deben ordenar la prisión preventiva oficiosa de las personas imputadas por estos delitos y éstas no pueden acceder a criterios de oportunidad ni a formas de solución alternativas, aunque las penas pueden ser disminuidas si proporcionan



información que conduzca a la localización de personas o a la identificación de otros responsables (artículo 33).

El artículo 17 estipula claramente que obedecer órdenes no constituye una causa de exclusión en la comisión de los delitos de desaparición, ni existen circunstancias especiales —como guerras o alteraciones graves al orden público— que justifiquen o descarten la culpabilidad. Tampoco se permiten las amnistías, los indultos y “medidas similares de impunidad” que impidan la investigación de estos delitos o el procesamiento de las personas responsables (artículo 15).

Para el delito de desaparición forzada de personas, la LGMD contempla penas que van de los 40 a los 60 años de prisión; mientras que para el delito de desaparición cometida por particulares las penas van de los 25 a los 50 años, y en ambos casos éstas pueden aumentar hasta en una mitad en situaciones determinadas. También están contemplados como delitos la destrucción de cadáveres y restos humanos, la obstrucción injustificada de acciones de búsqueda e investigación, incluyendo el acceso a inmuebles públicos, y circunstancias relacionadas con la desaparición de niñas, niños y adolescentes o su identidad, en caso de nacer en cautiverio (artículos 37-41). Todas estas disposiciones satisfacen los estándares normativos a los que México se comprometió al adherirse a la *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*.<sup>29</sup>

## Fiscalías especializadas

Según la Ley General, la investigación de los delitos de desaparición es competencia de las autoridades de las entidades federativas. Únicamente

<sup>29</sup> El Estado mexicano ratificó esta Convención en 2008. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* (Ginebra: Organización de las Naciones Unidas, 2006). Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/disappearance-convention\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/disappearance-convention_SP.pdf).



corresponde a las autoridades federales realizar la investigación cuando se presuma que una persona servidora pública federal sea responsable; se actualicen las hipótesis previstas en otros ordenamientos que otorguen competencia a la federación; exista una sentencia o resolución de un organismo internacional de protección de los derechos humanos, o cuando decidan atraer el caso, ya sea por sus circunstancias especiales o su relevancia social, por estar relacionado con la delincuencia organizada o por una solicitud de las víctimas (artículos 24 y 25). La LGMD también aclara que las investigaciones deberán estar a cargo de autoridades civiles, federales o estatales, incluso cuando estén involucradas personas servidoras públicas (artículo 26), lo que apunta a una clara exclusión de las autoridades militares.

El artículo 68 dispone que la FGR y las fiscalías de las entidades federativas cuenten a su vez con fiscalías especializadas en la investigación y la persecución de los delitos de desaparición de personas. Como antecedente, en 2015 se creó la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la entonces Procuraduría General de la República (PGR).<sup>30</sup> Posteriormente, la *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*, publicada en 2018 y abrogada en 2021, mandató en su estructura una fiscalía a cargo de los delitos de desaparición,<sup>31</sup> y en la actualidad existe la Fiscalía Especial en Investigación de los Delitos en Desaparición Forzada como parte de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos de la FGR.<sup>32</sup>

Al cierre de 2024, 26 entidades federativas disponían de leyes en materia de desaparición y tenían instalada una fiscalía especializada (ver Apéndice 3). Los

<sup>30</sup> PGR, “Acuerdo A/094/15 por el que se crea la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, y se establecen sus facultades y organización”, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de octubre de 2015. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5411119&fecha=09/10/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5411119&fecha=09/10/2015).

<sup>31</sup> Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, artículo 14 (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2018). Ley abrogada el 20 de mayo de 2021. Disponible en:

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lofgr/LOFGR\\_abro.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lofgr/LOFGR_abro.pdf).

<sup>32</sup> FGR, “Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la República”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de junio de 2023, artículo 5. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5692571&fecha=19/06/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5692571&fecha=19/06/2023#gsc.tab=0).



estados que no cuentan con legislación al respecto son Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas; mientras que Baja California, Durango, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán no han creado las fiscalías respectivas. Como se puede observar, la falta de fiscalías especializadas no guarda necesariamente relación con la ausencia de leyes; solo Durango carece de ambas.

En cuanto a los instrumentos, el PHI se publicó el 16 de julio de 2018 en el DOF.<sup>33</sup> Éste establece que cada carpeta de investigación debe incluir un plan elaborado por un(a) agente del ministerio público, en coordinación con policías, peritos y analistas. El proceso que establece el PHI inicia con la denuncia o notificación de la desaparición de una persona; continúa con la apertura de la carpeta de investigación; la definición y ejecución de las acciones y diligencias de investigación (plan); la acreditación de las hipótesis planteadas por medio de las pruebas recabadas, y finaliza con la solicitud de audiencia para formular una acusación ante un(a) juez(a) de control.<sup>34</sup> Dado que se publicó poco después de la entrada en vigor de la LGMD, el PHI no retoma ni considera otros instrumentos, como el PHB, y en esta línea, se encuentra desactualizado y desvinculado.

### **Estado de la persecución de los delitos de desaparición**

Existe poca información sobre la persecución y sanción de los delitos de desaparición; no obstante, a continuación, se presentan los datos disponibles y algunas anotaciones al respecto. La fuente de información más importante sobre la incidencia delictiva denunciada es el Secretariado Ejecutivo del Sistema

<sup>33</sup> CNPJ, "Extracto del Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares", *Diario Oficial de la Federación*, 16 de julio de 2018. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5531630&fecha=16/07/2018#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5531630&fecha=16/07/2018#gsc.tab=0).

<sup>34</sup> CNPJ, *Protocolo Homologado de Investigación para los delitos de Desaparición Forzada y desaparición cometida por particulares*, segunda versión (Ciudad de México: CNPJ-PGR, 2018). Disponible en: <https://aplicaciones.fgr.org.mx/MotorDeBusqueda/DownloadDocumento?NombreDocumentoPDF=Protocolo%20de%20Desaparicion%20Forzada.pdf>.



Nacional de Seguridad Pública (SESNP), que concentra la información que reportan las fiscalías sobre el número de delitos registrados en las carpetas de investigación. Aunque sus datos son útiles para analizar la incidencia delictiva general y algunos delitos en particular, esta fuente de información lamentablemente no permite conocer el número de carpetas de investigación abiertas por delitos de desaparición.

El *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas* que utilizan las fiscalías y el SESNP sí contempla estos delitos; sin embargo, ambas modalidades se encuentran agrupadas en categorías de “otros”, por lo que se revuelven con conductas de otra índole, como la colaboración o la simulación de un secuestro, actos contra la procuración de justicia y tortura.<sup>35</sup> Esta ha sido una omisión inexplicable de la metodología del SESNP, dado que estos delitos representan graves violaciones a los derechos humanos, lo que subraya la necesidad de un registro adecuado en las estadísticas delictivas para conocer la brecha entre las desapariciones registradas y denunciadas.

Por otro lado, desde 2011, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) produce los censos nacionales de procuración de justicia (estatales y federales), de forma similar a las estadísticas de incidencia delictiva del SESNP, aunque con una periodicidad anual en lugar de mensual, por lo que el censo de cierto año contiene información del año inmediato anterior. Según los censos, como se puede observar en la Tabla 4, para el delito de desaparición forzada de personas, se registraron 18,164 carpetas de investigación de 2014 a 2023.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> El delito de desaparición forzada de personas se encuentra en la clasificación de “delitos cometidos por servidores públicos”, mientras que el delito de desaparición cometida por particulares está dentro de la clasificación de “otros delitos que atentan contra la libertad personal”. SESNP, *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas. CNSP/38/15. Manual de llenado*. Versión 2.4. (Ciudad de México: Gobierno de México, 2018). Disponible en: [https://www.secretariadeejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Manual\\_Nuevo\\_Instrumento.pdf](https://www.secretariadeejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Manual_Nuevo_Instrumento.pdf).

<sup>36</sup> INEGI, Censos nacionales de procuración de justicia estatales y federales 2015-2024, Tabulados, *Procuración de justicia*. Disponibles en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2024/>.



**Tabla 4. Delitos de desaparición forzada registrados en carpetas de investigación, según fuero y año**

Año	Fuero federal	(%)	Fuero común	(%)	Total
2014	-	-	429	100	429
2015	-	-	622	100	622
2016	-	-	118	100	118
2017	0	0	147	100	147
2018	222	39.1	346	60.9	568
2019	645	44.7	798	55.3	1,443
2020	315	33.3	632	66.7	947
2021	270	29.0	660	71.0	930
2022	294	3.4	8,262	96.6	8,556
2023	214	4.9	4,190	95.1	4,404
<b>Total</b>	<b>1,960</b>	<b>10.8</b>	<b>16,204</b>	<b>89.2</b>	<b>18,164</b>

Fuente: INEGI, Censos nacionales de procuración de justicia estatales y federales 2015-2024. A partir de 2014, es posible identificar en los censos el delito de desaparición forzada de personas; antes estaba agrupado en la categoría de "otros delitos que atentan contra la libertad personal".

Estos datos deben interpretarse con cautela por distintos motivos. El primero es que una carpeta de investigación puede incluir a más de una víctima, aunque el INEGI también genera esa información por delito. Otro motivo es que los años de denuncia no forzosamente corresponden con los años de ocurrencia. El problema de la temporalidad y el registro de los casos está presente en este tipo de proyectos estadísticos y no ha sido posible superarlo. En esta misma línea, es incomprendible por qué la metodología no contempla las desapariciones cometidas por particulares.

Al analizar estos datos también es importante tomar en cuenta su relación con otros delitos como la trata de personas y los homicidios, así como con el Registro Nacional —en teoría el número de víctimas de desaparición con denuncia debe ser el mismo en ambos instrumentos—. Realizar un análisis con



estas y otras consideraciones no es parte de los objetivos de este documento, no obstante, una limitación frecuente es examinar únicamente la información de las personas que continúan desaparecidas, sin integrar aquella de las personas que desaparecieron y fueron localizadas, con o sin vida.

Con esas anotaciones, de la Tabla 4 destaca el abrupto incremento en las denuncias a partir de 2022. Así mismo, resalta la ausencia de datos para el fuero federal de 2014 a 2017, sobre todo porque este delito está tipificado al menos desde 2001 en el *Código Penal Federal*.<sup>37</sup> La ausencia de información completa y confiable sobre la investigación de los delitos de desaparición es un problema grave. Las fiscalías deberían ser particularmente transparentes y técnicamente rigurosas con la información relacionada a las desapariciones, considerando: i) la magnitud del daño que ocasionan en las víctimas y sus familias; ii) el desconcertante número de casos en el país, y iii) que la investigación de estos delitos implica a funcionarios de Estado, generalmente militares, agentes de seguridad o autoridades ministeriales.

Respecto a la etapa final del proceso penal, los censos nacionales de impartición de justicia<sup>38</sup> no contienen información por delito, lo que impide conocer la situación específica de los delitos de desaparición. Sin embargo, el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas señaló, después de realizar una visita a México en noviembre de 2021, que entre 2 y 6% de los casos habían sido judicializados, y solo se habían emitido 36 sentencias por delitos de desaparición de personas en todo el país.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Código Penal Federal (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 1931). Última reforma publicada en el DOF el 7 de junio de 2024. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>. Revisar el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales”, publicado en el DOF el 1 de junio de 2001, así como los artículos 215-A, 215-B, 215-C y 215-D.

<sup>38</sup> Los censos nacionales de procuración de justicia recaban datos sobre la gestión y el desempeño de las fiscalías, mientras que los censos nacionales de impartición de justicia tienen el mismo propósito, pero sobre los poderes judiciales.

<sup>39</sup> Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención*, CED/C/R.9 (Hallazgos, observaciones y recomendaciones), 12 de abril de 2022. Disponible en: <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2023/08/01.-Informe-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-sobre-su-visita-a-Mexico-al-amparo-del-articulo-33-de-la-Convencion-2022.pdf>.



El informe del Comité refiere la fuente de estos datos en un documento que la CNB preparó para su visita, aunque se desconoce su procedencia original.

### Datos contextuales de la procuración de justicia en México

Dado que la información sobre procuración e impartición de justicia sobre los delitos de desaparición es escasa, en este subapartado se presentan algunas cifras sobre la procuración de justicia en México, en donde predomina una situación de impunidad generalizada. En 2023, de acuerdo con el INEGI, 92.9% de los delitos cometidos en el país no fueron denunciados o investigados y, de las carpetas de investigación iniciadas, 47.9% —prácticamente la mitad— no tuvo ningún resultado. Esta situación no ha cambiado desde que se tiene este registro. Entre las razones que las personas manifestaron para no denunciar, destaca en 68% de los casos que las víctimas se lo atribuyeron a cuestiones relacionadas con las autoridades (miedo, desconfianza, mala actitud, pérdida de tiempo, etcétera).<sup>40</sup>

La poca eficiencia de las fiscalías para investigar y sancionar los delitos de desaparición se refuerza al revisar algunos datos sobre su desempeño general, con base en la percepción y las experiencias de la población. En cuanto al nivel de satisfacción con el tiempo destinado a realizar pagos, trámites o solicitudes, el trato recibido y la obtención de lo requerido, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI, en 2023, los trámites ante el ministerio público o la fiscalía estatal fueron consistentemente los peor evaluados entre más de veinte trámites considerados, incluyendo atención médica, pago de impuestos y servicios municipales.

<sup>40</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2024, *Principales resultados*. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2024/doc/envipe2024\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2024/doc/envipe2024_presentacion_nacional.pdf).



De igual forma, a nivel nacional, los trámites ante el ministerio público o la fiscalía estatal ocuparon el quinto lugar entre los pagos, trámites o solicitudes con más experiencias de corrupción reportadas por las personas usuarias. El contacto con autoridades de seguridad pública fue el primer lugar. En diez estados (Colima, Ciudad de México, Durango, México, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Tamaulipas), los trámites ante el ministerio público estuvieron entre los tres pagos, trámites o solicitudes con la mayor prevalencia de corrupción.

Respecto al grado de confianza que la sociedad tiene hacia los ministerios públicos o las fiscalías estatales, 38.6% de la población de 18 años y más manifestó mucha o algo de confianza en estas instituciones. En comparación, la confianza en el ministerio público está por debajo de la registrada para el Ejército y la Marina (71.5%); la Guardia Nacional (65.6%); los gobiernos federal, estatales y municipales (59.1, 48.2 y 49.9%, respectivamente) y jueces y magistradas (39.4%); solo está por encima de los sindicatos (38.5%), las policías (37.1%), las y los legisladores federales (34.5%) y los partidos políticos (28.9%).<sup>41</sup>

<sup>41</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2023, *Principales resultados*. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/encig2023\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/encig2023_principales_resultados.pdf).



## 4. Desarrollo de procesos de identificación humana

Ante la necesidad de contar con información sobre el número de cuerpos bajo el resguardo de los servicios médico-forenses y las capacidades a su disposición para llevar a cabo sus funciones, el INEGI publicó un documento sobre el estado de estos servicios en el país, a partir de la integración de la información de distintos programas estadísticos a su cargo, con corte al cierre de 2021.<sup>42</sup>

Cabe anotar que los servicios periciales y médico-forenses de las entidades federativas son parte de las fiscalías y de los poderes judiciales en la mayoría de los casos. En veinte estados del país, estos servicios dependen de las fiscalías; en ocho, las fiscalías y los poderes judiciales cuentan cada uno con su propio servicio; en tres, ocurre lo mismo, pero entre fiscalías y poderes ejecutivos, y en uno dependen solo del poder ejecutivo. Por otro lado, en el ámbito federal, la FGR dispone de la Coordinación General de Servicios Periciales.<sup>43</sup>

En principio, la medicina forense emplea los conocimientos médicos en la resolución de problemas legales. En el caso de los servicios médico-forenses estatales y de la FGR, su objetivo central es resguardar e identificar personas y cuerpos o restos humanos, por medio de una amplia gama de herramientas y estudios de carácter estrictamente científico. Estos servicios auxilian a las autoridades ministeriales y jurisdiccionales en sus funciones a lo largo de las distintas etapas de los procesos judiciales.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> INEGI, *Servicios periciales 2022. Integración de resultados generales*, 5 de abril de 2023. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpje/2022/doc/cnpje\\_2022\\_resultados\\_serv\\_per.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpje/2022/doc/cnpje_2022_resultados_serv_per.pdf).

<sup>43</sup> INEGI, *Servicios periciales 2024. Integración de resultados generales*, 27 de septiembre de 2024. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpje/2024/doc/resultados\\_serv\\_per.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpje/2024/doc/resultados_serv_per.pdf).

<sup>44</sup> INEGI, *Servicios periciales 2024*. Los servicios periciales se distinguen de los médico-forenses en tanto que están orientados a la búsqueda y obtención de pruebas para acreditar elementos, establecer hechos e identificar responsables, en auxilio de los órganos ministeriales o jurisdiccionales durante un proceso penal. Por otro lado, los estudios médico-forenses son variados: químico-toxicológicos, histopatológicos, genéticos, antropométricos, odontológicos, dactiloscópicos, entomológicos, así como valoraciones psiquiátricas y psicológicas.



Según la información del INEGI, al cierre de 2021 se registraron 17,511 cadáveres o restos humanos almacenados en anfiteatros, laboratorios o centros de resguardo, de los cuales 10,351 (casi 60%) no habían sido identificados. Para el siguiente año, en los mismos lugares de almacenamiento, se resguardaron 53,347 cadáveres o restos humanos, 89.1% sin identificar. En 2023, último año con información disponible, se almacenaron 15,878 cadáveres y 12,938 restos o fragmentos humanos, 57.5 y 18.2% de estos sin identificar, respectivamente.<sup>45</sup>

Con estos antecedentes, en esta sección se describen los dos esfuerzos impulsados por la CNB y el Sistema Nacional para disminuir el rezago en la identificación de cuerpos y restos humanos: el MEIF y el CNIH, éste último señalado en la fracción V Bis del artículo 2 de la Ley General. También se da cuenta de los instrumentos desarrollados y la infraestructura construida para la identificación y resguardo de cuerpos y restos humanos.

### **Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense**

En mayo de 2019, en una serie de sesiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Gobierno de México reconoció la magnitud de las desapariciones y la crisis que eso entrañaba, y propuso crear MEIF, como una respuesta a las demandas de los familiares de las personas desaparecidas. Así, en diciembre de 2019, el Sistema Nacional aprobó su creación y éste inició sus operaciones en agosto de 2021, con acompañamiento del Fondo de Población de las Naciones Unidas.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Incluye los casos no especificados. INEGI. Servicios periciales 2022 y 2024; INEGI, *Servicios periciales 2023. Integración de resultados generales*, 30 de agosto de 2023. Disponible en:

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnge/2023/doc/cnge\\_2023\\_resultados\\_serv\\_per.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnge/2023/doc/cnge_2023_resultados_serv_per.pdf).

<sup>46</sup> CNB, *Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense*. Disponible en:

<https://comisionnacionaldebusqueda.gob.mx/mecanismo-extraordinario-de-identificacion-forense/>.



El MIEF se integró por un grupo coordinador de personas expertas en ciencias forenses y otras disciplinas relacionadas; una unidad operativa y de gestión, y una secretaría ejecutiva, con la finalidad de realizar peritajes sobre cadáveres o restos de personas, cuya identidad se desconocía, no habían sido reclamados y se encontraban en rezago o pendientes de identificación. La evidencia obtenida de los peritajes debía ser entregada a las autoridades ministeriales y los casos posteriores a la fecha de su creación quedaron excluidos, excepto en circunstancias especiales.<sup>47</sup>

El febrero de 2024, durante la primera sesión del Sistema Nacional, en un contexto de cambio de titulares, la comisionada nacional entrante informó que el MEIF solo había logrado identificar a una persona después de dos años y medio de iniciar operaciones, con la erogación de los recursos correspondientes.<sup>48</sup> En este sentido, de agosto de 2021 a noviembre de 2023, el MEIF recibió 75 mdp de la CNB, por medio del Fondo de Población de las Naciones Unidas, de los cuales se gastó aproximadamente 80%.<sup>49</sup> En la misma sesión, la representante de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) señaló que una de las deficiencias del MEIF era la falta de definición de su personalidad jurídica, lo cual dificultaba o impedía que algunas fiscalías firmaran los convenios necesarios para detonar la colaboración. Solo en San Luis Potosí, Zacatecas y Tamaulipas, las fiscalías aceptaron trabajar con el MEIF.

El mismo mes, las personas integrantes del grupo coordinador publicaron un comunicado en el que manifestaron que en diciembre 2023 concluyó el contrato de la persona designada como secretaria ejecutiva y que fueron

<sup>47</sup> SNBP, "Acuerdo SNBP/001/2019 por el que se aprueba la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense", *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2019. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5589797&fecha=19/03/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589797&fecha=19/03/2020#gsc.tab=0).

<sup>48</sup> Primera Sesión Ordinaria 2024 del SNBP, 2 de febrero de 2024. Disponible en:

[https://www.youtube.com/watch?v=TyyxQJl26\\_w](https://www.youtube.com/watch?v=TyyxQJl26_w).

<sup>49</sup> MEIF, *Segundo Informe de Actividades del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense*, 30 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://meif.org.mx/2023/12/15/segundo-informe-de-actividades-del-mecanismo-extraordinario-de-identificacion-forense-meif-2/>.



informados que sus contratos y los del personal adscrito a la unidad operativa y de gestión no serían renovados.<sup>50</sup>

En mayo de 2024, la titular de la CNB informó en la segunda sesión del SNBP que el MEIF continuaría con los trabajos comprometidos en las tres entidades que aceptaron su colaboración y que se conservarían a las personas especialistas asignadas a esos proyectos. A su vez, las y los integrantes del Sistema Nacional acordaron crear una comisión de coordinación y seguimiento de los trabajos del MEIF, integrada por cuatro personas representantes de las comisiones locales, una de la CNPJ y por la persona titular del CNIH.<sup>51</sup>

### **Centro Nacional de Identificación Humana**

En mayo de 2022, se reformó la LGMD para crear el CNIH como una unidad administrativa de la CNB, encargada de la identificación individualizada o generalizada de cuerpos y restos humanos. En agosto del mismo año, se realizó un evento para iniciar las adecuaciones del edificio donado por el gobierno del estado de Morelos para la instalación del CNIH en Xochitepec. En el evento, el entonces subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración declaró que este proyecto era único a nivel internacional, con el fin de atender los enormes rezagos de las fiscalías en esta materia.<sup>52</sup>

En noviembre de 2023, a pocas semanas de tomar el cargo, la comisionada nacional entrante reportó que el CNIH contaba con 59 personas adscritas expertas en especialidades forenses. Sin embargo, también informó que el proceso de donación a la CNB no estaba concluido, por problemas del

<sup>50</sup> Grupo Coordinador del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, *Comunicado oficial*, 28 de febrero de 2024. Disponible en: <https://meif.org.mx/2024/02/28/comunicado-oficial-2/>.

<sup>51</sup> Segunda Sesión Ordinaria 2024 del SNBP, 6 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=7oLYDsRPIvc>.

<sup>52</sup> Secretaría de Gobernación, “Centro Nacional de Identificación Humana, institución única al servicio de la sociedad”, *Comunicado No.387/2022*, 9 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/centro-nacional-de-identificacion-humana-institucion-unica-al-servicio-de-la-sociedad?idiom=es>.



fideicomiso que detenta la propiedad del edificio, y que éste no disponía de instalaciones eléctricas, hidráulicas y sanitarias, ni contaba con equipamiento especializado o laboratorios para realizar sus funciones. Esta situación implicó que, a pesar de que durante 2023 se recabaron 3,700 muestras genéticas, éstas no fueran procesadas y, en cambio, fueran enviadas a la Fundación de Antropología Forense de Guatemala.<sup>53</sup> Con base en esta situación, así como a partir de los materiales revisados, es posible considerar que el CNIH podría ser reformulado.

### **Instrumentos e infraestructura para la identificación de personas**

La LGMD manda la creación del Banco Nacional de Datos Forenses (artículos 119-127 y, en adelante, Banco), del Registro Nacional (artículos 111-118) y del Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas (artículo 133). El Banco es una herramienta tecnológica que concentra información forense relevante para la búsqueda de personas y la investigación de los delitos de desaparición. Esto incluye la información genética y la del Registro Nacional. Las fiscalías locales deben contar con un registro forense y compartirlo con la FGR, quien es responsable de integrar y administrar el Banco y, a su vez, debe incorporar su propia información.

Los servicios periciales o médico-forenses tienen la obligación de capturar los datos y actualizarlos. Con este propósito, el Banco cuenta con una plataforma, sin embargo, solo se puede consultar información básica (qué es y cómo funciona), ya que el sistema solicita contraseñas de usuario para utilizarlo. Solo las víctimas, sus familias y las comisiones de búsqueda pueden solicitar su consulta al agente del ministerio público encargado del caso en cuestión.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> CNB, Primera Sesión Ordinaria 2023 del SNBP, *Informe de la situación que guarda al mes de noviembre de 2023 la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas*, 30 de noviembre de 2023. Disponible en:

[https://comisionnacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/01/01\\_Informe-de-Situacion\\_SISTEMA-NACIONAL-DE-BÚSQUEDA-30-nov-2023.pdf](https://comisionnacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/01/01_Informe-de-Situacion_SISTEMA-NACIONAL-DE-BÚSQUEDA-30-nov-2023.pdf).

<sup>54</sup> FGR, Banco Nacional de Datos Forenses. Disponible en: <https://bndf.fgr.org.mx/>.



Según un aviso publicado en el DOF, el Banco, el cual contempla la integración y operación del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas, inició operaciones el 29 de mayo de 2023.<sup>55</sup> Además, los *Lineamientos para la implementación y operación del Banco Nacional de Datos Forenses, del Registro Forense Federal, del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas, del Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas y de la Base Nacional de Información Genética* fueron publicados conjuntamente en el DOF el 6 de abril de 2023.<sup>56</sup>

La interconexión del Banco con otros registros y bases de datos ha ocurrido de forma progresiva. A la fecha ya están integradas las siguientes: la Base de Datos AM/PM (*ante y post mortem*); la Alerta Amber; el Sistema Estratégico de Seguimiento sobre Expresiones Delictivas; el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas; el Registro Nacional de Tortura; el Sistema Nacional de Información Nominal; la Base Nacional de Información Genética; el Registro Nacional de Fosas Comunes y Fosas Clandestinas; el Registro Forense Federal, y el Registro Nacional de Detenciones. Así mismo, se encuentran en proceso de integración: el Registro Nacional,<sup>57</sup> el Sistema de Identificación de Huellas Dactilares; el Registro de Antecedentes Criminales; el Registro Nacional de Electores; el Registro de Cuerpos No Identificados, y el Registro de Pasaportes.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> FGR, "Aviso General mediante el cual se da a conocer la fecha de inicio de operación del Banco Nacional de Datos Forenses y del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas", *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 2023. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5688420&fecha=11/05/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5688420&fecha=11/05/2023#gsc.tab=0).

<sup>56</sup> FGR, "Lineamientos L/001/2022 para la implementación y operación del Banco Nacional de Datos Forenses; del Registro Forense Federal; del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas; del Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas; y de la Base Nacional de Información Genética", *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 2023. Disponible en:

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5685024&fecha=06/04/2023#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5685024&fecha=06/04/2023#gsc.tab=0).

<sup>57</sup> En 2024, la CNB y la FGR firmaron un convenio para interconectar el Banco con el Registro Nacional. CNB y FGR, "Convenio de Coordinación que celebran la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, y la Fiscalía General de la República", *Diario Oficial de la Federación*, 13 de junio de 2024. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5730370&fecha=13/06/2024#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5730370&fecha=13/06/2024#gsc.tab=0).

<sup>58</sup> Tercera Sesión Ordinaria 2024 del SNBP, 12 de septiembre de 2024. Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=1wvAlm647DM>.



A diferencia del Banco que, pese al retraso, ya se encuentra en operación, el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense, también a cargo de la FGR y establecido en el artículo 135 de la LGMD, no ha sido publicado ni existe información sobre los esfuerzos emprendidos para elaborarlo.

Así mismo, dado el atraso para echar a andar el Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas, el cual concentra información sobre las fosas comunes que existen en los cementerios y panteones de los municipios del país, así como de las fosas clandestinas encontradas por las fiscalías, la CNB desarrolló dos proyectos. Uno es el *Mapa de hallazgos de fosas clandestinas*, que contiene el número de fosas clandestinas que se han encontrado por estado y municipio de 2006 a 2023, con base en información proporcionada por las fiscalías.<sup>59</sup> El otro, creado en 2020, es el *Módulo de Fosas Comunes*, una base de datos que sistematiza información sobre cuerpos y restos inhumados en las fosas comunes de los panteones, a partir de sus bitácoras, expedientes y registros (no mediante inspecciones).<sup>60</sup>

Sobre la ampliación y construcción de centros de identificación y resguardo de cuerpos, la CNB informó que, a septiembre de 2024, doce estados contaban con un centro de identificación (Baja California, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz) y diecinueve disponían de un centro de resguardo (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas).<sup>61</sup> Además, en mayo de 2024, se realizó la donación de 300 escáneres portátiles de huellas dactilares para la

<sup>59</sup> CNB, Mapa de hallazgos de fosas clandestinas. Disponible en: <https://hallazgosfosasclandestinas.segob.gob.mx/Terminos>.

<sup>60</sup> CNB, *Módulo de Fosas Comunes*. Disponible en: <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/modulo-de-fosas-comunes/>.

<sup>61</sup> CNB, *Informe del estado que guarda la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas*, 12 de septiembre de 2024.



identificación humana, por parte del gobierno de Alemania, los cuales se distribuyeron entre las fiscalías y las comisiones de búsqueda de todo el país.<sup>62</sup>

BORRADOR

---

<sup>62</sup> CNB, *Informe del estado que guarda la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas*, 6 de mayo de 2024.



## 5. Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

La fracción III del artículo 2 de la Ley General menciona, como uno de sus objetivos, la creación del Sistema Nacional. Éste es una instancia de coordinación y, de acuerdo con el artículo 44 de la LGMD, su objetivo es diseñar, determinar y evaluar las políticas públicas y procedimientos para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación de los delitos en esta materia. De esta forma, esta sección da cuenta de la instalación del SNBP y de cómo se conforma, en particular en relación con la participación de la FGR y las fiscalías estatales, así como de la integración del Consejo Nacional Ciudadano.

### Instalación y conformación del Sistema Nacional

El Sistema Nacional está integrado por las personas titulares de las secretarías de Gobernación (quién lo encabeza) y de Relaciones Exteriores; de la FGR, de la CNB (quien funge como secretaría ejecutiva), del SESNSP, de la Policía Federal (ahora Guardia Nacional), y por las personas titulares de las comisiones locales de búsqueda y quienes designe la CNPJ. Además, está conformado por tres personas del Consejo Nacional Ciudadano, cada una en representación de las familias, las especialistas en derechos humanos y desaparición, y las organizaciones de la sociedad civil, respectivamente.

Se instaló en dos ocasiones, la primera en octubre de 2018 y la segunda, por las autoridades de la nueva administración, en marzo de 2019.<sup>63</sup> Además, en ese año, sostuvo otras dos sesiones; en 2020, se reunió tres veces; en 2021 y 2023, una cada año, y en 2024, otras tres. Despues de la sesión del 27 de enero de 2021 no se llevó a cabo otra hasta después de la salida de la titular de la CNB y del subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración en agosto y

<sup>63</sup> Secretaría de Gobernación, "Se reinstala Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; será una herramienta para la pacificación del país", Boletín No. 060/2019, 24 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/se-reinstala-sistema-nacional-de-busqueda-de-personas-sera-una-herramienta-para-la-pacificacion-del-pais?idiom=es>.



octubre de 2023, respectivamente. La nueva comisionada, María Teresa Reyes Sahagún, tomó posesión del cargo en octubre y convocó a una sesión del Sistema Nacional, que se celebró el 30 de noviembre de 2023.<sup>64</sup>

El SNBP no sesionó en casi tres años, posiblemente, debido a los desencuentros que ocurrieron en su interior. En agosto de 2020, el Sistema Nacional aprobó el PHB, aunque las personas representantes de la FGR y la CNPJ se abstuvieron en la votación.<sup>65</sup> Posteriormente, en diciembre de 2020, se presentó en el Senado de la República una iniciativa de reforma a la *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República* y a otras disposiciones, como la LGMD.

El contenido de la reforma desencadenó un enfrentamiento entre la CNB y la FGR. En términos generales, la CNB argumentó que la FGR pretendía desvincularse del Sistema Nacional y de la búsqueda de personas, ya que la iniciativa modificaba su participación como integrante; eliminaba algunos supuestos que determinaban la competencia de la FGR en la investigación de los delitos de desaparición, y limitaba la coordinación entre fiscalías y comisiones.<sup>66</sup> Por otro lado, la FGR acusó que desde la Secretaría de Gobernación se querían dictar órdenes y que los instrumentos para la búsqueda que se habían planteado eran una forma de establecer políticas de persecución criminal, lo que atentaba contra su autonomía.<sup>67</sup> Además, la FGR manifestó que su participación en el SNBP era desequilibrada.

<sup>64</sup> CNB, *Documentos del Sistema Nacional de Búsqueda*. Disponible en: <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/documentos-sistema-nacional-busqueda/>.

<sup>65</sup> CNB, Búsqueda, Protocolos, *Protocolo Homologado de Búsqueda*. Disponible en: <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/protocolo-homologado-de-busqueda/>.

<sup>66</sup> CNB, “Minuta de trabajo”, *Segunda Sesión Extraordinaria 2020 del SNBP*, 18 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/01/ANEXO-V-Minuta-2a-Sesion-Extraordinaria-2020.pdf>.

<sup>67</sup> “Analizan en parlamento abierto Ley de la Fiscalía General de la República”, *Canal del Congreso*, 1 de marzo de 2021. Disponible en: [https://beta.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13989/Analizan\\_en\\_parlamento\\_abierto\\_Ley\\_de\\_la\\_Fiscalia\\_General\\_d\\_e\\_la\\_Republica](https://beta.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13989/Analizan_en_parlamento_abierto_Ley_de_la_Fiscalia_General_d_e_la_Republica).



El 20 de mayo de 2021, se publicó en el DOF la *Ley de la Fiscalía General de la República* como una ley nueva y se reformaron otros ordenamientos. En el caso de la LGMD, se modificaron los artículos que referían a la Procuraduría (PGR) para actualizarlos a la denominación Fiscalía (FGR). Además, en el artículo 45, que enlista a las autoridades que integran al Sistema Nacional, se agregó que la persona titular de la FGR participará en pleno respeto a su autonomía constitucional.<sup>68</sup> En respuesta, la CNB y las comisiones locales rechazaron mediante un comunicado el contenido de la nueva ley y solicitaron a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) que presentara una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>69</sup> lo cual sucedió en junio de 2021.<sup>70</sup> La Corte decidió en septiembre de 2023 que la acción de inconstitucionalidad era parcialmente procedente, sin embargo, en cuanto a la calidad de la participación de la FGR conforme al artículo 45, el único de la LGMD controvertido, resolvió su validez.<sup>71</sup>

A finales de 2023, la llegada de la nueva comisionada permitió retomar la colaboración con la FGR y, en mayo de 2024, asistieron a la sesión del Sistema Nacional representantes de la ésta y de todas las comisiones y fiscalías de las entidades federativas.<sup>72</sup> En una de sus intervenciones, la representante de la

<sup>68</sup> Presidencia de la República, "Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2021. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5618885&fecha=20/05/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5618885&fecha=20/05/2021#gsc.tab=0).

<sup>69</sup> CNB, "Comisiones de Búsqueda rechazamos el contenido de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y solicitamos a la CNDH la presentación de una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN", *Comunicado sin número publicado en X (red social)*, 20 de mayo de 2021. Disponible en: [https://x.com/Busqueda\\_MX/status/1395711809617895427?t=94wLfAYNsceB13nF8B8bqw&s=08](https://x.com/Busqueda_MX/status/1395711809617895427?t=94wLfAYNsceB13nF8B8bqw&s=08).

<sup>70</sup> CNDH, *Acción de inconstitucionalidad 98/2021*. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-982021>.

<sup>71</sup> Ley de la Fiscalía General de la República (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2021). Última reforma publicada en el DOF el 1 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR.pdf>. Revisar los "Puntos resolutivos de la sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 98/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", notificados para efectos legales el 28 de marzo de 2023.

<sup>72</sup> CNB, "Segunda Sesión Ordinaria 2024 del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas", *Comunicado No. 142/2024*, 8 de mayo de 2024. Disponible en: [https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/05/080524-Comunicado-No.-142\\_Segunda-Sesion%CC%81n-Ordinaria-2024-del-Sistema-Nacional-de-Bu%CC%81squeda-de-Personas\\_CNB\\_06mayo.pdf](https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/05/080524-Comunicado-No.-142_Segunda-Sesion%CC%81n-Ordinaria-2024-del-Sistema-Nacional-de-Bu%CC%81squeda-de-Personas_CNB_06mayo.pdf).



CNPJ celebró la participación de las fiscalías y sugirió reformar la LGMD para incluirlas como integrantes plenas y no invitadas. Por último, respecto a los instrumentos normativos del SNBP, en 2024 se aprobaron sus lineamientos de funcionamiento y operación, no obstante, el Reglamento de la Ley General continua pendiente de elaboración y publicación.

### **Consejo Nacional Ciudadano**

El Consejo Nacional Ciudadano es una instancia de consulta que realiza recomendaciones a las autoridades que conforman al Sistema Nacional con el fin de mejorar su desempeño. La duración en el cargo de las personas que integran al Consejo es de tres años, sin posibilidad de reelección, y los nombramientos los realiza el Senado de la República, después de una consulta pública.

En abril de 2021, las personas seleccionadas por el Senado de la República, conforme a los criterios dispuestos en el artículo 60 de la Ley General, tomaron protesta. En representación de las familias de las personas desaparecidas, se nombró a Juan Bautista Andalón, Maribel Enciso Olguín, Virginia Garay Cázares, Juan Carlos Lozada Delgadillo y Martín Villalobos Valencia; como especialistas, a Liliana Candelario Cardozo, Roxana Enríquez Farias, Zoraida García Castillo (quien fue sustituida por Omar Vielma Luna) y Alvaro Martos, y como representantes de las organizaciones de la sociedad civil, a Rafael Heredia Aguilar, Brayan Alberto Jove Vázquez, Valentina Peralta Puga y Sonia Torres Hernández.<sup>73</sup> El periodo de las y los integrantes del Consejo culminó en abril de 2024, no obstante, a la fecha, el Senado de la República no ha realizado los nuevos nombramientos.

<sup>73</sup> Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, *Informe Anual de Actividades 2021-2022* (del 20 de abril de 2021 al 17 de mayo de 2022). Disponible en: <http://www.consejonacionalbusqueda.org/wp-content/uploads/2024/04/Informe-Anual-2021-2022.pdf>.



## 6. Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas

La Ley General, en la fracción VI del artículo 2, establece que uno de sus objetos es crear el Registro Nacional. De esta forma, los artículos 102-110 mandatan que éste es una herramienta para la búsqueda e investigación, que concentra la información sobre las personas desaparecidas y no localizadas. Así, en esta sección se desarrollan los antecedentes de los registros de personas desaparecidas; las características y los datos relevantes del Registro Nacional, y algunos de los problemas que ha presentado.

### Antecedentes del Registro Nacional

La Base Nacional de Personas No Localizadas —el primer registro de su tipo en el país— se creó oficialmente en septiembre de 2011, a cargo de la entonces PGR. Después, en febrero de 2012, se expidió la *Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas*, la cual estipulaba que este registro sería integrado y administrado por el SESNSP.<sup>74</sup>

Entre 2012 y agosto de 2014, autoridades de la Secretaría de Gobernación, la PGR y la CNDH proporcionaron datos diferentes sobre el número de personas desaparecidas, los cuales se contradecían entre sí y no incluían los aspectos metodológicos. Por ejemplo, en febrero de 2013, se publicó la Base Nacional de Personas No Localizadas, que la PGR administraba desde 2011 y que contenía el registro de 26,121 personas, aunque luego el secretario de Gobernación en ese entonces, Miguel Ángel Osorio Chong, declaró que la cifra era de 21 mil personas y, en otro momento, declaró que era de 16 mil.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (Méjico: Cámara de Diputados, 2012). Ley abrogada a partir del 16 de enero de 2018. Disponible en:

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrndped/LRNDPED\\_abro.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrndped/LRNDPED_abro.pdf).

<sup>75</sup> Efraín Tzuc, "Contar para no buscar, la paradoja del registro de las desapariciones", *El Quinto Elemento, Laboratorio de Investigación e Innovación Periodística*, 19 de mayo de 2022. Disponible en:  
<https://quintoelab.org/fragmentos/registro-contador-despariciones-mexico/>.



El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas se publicó hasta agosto de 2014 (en lugar de que sucediera en 2012 como señalaban los artículos transitorios de la ley) y contaba con 22,322 personas no localizadas. Esta base de datos fue criticada por su falta de criterios metodológicos para incluir casos, por la ausencia de casos documentados o denunciados, y por duplicidades, registros incompletos y errores de captura. Ante la promulgación de la LGMD, se publicó por última vez en abril de 2018, con un total de 37,435 personas.<sup>76</sup>

Así, a mediados de 2020, dos años después de lo estipulado, se publicó el Registro Nacional, el cual reportaba 73,233 personas desaparecidas en una plataforma web de consulta y no en una base de datos pública, lo cual a la fecha limita su análisis.<sup>77</sup> Sin embargo, ante el crecimiento de los casos de desaparición y los problemas de los diferentes registros, incluido el Registro Nacional, el expresidente López Obrador encargó “un censo de personas desaparecidas”, que terminó convirtiéndose en la Estrategia Nacional de Búsqueda Generalizada anteriormente revisada. Eventualmente, esto junto con otros motivos tuvo como consecuencia la renuncia a finales de agosto de 2023 de la entonces titular de la CNB, Karla Quintana, quien publicó la base de datos por primera vez como una de sus últimas acciones.<sup>78</sup>

### Situación actual del Registro Nacional

El Registro Nacional es administrado por la CNB y se conforma con la información que recaban las autoridades de la federación y de las entidades federativas, con base en las denuncias, reportes o noticias de desaparición

<sup>76</sup> Tzuc, “Contar para no buscar, la paradoja del registro de las desapariciones”.

<sup>77</sup> Tzuc, “Contar para no buscar, la paradoja del registro de las desapariciones”.

<sup>78</sup> “Renuncia de comisionada de búsqueda Karla Quintana; fue por presiones ‘de arriba’,” *A dónde van los desaparecidos*, 24 de agosto de 2023. Disponible en: <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2023/08/24/renuncia-comisionada-de-busqueda-karla-quintana-fue-por-presiones-de-arriba/>.



(artículos 103-104). En principio, este registro debe contener los datos de la persona informante, aunque puede ser anónimo; los datos de la persona desaparecida, y los hechos relacionados con la desaparición (artículo 106).

De acuerdo con el Registro Nacional, al 12 de diciembre de 2024, hay 119,767 personas desaparecidas (91.2%) y no localizadas (8.8%) en el país, de las cuales 76.8% son hombres y 22.8% son mujeres. Además, ocho entidades federativas concentran 56.1% de las desapariciones: Jalisco (12.5%), Tamaulipas (11%), México (10.9%), Veracruz (5.9%), Nuevo León (5.6%), Michoacán (5.2%) y Sinaloa (5%), y los casos de personas desaparecidas se han incrementado en los últimos quince años. Mientras que antes de 2007 se tiene registro de 2,224 personas desaparecidas, en el sexenio 2018-2024 se registró que desaparecieron y continúan desaparecidas 53,536 personas.<sup>79</sup>

Desde principios de 2024, en colaboración con el CONAHCYT, la CNB realizó un diagnóstico del estado del Registro Nacional. Entre los resultados, se informó que éste no contaba con la documentación técnica y de soporte necesaria, como los lineamientos para regular su funcionamiento o los manuales técnicos de operación (solo existía un manual para usuarios). Además, se detectó que el código fuente no estaba documentado ni actualizado, y que era necesario implementar restricciones en los tipos de datos o valores predeterminados para evitar errores en la captura de la información. Uno de los problemas más evidentes, que incluso motivó la Recomendación 238/2023 de la CNDH, era la presencia de múltiples inconsistencias en los datos, como duplicidades y registros incompletos o con poca información.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> CNB, Versión Pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Disponible en: <https://versionpublicarpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>.

<sup>80</sup> CNB, *Informe de la situación que guarda al mes de noviembre de 2023 la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas*, 30 de noviembre de 2023; CNB, *Informe del estado que guarda la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas*, 2 de febrero de 2024.



A partir de la valoración anterior, se trabajó en atender los problemas identificados; mejorar la integridad y calidad de los datos, y consolidar las plataformas de captura y de consulta de la información. En la última sesión 2024 del Sistema Nacional, se informó que 1,951 registros duplicados fueron atendidos; se agregó la CURP a otros 40 mil, y en 8,875 casos se corrigieron los datos. Así mismo, se advirtió que, del total de registros (en ese momento, 115,608), había 8,631 personas localizadas en proceso de formalización; 1,503 registros duplicados en proceso de atención y 12,058 casos sin una identidad conformada, por lo que resulta imposible saber a quién se está buscando. Casi 60% de los registros sin identidad confirmada provienen de los datos migrados de los registros anteriores.<sup>81</sup>

BORRADOR

<sup>81</sup> CNB, *Informe del estado que guarda la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas*, 12 de septiembre de 2024.



## 7. Derechos de las personas desaparecidas y de sus familiares

Entre los objetos señalados en el artículo 2 de la LGMD, se encuentran proteger los derechos de las personas desaparecidas (fracción V) y establecer la forma de participación de las familias en las búsquedas e investigaciones (fracción VII). En esta sección se abordan estos dos objetos de la siguiente manera. Primero, se desarrollan los dos elementos que considera la Ley General para garantizar y proteger los derechos de las personas desaparecidas y de sus familias. Uno de ellos se refiere a las medidas de atención y de reparación integral, que proporcionan las comisiones de atención a víctimas y otras autoridades a las personas afectadas por delitos o violaciones a sus derechos humanos. El otro elemento es la declaración especial de ausencia, que permite proteger los derechos, la personalidad jurídica y el patrimonio de las personas desaparecidas y sus familias. Posteriormente, en relación con el segundo objeto, se retoman los espacios para la participación de las familias reconocidos en la LGMD.

### Medidas de atención y de reparación integral

Las víctimas —directas o indirectas— de desaparición tienen reconocidos todos los derechos que contiene la *Ley General de Víctimas* (LGV), la cual se publicó en el DOF en enero de 2013.<sup>82</sup> En general, las víctimas tienen derecho a recibir ayuda, asistencia y atención; a acceder a la justicia y a participar en los procesos penales, y a conocer la verdad y ser reparadas integralmente. Con el fin de garantizar estos derechos, la LGV establece medidas, que son principalmente bienes, servicios o apoyos para que las personas puedan enfrentar las consecuencias de los delitos. Las medidas que contempla la LGV son de ayuda inmediata; de alojamiento, alimentación y traslado; de protección; de asesoría jurídica; de asistencia y atención; económicas y de desarrollo, y de reparación

<sup>82</sup> Ley General de Víctimas (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2013). Última reforma publicada en el DOF el 1 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>.



integral (restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y no repetición).<sup>83</sup>

Ante las profundas y devastadoras consecuencias que supone la desaparición de personas para las familias afectadas, es importante que éstas puedan acceder plena y oportunamente a las medidas y los servicios especializados que requieran de acuerdo con sus necesidades específicas. Tanto la Ley General (artículos 136, 139-141 y 150-152) como la LGV indican que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y las comisiones de atención a víctimas de las entidades federativas, deben, por un lado, coordinar la atención que brindan las demás instancias y, por otro, proporcionar las medidas que directamente les corresponden.<sup>84</sup>

A la fecha todos los estados del país tienen una ley vigente y una comisión instalada en materia de atención a víctimas (ver Apéndice 3). La CEAV se instaló poco tiempo después de la publicación de la LGV, aunque transcurrieron diez años para que todas las entidades federativas expidieran sus propias leyes y crearan sus comisiones. Valorar el desempeño o la capacidad de las comisiones de atención a víctimas va más allá de los objetivos de este documento. Sin embargo, en términos generales, éstas enfrentan limitaciones en cuanto a su capacidad para proporcionar las medidas de atención y de reparación integral a las que tienen derecho las víctimas y, en particular, las personas desaparecidas y sus familias.<sup>85</sup>

### **Declaración especial de ausencia**

La declaración especial de ausencia está contemplada en los artículos 142-149 de la Ley General y consiste en un procedimiento judicial de carácter civil, con

<sup>83</sup> LGV, artículos 7-78.

<sup>84</sup> LGV, artículos 79 y 118.

<sup>85</sup> CEAV y SESNSP, *Informe diagnóstico nacional de atención a víctimas 2021* (Ciudad de México: Gobierno de México, 2023).



el propósito de proteger los derechos, la personalidad jurídica y el patrimonio de las personas desaparecidas y sus familias. Puede iniciarse tres meses después de notificar oficialmente la desaparición y debe realizarse ante autoridades jurisdiccionales civiles —fедерales o estatales—, dependiendo del fuero en el que se encuentre la investigación. Cabe aclarar que este procedimiento está vinculado con los casos de personas desaparecidas en un sentido estricto, por lo que, en principio, es necesario presentar una denuncia ante una fiscalía o una queja ante un organismo público de protección de los derechos humanos.

Concretamente, la declaración especial de ausencia sirve para conservar la patria potestad de la persona desaparecida y proteger los derechos y bienes de su descendencia; para proteger su patrimonio y establecer la forma para que su familia pueda acceder a él; para nombrar a un representante legal que administre los bienes y el patrimonio durante la ausencia; para mantener el régimen de seguridad social al que tenía derecho la persona desaparecida y su familia, derivado de una relación de trabajo, y para suspender actos judiciales, entre otros efectos descritos en las leyes respectivas.<sup>86</sup>

En esta línea, en 2018, se publicó en el DOF la *Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas* y, con corte a octubre de 2024, solo 16 entidades federativas han promulgado la legislación para regular este procedimiento. Estas entidades son: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas (ver Apéndice 3). A siete años de su publicación en el DOF, este es uno de los pendientes más importantes en relación con la implementación de la LGMD.

<sup>86</sup> Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2018). Última reforma publicada en el DOF el 1 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFDEAPD.pdf>



## Espacios para la participación de las familias

La Ley General reconoce derechos específicos para las personas desaparecidas y sus familiares (artículo 138), entre los que destacan: comenzar las acciones de búsqueda e investigación desde el momento en que se notifique la desaparición; participar en las búsquedas, investigaciones y otros espacios destinados a conocer y recabar sus propuestas y sugerencias; conocer el contenido de los expedientes y los avances o resultados de las búsquedas e investigaciones; acceder a las medidas de atención y a programas y servicios especializados, y solicitar la intervención de personas expertas y peritos independientes.

De acuerdo con lo estipulado en las diferentes disposiciones de la Ley General, las personas desaparecidas y sus familias han participado en varios espacios de diálogo y procesos de construcción de la política nacional de búsqueda e identificación. En el Sistema Nacional, por ejemplo, las familias participan por medio del Consejo Nacional Ciudadano y lo mismo ocurre en los espacios equivalentes en las entidades federativas. A lo largo de todo el PHB y el PHI, se considera la participación de las familias en las acciones respectivas. No exento de las complicaciones propias de estas dinámicas, las familias participan frecuentemente en búsquedas en campo, generalmente organizadas en conjunto entre las diferentes autoridades y los colectivos de búsqueda.

Sin embargo, a pesar de todos los canales de diálogo y espacios de participación construidos y abiertos, las víctimas y sus familias continúan enfrentando incontables obstáculos en su búsqueda por verdad y justicia: desde la inacción de las autoridades, la negación de servicios y derechos, y los prejuicios sociales; hasta la falta de voluntad política de los distintos poderes y órdenes de gobierno, visible en las demoras en la implementación de la LGMD, en los limitados recursos humanos y financieros dedicados a estas tareas, en la



saturación de los servicios médico-forenses y en el persistente contexto de impunidad que prevalece en México.

BORRADOR



## Conclusiones

A partir de la publicación de la Ley General, el Estado mexicano ha avanzado de manera significativa en la construcción y reorientación de organizaciones, procesos, capacidades y estrategias de trabajo para la búsqueda e identificación de personas y para la investigación de los delitos de desaparición. Desde 2018 se conformó la CNB y, desde 2021, todas las entidades federativas disponen de una comisión de búsqueda instalada con recursos humanos y financieros para su operación. También cuentan con instrumentos para la búsqueda de personas migrantes y otros que establecen procesos y regulan la actuación de las autoridades involucradas, como el PHB.

Dos pendientes que es posible subsanar en la administración 2024-2030 es la elaboración y publicación de un Programa Nacional, que atienda a la realidad y proponga una ruta clara para resolver los diferentes problemas. En cambio, se sugiere abandonar la elaboración de programas regionales. Estos no tienen ningún sustento legal firme, lo que limita o impide su obligatoriedad, y ya se han desperdiciado demasiados recursos y tiempo en esfuerzos infructíferos. En su lugar, se sugiere sustituirlos por planes de trabajo regionales, consensuados por las distintas partes y fácilmente realizables (sin formalismos) y ajustables.

El PHB permitió establecer y ordenar los procesos en torno a cinco tipos de búsqueda. Como se mostró en las secciones 2, 3 y 4, todos los tipos de búsqueda ya se encuentran en marcha por medio de diferentes estrategias y acciones. Con base en esta experiencia, el PHB podría ser actualizado y simplificado, a la par que el PHI. En cuanto a las búsquedas en campo, destaca la conformación de la Red Nacional de Personas Buscadoras, que no solo permitió aumentar considerablemente las acciones en campo, sino que además fortalece significativamente la coordinación y la colaboración con las comisiones locales, al tener personal operativo de la CNB asignado permanentemente a una entidad federativa específica.



De igual forma, se sugiere continuar con la Estrategia Nacional de Búsqueda Generalizada, mediante la cual se han encontrado indicios que han resultado en la localización de miles de personas y que, además, ha permitido comenzar a resolver problemas del Registro Nacional que eran recurrentes, como duplicidades y registros incompletos, con base en información confiable y con procesos metodológicamente sólidos.

Además de su utilidad para contar con información de quienes desaparecieron y para su búsqueda, el Registro Nacional es una herramienta valiosa para formular políticas públicas y realizar análisis que permitan agrupar casos y, de esta forma, también avanzar en las búsquedas e investigaciones. En este sentido, un problema persistente del Registro Nacional es la imposibilidad de descargar la base de datos íntegra (o microdatos), lo cual impide realizar análisis y cruces de información con base en necesidades específicas.

Por otro lado, una forma de demostrar la confiabilidad de un registro y la calidad de sus datos es contrastándolos con datos obtenidos por otras fuentes con diferencias metodológicas. Los datos del SESNSP y del INEGI sobre incidencia delictiva, además de que eventualmente permitirían conocer el número de denuncias por ambos delitos de desaparición, si estos se están investigando y algunas de sus características, también son útiles para mantener un control de calidad del Registro Nacional. Por lo anterior, es importante revisar las metodologías e implementar mejoras en estos proyectos estadísticos y, de esta forma, registrar adecuadamente los delitos de desaparición.

Respecto a la procuración de justicia, la desaparición forzada se tipificó como delito en México, al menos, desde 2001. Al igual que con el resto de los delitos, las fiscalías tienen la obligación de realizar investigaciones científicas y profesionales que conduzcan a la verificación de los hechos y la sanción de los



responsables. En el caso de los delitos de desaparición esto necesariamente incluye conocer el paradero o la suerte de las personas desaparecidas y, en este sentido, las autoridades ministeriales tienen la obligación de buscarlas. La CNB y el Sistema Nacional son mecanismos legales creados de manera extraordinaria ante la crisis de desaparición de personas en México —que en parte tiene su origen en las fallas estructurales, la corrupción y las inefficiencias de las mismas fiscalías—. Ante estos hechos, la postura que han asumido las fiscalías en algunas ocasiones, en relación con su participación en estos mecanismos y las actividades derivadas, es incomprensible.

La ausencia de sesiones del Sistema Nacional y las diferencias institucionales que se suscitaron entre la CNB y la FGR son muestra de que prevalecieron dinámicas e intereses políticos y burocráticos sobre los derechos y las necesidades de las víctimas. El restablecimiento de la relación CNB-FGR definitivamente es positivo, particularmente ante los precedentes aquí expuestos. Sin embargo, la colaboración y la coordinación son responsabilidades inherentes a los cargos; son obligaciones legales, y son el primer paso en el largo camino que implica obtener resultados sustantivos en las búsquedas e investigaciones en México, en donde la impunidad prevalece en la gran mayoría de los casos.

Los tiempos que han transcurrido entre la entrada en vigor de la LGMD y la materialización de los elementos susceptibles de implementación revisados en este documento exceden, por mucho, los plazos establecidos en los artículos transitorios. En todos los casos, los plazos que definieron las y los legisladores están en un rango entre un mes y un año. El tiempo entre la publicación del PHI en 2018, como marco de actuación de las autoridades ministeriales, y la puesta en marcha del Banco en 2023, como herramienta básica de trabajo en las investigaciones, es de cinco años. A la fecha, siete años después de la promulgación de la LGMD, seis estados no disponen de una fiscalía



especializada y no han expedido su ley en materia de desaparición, y dieciséis no tienen una ley de declaración especial de ausencia.

Esta situación es inaceptable y demuestra una falta de voluntad de las fiscalías, como encargadas de la persecución de estos delitos; de los congresos locales, como responsables de la elaboración de las leyes; de los poderes ejecutivos, quienes están a cargo de las comisiones y pueden proponer leyes y presupuestos, y del Congreso de la Unión, en este caso, como ente fiscalizador y con atribuciones para exigir cuentas a todos los mencionados anteriormente. En contraste, cuando hay voluntad política, algunas leyes y reformas se implementan en tiempo récord. Basta observar todo el proceso de las reformas constitucionales, con las respectivas aprobaciones y modificaciones en las legislaciones locales que llevaron a cabo los congresos de los estados durante la segunda mitad de 2024.

Otra muestra de la falta de voluntad está en las reservas del Senado de la República para nombrar a las personas que integrarán al nuevo Consejo Nacional Ciudadano del SNBP —el periodo del anterior culminó en abril de 2024—. Esta omisión vulnera francamente el derecho de las familias a participar en espacios de rendición de cuentas y destinados a conocer y recabar sus propuestas y sugerencias, ya que por medio de este Consejo las familias están representadas en el Sistema Nacional.

En cuanto al desarrollo de procesos de identificación humana, sin dejar de reconocer que la construcción de capacidades organizacionales es un proceso complejo, en muchas ocasiones marcado por el acierto y el error, ninguno de los dos grandes esfuerzos emprendidos funcionó: ni el MEIF, conformado para atender el rezago en la identificación de cuerpos, ni el CNIH, diseñado para atender los casos actuales y prevenir crisis futuras, tuvieron los efectos esperados. Más allá de las intenciones y sus resultados, es cuestionable que la CNB asuma —y de cierta forma, duplique— una tarea que le compete a las



fiscalías, quienes en su gran mayoría ya cuentan con servicios periciales y médico-forenses con capacidades instaladas, aunque todavía insuficientes.

Ante esta situación, las fiscalías deberían ser las únicas responsables del manejo, resguardo e identificación de cuerpos y cuestiones forenses relacionadas. De esta forma, el CNIH podría convertirse en una Dirección General de Identificación Humana, orientada a confrontar las identificaciones forenses realizadas por las fiscalías y otras formas de identificación que llevan a cabo las comisiones de búsqueda con los registros de personas desaparecidas, así como a ampliar las bases de datos que contengan los perfiles genéticos de referencia.

En conclusión, es innegable que en los últimos siete años se ha avanzado considerablemente en el cumplimiento de la LGMD, cuya publicación fue la base para construir una política nacional. Este proceso ha tomado demasiado tiempo, sin embargo, la Ley General ya está prácticamente implementada, y la mayor deuda está en los resultados: localizar a las casi 120 mil personas que continúan desaparecidas en México. Sobre esta medida se valorará el éxito o fracaso de la política nacional.

Por último, es trascendental reconocer que muchos de los avances en la implementación y en el cumplimiento de la LGMD se deben a la exigencia de las víctimas, las familias y los colectivos de personas desaparecidas, que no han dejado en insistir, de muchas maneras, que el Estado, en su conjunto, tiene la obligación de esclarecer la verdad e impartir justicia, incluso en un contexto nacional marcado por una impunidad casi absoluta y una desconfianza generalizada en las autoridades que dicen procurarla.



## Referencias

Asamblea General de las Naciones Unidas. 2006. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en:

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/disappearance-convention\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/disappearance-convention_SP.pdf).

Código Penal Federal. 1931. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Última reforma publicada en el DOF el 7 de junio de 2024. Disponible en:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2023. Informe diagnóstico nacional de atención a víctimas 2021. Ciudad de México: Gobierno de México.

Comisión Nacional de Búsqueda y Fiscalía General de la República. 2024. Convenio de Coordinación que celebran la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, y la Fiscalía General de la República. *Diario Oficial de la Federación*, 13 de junio. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5730370&fecha=13/06/2024#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5730370&fecha=13/06/2024#gsc.tab=0).

Comisión Nacional de Búsqueda. 2020. Minuta de trabajo. *Segunda Sesión Extraordinaria 2020 del SNBP*, 18 de diciembre. Disponible en:

<https://comisionnacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/01/ANEXO-V-Minuta-2a-Sesion-Extraordinaria-2020.pdf>.

\_\_\_\_\_. 2021. Comisiones de Búsqueda rechazamos el contenido de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y solicitamos a la CNDH la presentación de una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN. *Comunicado sin número publicado en X (red social)*, 20 de mayo. Disponible en:

[https://x.com/Busqueda\\_MX/status/1395711809617895427?t=94wLfAYNsceB13nF8B8bqw&s=08](https://x.com/Busqueda_MX/status/1395711809617895427?t=94wLfAYNsceB13nF8B8bqw&s=08).

\_\_\_\_\_. 2023. *Informe de la situación que guarda al mes de noviembre de 2023 la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas*. Primera Sesión Ordinaria 2023 del SNBP, 30 de noviembre. Disponible en:



[https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/01/01\\_Informe-de-Situacion\\_SISTEMA-NACIONAL-DE-BUSQUEDA-30-nov-2023.pdf.](https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/01/01_Informe-de-Situacion_SISTEMA-NACIONAL-DE-BUSQUEDA-30-nov-2023.pdf)

\_\_\_\_\_. 2024. *Informe del estado que guarda la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas*. Primera Sesión Ordinaria 2024 del SNBP, 2 de febrero. Disponible en: [https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/02/SNB\\_Primera\\_sesion\\_02\\_feb\\_2024\\_ok.pdf](https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/02/SNB_Primera_sesion_02_feb_2024_ok.pdf).

\_\_\_\_\_. 2024. Segunda Sesión Ordinaria 2024 del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. *Comunicado No. 142/2024*, 8 de mayo de 2024. Disponible en: [https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/05/080524-Comunicado-No.-142\\_Segunda-Sesio%CC%81n-Ordinaria-2024-del-Sistema-Nacional-de-Bu%CC%81squeda-de-Personas\\_CNB\\_06mayo.pdf](https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/05/080524-Comunicado-No.-142_Segunda-Sesio%CC%81n-Ordinaria-2024-del-Sistema-Nacional-de-Bu%CC%81squeda-de-Personas_CNB_06mayo.pdf)

\_\_\_\_\_. 2024. *Informe del estado que guarda la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas*. Tercera Sesión Ordinaria 2024 del SNBP, 12 de septiembre. Disponible en: [https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/09/SNB3\\_2024\\_12sep.pdf](https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/09/SNB3_2024_12sep.pdf).

\_\_\_\_\_. 2024. *Informe de Gestión Gubernamental*, septiembre. Ciudad de México: Gobierno de México. Disponible en: [https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/09/Informe-de-Gestio%CC%81n-GubernamentalCNB\\_VP.pdf](https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2024/09/Informe-de-Gestio%CC%81n-GubernamentalCNB_VP.pdf).

\_\_\_\_\_. Búsqueda, Protocolos, Protocolo Homologado de Búsqueda. Disponible en: <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/protocolo-homologado-de-busqueda/>.

\_\_\_\_\_. Documentos del Sistema Nacional de Búsqueda. Disponible en: <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/documentos-sistema-nacional-busqueda/>.

\_\_\_\_\_. Mapa de hallazgos de fosas clandestinas. Disponible en: <https://hallazgosfosasclandestinas.segob.gob.mx/Terminos>.

\_\_\_\_\_. Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense. Disponible en: <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/mecanismo-extraordinario-de-identificacion-forense/>.



- \_\_\_\_\_. Módulo de Fosas Comunes. Disponible en:  
<https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/modulo-de-fosas-comunes/>.
- \_\_\_\_\_. Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Disponible en:  
<https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/pndbdp01/>.
- \_\_\_\_\_. Versión Pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Disponible en:  
<https://versionpublicarpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2021. *Acción de inconstitucionalidad 98/2021*. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-982021>.
- Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990. 2024. *Informe Final 2024. Resumen ejecutivo de los reportes de los cinco instrumentos de la Comisión*. Ciudad de México: Gobierno de México. Disponible en:  
[https://comisionverdadyjusticia.segob.gob.mx/work/models/ComisionVerdadyJusticia/Documentos/Informe2024/20240909\\_Informe\\_COVEH\\_3.pdf](https://comisionverdadyjusticia.segob.gob.mx/work/models/ComisionVerdadyJusticia/Documentos/Informe2024/20240909_Informe_COVEH_3.pdf).
- Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas. 2022. *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención, CED/C/R.9 (Hallazgos, observaciones y recomendaciones)*, 12 de abril. Disponible en: <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2023/08/01.-Informe-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-sobre-su-visita-a-Mexico-al-amparo-del-articulo-33-de-la-Convencion-2022.pdf>.
- Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y Fiscalía General de la República. 2024. Extracto de los Lineamientos Generales de Operación del Programa Nacional Alerta Amber México. *Diario Oficial de la Federación*, 3 de octubre. Disponible en:  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5740106&fecha=03/10/2024#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5740106&fecha=03/10/2024#gsc.tab=0).
- Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. 2018. Extracto del Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares. *Diario Oficial de la Federación*, 16 de julio. Disponible en:



[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5531630&fecha=16/07/2018#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5531630&fecha=16/07/2018#gsc.tab=0).

\_\_\_\_\_. 2018. *Protocolo Homologado de Investigación para los delitos de Desaparición Forzada y desaparición cometida por particulares*, segunda versión. Ciudad de México: Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y Procuraduría General de la República. Disponible en:

<https://aplicaciones.fgr.org.mx/MotorDeBusqueda/DownloadDocumento?NombreDocumentoPDF=Protocolo%20de%20Desaparici%C3%B3n%20Forzada.pdf>.

Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. 2022. *Informe Anual de Actividades 2021-2022*, del 20 de abril de 2021 al 17 de mayo de 2022. Disponible en:

<http://www.consejonacionalbusqueda.org/wp-content/uploads/2024/04/Informe-Anual-2021-2022.pdf>.

Fiscalía General de la República. 2023. Lineamientos L/001/2022 para la implementación y operación del Banco Nacional de Datos Forenses; del Registro Forense Federal; del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas; del Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas; y de la Base Nacional de Información Genética. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril. Disponible en:

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5685024&fecha=06/04/2023#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5685024&fecha=06/04/2023#gsc.tab=0).

\_\_\_\_\_. 2023. Aviso General mediante el cual se da a conocer la fecha de inicio de operación del Banco Nacional de Datos Forenses y del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5688420&fecha=11/05/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5688420&fecha=11/05/2023#gsc.tab=0).

\_\_\_\_\_. 2023. Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la República. *Diario Oficial de la Federación*, 19 de junio. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5692571&fecha=19/06/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5692571&fecha=19/06/2023#gsc.tab=0).

\_\_\_\_\_. Banco Nacional de Datos Forenses. Disponible en: <https://bndf.fgr.org.mx/>.



Gobierno de la Ciudad de México y Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

2023. *Búsqueda Generalizada de personas desaparecidas en la Ciudad de México.*

*Metodología.* Ciudad de México: Gobierno de la Ciudad de México. Disponible en:

<https://busquedageneralizada.gob.mx/assets/docs/20231214-BusqGenCDMX-Metodolog%C3%ADa%CC%81a-PUBLICADA.pdf>.

Gobierno de México. 2023. *Estrategia Nacional de Búsqueda Generalizada*, diciembre.

Disponible en:

<https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wp-content/uploads/2023/12/Final-dic-1.pdf>.

\_\_\_\_\_. Estrategia Nacional de Búsqueda Generalizada. Disponible en:

<https://busquedageneralizada.gob.mx/>.

Grupo Coordinador del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense. 2024.

*Comunicado oficial*, 28 de febrero. Disponible en:

<https://meif.org.mx/2024/02/28/comunicado-oficial-2/>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2015-2024. *Censos nacionales de*

*procuración de justicia estatales y federales.* Tabulados, Procuración de justicia.

Disponibles en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2024/>.

\_\_\_\_\_. 2023. *Servicios periciales 2022.* Integración de resultados generales, 5 de abril.

Disponible en:

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpje/2022/doc/cnpje\\_2022\\_resultados\\_serv\\_per.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpje/2022/doc/cnpje_2022_resultados_serv_per.pdf).

\_\_\_\_\_. 2023. *Servicios periciales 2023.* Integración de resultados generales, 30 de agosto. Disponible en:

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnge/2023/doc/cnge\\_2023\\_resultados\\_serv\\_per.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnge/2023/doc/cnge_2023_resultados_serv_per.pdf).

\_\_\_\_\_. 2023. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.* Principales resultados. Disponible en:

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/encig2023\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/encig2023_principales_resultados.pdf).

\_\_\_\_\_. 2024. *Servicios periciales 2024.* Integración de resultados generales, 27 de septiembre. Disponible en:

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpje/2024/doc/resultados\\_serv\\_per.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpje/2024/doc/resultados_serv_per.pdf).



\_\_\_\_\_. 2024. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.*

Principales resultados. Disponible en:

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2024/doc/envipe2024\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2024/doc/envipe2024_presentacion_nacional.pdf).

Ley de la Fiscalía General de la República. 2021. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Última reforma publicada en el DOF el 1 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR.pdf>.

Ley de Planeación. 1983. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>.

Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. 2012. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Ley abrogada a partir del 16 de enero de 2018. Disponible en:

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrndped/LRNDPED\\_abro.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrndped/LRNDPED_abro.pdf).

Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas. 2018. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Última reforma publicada en el DOF el 1 de abril de 2024. Disponible en:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFDEAPD.pdf>

Ley General de Víctimas. 2013. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Última reforma publicada en el DOF el 1 de abril de 2024. Disponible en:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>.

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. 2017. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Última reforma publicada en el DOF el 1 de abril de 2024. Disponible en:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP.pdf>.

Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. 2021. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Ley abrogada el 20 de mayo de 2021. Disponible en:

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lofgr/LOFGR\\_abro.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lofgr/LOFGR_abro.pdf).

Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense. 2023. *Segundo Informe de Actividades del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense*, 30 de noviembre. Disponible en: <https://meif.org.mx/2023/12/15/segundo-informe-de-actividades-del-mecanismo-extraordinario-de-identificacion-forense-meif-2/>.



Presidencia de la República. 2021. Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5618885&fecha=20/05/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5618885&fecha=20/05/2021#gsc.tab=0).

Procuraduría General de la República. 2015. Acuerdo A/094/15 por el que se crea la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, y se establecen sus facultades y organización. *Diario Oficial de la Federación*, 9 de octubre. Disponible en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5411119&fecha=09/10/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5411119&fecha=09/10/2015).

Secretaría de Gobernación. 2019. Se reinstala Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; será una herramienta para la pacificación del país. *Boletín No. 060/2019*, 24 de marzo. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/se-reinstala-sistema-nacional-de-busqueda-de-personas-sera-una-herramienta-para-la-pacificacion-del-pais?idiom=es>.

\_\_\_\_\_. 2022. Centro Nacional de Identificación Humana, institución única al servicio de la sociedad. *Comunicado No.387/2022*, 9 de agosto. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/centro-nacional-de-identificacion-humana-institucion-unica-al-servicio-de-la-sociedad?idiom=es>

\_\_\_\_\_. 2022. *4to Informe de gobierno. Una Cultura para el Respeto y Garantía de los Derechos Humanos*. Ciudad de México: Gobierno de México. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/783255/Cuarto\\_informe.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/783255/Cuarto_informe.pdf)

\_\_\_\_\_. 2024. Panorama Nacional. En *Reporte sobre la Capacidad Institucional y Marco Normativo para la Protección y Garantía de los Derechos Humanos en las Entidades Federativas 2023*. Ciudad de México: Gobierno de México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2019-2013. Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en clasificación funcional-programática. *Cuentas públicas*, Tomo III, Información presupuestaria, Ramo administrativo 04 (Gobernación). Disponibles en:

[https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Cuenta\\_Publica](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica).



\_\_\_\_\_. 2024. Análisis funcional programático económico. *Presupuesto de Egresos de la Federación*, Ejercicio Fiscal 2024, Ramo administrativo 04 (Gobernación). Disponible en: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2024/home>.

\_\_\_\_\_. Sin fecha. Deflactores del Producto Interno Bruto (PIB). *Transparencia presupuestaria*, Ciclo presupuestario, Programación, Documentos relevantes para esta etapa. Disponible en:

<https://www.transpareciapresupuestaria.gob.mx/Ciclo-Presupuestario>.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2018. *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas. CNSP/38/15. Manual de llenado. Versión 2.4.* Ciudad de México: Gobierno de México. Disponible en: [https://www.secretariadejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Manual\\_Nuevo\\_Instrumento.pdf](https://www.secretariadejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Manual_Nuevo_Instrumento.pdf).

Sin autor. 2021. Analizan en parlamento abierto Ley de la Fiscalía General de la República. *Canal del Congreso*, 1 de marzo. Disponible en:

[https://beta.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13989/Analizan\\_en\\_parlamento\\_abierto\\_Ley\\_de\\_la\\_Fiscalia\\_General\\_de\\_la\\_Republica](https://beta.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13989/Analizan_en_parlamento_abierto_Ley_de_la_Fiscalia_General_de_la_Republica).

Sin autor. 2023. Renuncia de comisionada de búsqueda Karla Quintana; fue por presiones 'de arriba'. *A dónde van los desaparecidos*, 24 de agosto. Disponible en: <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2023/08/24/renuncia-comisionada-de-busqueda-karla-quintana-fue-por-presiones-de-arriba/>.

Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. 2020. Acuerdo SNBP/001/2019 por el que se aprueba la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense. *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5589797&fecha=19/03/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589797&fecha=19/03/2020#gsc.tab=0).

\_\_\_\_\_. 2020. Acuerdo SNBP/002/2020 por el que se aprueba el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de octubre. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5601905&fecha=06/10/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601905&fecha=06/10/2020).

\_\_\_\_\_. 2021. Acuerdo SNBP/002/2021 por el que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas aprueba el Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes. *Diario Oficial de la Federación*, 15 de julio. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5623969&fecha=15/07/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623969&fecha=15/07/2021#gsc.tab=0).



\_\_\_\_\_. 2022. 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. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5674289&fecha=14/12/2022  
#gsc.tab=0.](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5674289&fecha=14/12/2022#gsc.tab=0)

Tzuc, Efraín. 2022. Contar para no buscar, la paradoja del registro de las desapariciones. *El Quinto Elemento, Laboratorio de Investigación e Innovación Periodística*, 19 de mayo. Disponible en:

<https://quintoelab.org/fragmentos/registro-contador-desapariciones-mexico/>.

### Videos de las sesiones del Sistema Nacional

Primera Sesión Ordinaria 2024 del SNBP, 2 de febrero de 2024. Disponible en:  
[https://www.youtube.com/watch?v=TyyxQIJ26\\_w](https://www.youtube.com/watch?v=TyyxQIJ26_w).

Segunda Sesión Ordinaria 2024 del SNBP, 6 de mayo de 2024. Disponible en:  
<https://www.youtube.com/watch?v=7oLYDsRPIvc>.

Tercera Sesión Ordinaria 2024 del SNBP, 12 de septiembre de 2024. Disponible en:  
<https://www.youtube.com/watch?v=1wvAlm647DM>.



## **Apéndice 1. Elementos de la LGMD susceptibles de implementación**

A partir de una revisión de la LGMD, se identificaron los elementos susceptibles de implementación desde una perspectiva legal, administrativa y de política pública. Estos elementos están agrupados, en principio, con base en los objetos de la Ley General establecidos en el artículo 2, aunque se presentan conforme a las secciones en las que se organiza este documento. Así mismo, cada elemento está referido a los artículos de la Ley General correspondientes.

### **Comisiones e instrumentos de búsqueda (artículo 2, fracción IV)**

- Comisión Nacional de Búsqueda y comisiones locales (artículos 50-58).
- Capacitación (artículos 55 y 167-173).
- Instrumentos para la búsqueda: Protocolo Homologado de Búsqueda (artículos 48, fracción VI, y 99); Alerta AMBER (artículo 48, fracción VI); Programa Nacional de Búsqueda (artículo 134); programas regionales (artículo 53, fracción XXXIII), y Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación (artículo 4, fracción XIV).

### **Estrategias y acciones de búsqueda (artículo 2, fracción I)**

- Grupos de búsqueda (artículos 65-67).

### **Fiscalías e investigación de los delitos de desaparición (artículo 2, fracciones I y II)**

- Tipos penales y disposiciones en relación con los delitos de desaparición: desaparición forzada de personas (artículos 27-33); desaparición cometida por particulares (artículos 34-36); delitos vinculados con la desaparición de personas (artículos 37-41), y disposiciones generales (artículos 13-23).
- Fiscalías especializadas (artículos 68-78) y distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas (artículos 24-26).



- Protocolo Homologado de Investigación (artículos 99-101).

#### **Desarrollo de procesos de identificación humana (artículo 2, fracción V Bis)**

- Centro Nacional de Identificación Humana (artículos 48, fracción VI Bis, y 50).
- Instrumentos para la identificación de personas: Banco Nacional de Datos Forenses (artículos 48, fracción II, y 119-127); Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas (artículos 48, fracción III, y 111-118); Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas (artículos 48, fracción IV, y 133, fracción II); Registro Administrativo de Detenciones (artículos 48, fracción V, y 133, fracción I), y Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense (artículo 135).

#### **Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (artículo 2, fracción III)**

- Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (artículos 44-49).
- Consejo Nacional Ciudadano (artículos 59-64).

#### **Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (artículo 2, fracción VI)**

- Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (artículos 48, fracción I, y 102-110).

#### **Derechos de las personas desaparecidas y sus familiares (fracciones V y VII)**

- Medidas de atención (artículos 139-141) y de reparación integral (artículos 150-152).
- Declaración especial de ausencia (artículos 142-149).
- Derechos de las víctimas (artículos 136-138).



## Apéndice 2. Presupuesto asignado a la CNB y al programa presupuestario U008 (valores nominales y constantes)

### Presupuesto asignado a la CNB de 2018 a 2024

Año	Valores nominales		Valores constantes	
	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido
2018	-	6,823,891.00	-	6,823,891.00
2019	400,791,984.00	244,626,876.00	384,314,131.31	234,569,475.18
2020	720,396,562.00	460,493,053.00	658,880,211.09	421,170,471.89
2021	720,396,562.00	582,686,808.00	631,068,776.66	510,434,766.76
2022	747,427,389.00	600,506,943.00	613,519,918.15	492,921,420.78
2023	1,097,234,971.00	727,220,662.00	858,004,453.32	568,664,491.23
2024	1,149,899,182.00	-	858,079,287.51	-
<b>Total</b>	<b>4,836,146,650.00</b>	<b>2,622,358,233.00</b>	<b>4,003,866,778.03</b>	<b>2,234,584,516.84</b>

### Presupuesto asignado al programa presupuestario U008 de 2019 a 2024

Año	Valores nominales		Valores constantes	
	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido
2019	207,576,512.00	211,772,577.00	199,042,371.29	203,065,922.51
2020	457,576,512.00	342,041,303.00	418,502,981.16	312,833,594.45
2021	581,941,510.00	464,260,150.00	509,781,884.28	406,692,786.12
2022	603,781,613.00	425,546,719.00	495,609,408.00	349,306,691.26
2023	811,421,430.00	529,153,719.00	634,506,936.85	413,782,151.86
2024	854,645,124.00	-	637,754,414.09	-
<b>Total</b>	<b>3,516,942,701.00</b>	<b>1,972,774,468.00</b>	<b>2,895,197,995.67</b>	<b>1,685,681,146.20</b>

**Fuente:** SHCP, Cuentas públicas de 2019 a 2023, Tomo III, Información presupuestaria, Ramo administrativo 04 (Gobernación), *Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en clasificación funcional-programática*. Disponible en: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Cuenta\\_Publica](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica).

En el caso del presupuesto aprobado 2024, la información proviene de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, Ejercicio Fiscal 2024, Ramo administrativo 04 (Gobernación), *Análisis funcional programático económico*. Disponible en: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2024/home>.

Para obtener las cifras en valores constantes, se utilizó el deflactor del PIB (base 2018) de la SHCP, Transparencia presupuestaria, Ciclo presupuestario, Programación, Documentos relevantes para esta etapa, *Deflactores del Producto Interno Bruto (PIB)*. Disponible en: <https://www.transpareciapresupuestaria.gob.mx/Ciclo-Presupuestario>.



## Apéndice 3. Capacidades de las entidades federativas en materia de desaparición de personas y atención a víctimas

Entidad federativa	LMD	LDEA	CB	FE	LV	CAV
Aguascalientes	•	x	•	•	•	•
Baja California	•	•	•	x	•	•
Baja California Sur	•	•	•	•	•	•
Campeche	x	x	•	•	•	•
Chiapas	•	x	•	•	•	•
Chihuahua	x	•	•	•	•	•
Ciudad de México	•	•	•	•	•	•
Coahuila	•	•	•	•	•	•
Colima	x	•	•	•	•	•
Durango	x	x	•	x	•	•
Guanajuato	•	•	•	•	•	•
Guerrero	•	x	•	•	•	•
Hidalgo	•	x	•	•	•	•
Jalisco	•	•	•	•	•	•
México	•	•	•	•	•	•
Michoacán	•	x	•	•	•	•
Morelos	•	•	•	•	•	•
Nayarit	•	•	•	•	•	•
Nuevo León	•	•	•	•	•	•
Oaxaca	•	x	•	x	•	•
Puebla	•	•	•	•	•	•
Querétaro	•	x	•	•	•	•
Quintana Roo	x	x	•	•	•	•
San Luis Potosí	•	•	•	x	•	•
Sinaloa	•	x	•	•	•	•
Sonora	•	x	•	x	•	•
Tabasco	•	x	•	•	•	•
Tamaulipas	x	x	•	•	•	•
Tlaxcala	•	x	•	•	•	•
Veracruz	•	•	•	•	•	•
Yucatán	•	x	•	x	•	•
Zacatecas	•	•	•	•	•	•
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>16</b>	<b>32</b>	<b>26</b>	<b>32</b>	<b>32</b>



#### **Capacidades institucionales**

LMD: Ley en materia de desaparición  
LDEA: Ley de declaración especial de ausencia  
CB: Comisión de búsqueda  
FE: Fiscalía especializada  
LV: Ley de víctimas  
CAV: Comisión de atención a víctimas

**Fuente:** Actualización propia a diciembre de 2024 con base en la información de la Secretaría de Gobernación, "Panorama Nacional", en *Reporte sobre la Capacidad Institucional y Marco Normativo para la Protección y Garantía de los Derechos Humanos en las Entidades Federativas 2023* (Ciudad de México: Gobierno de México, 2024). En el caso de las fiscalías especializadas, se realizó una revisión propia de la información disponible, ya que no se consideran en el Reporte.

#### **Observaciones sobre las entidades federativas sin fiscalías especializadas:**

- 1. Durango.** La Fiscalía General del Estado de Durango es la encargada de investigar los delitos de desaparición forzada.
- 2. Oaxaca.** Existe una Vicefiscalía General de Atención a Víctimas y a la Sociedad, la cual es responsable de investigar delitos de desaparición forzada y tortura.
- 3. San Luis Potosí.** La investigación de desapariciones está a cargo de la Unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas, la cual está adscrita a la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos.
- 4. Sonora.** La Fiscalía General de Justicia del Estado de Sonora investiga los delitos de desaparición, por medio de la Vicefiscalía de Derechos Humanos.
- 5. Yucatán.** Cuenta con una Unidad Especializada en la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, adscrita a la Fiscalía General del Estado. Sin embargo, no es una fiscalía especializada en desaparición forzada.