



# Desapariciones forzadas

**EL REGISTRO ESTADÍSTICO DE LA DESAPARICIÓN:  
¿DELITO O CIRCUNSTANCIA?**



## **Desapariciones forzadas e involuntarias**

**EL REGISTRO ESTADÍSTICO DE LA DESAPARICIÓN:  
¿DELITO O CIRCUNSTANCIA?**



# Desapariciones forzadas e involuntarias

## EL REGISTRO ESTADÍSTICO DE LA DESAPARICIÓN: ¿DELITO O CIRCUNSTANCIA?

DIRECTOR DE LA OBRA: Francisco Javier Rivas Rodríguez

AUTORES: Doria del Mar Vélez Salas y Manuel Alejandro Vélez Salas

COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN: Martell Izquierdo

DISEÑO EDITORIAL: Marbella Vianney Olmos Sánchez

Primera edición, febrero de 2017

ISBN 978-607-9364-21-2

¿Cómo entender las desapariciones forzadas e involuntarias? Perspectivas de política pública en México (obra completa)

ISBN 978-607-9364-22-9

El registro estadístico de la desaparición: ¿delito o circunstancia? (fascículo 1)

D.R. © OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD

Boulevard Adolfo López Mateos No. 261, Piso 6, Col. Los Alpes, Del. Álvaro Obregón, 01010, México, D.F.

[www.onc.org.mx](http://www.onc.org.mx)

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este material, por cualquier medio, sin el previo y expreso consentimiento por escrito del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad.

# ÍNDICE

Índice	
Presentación	9
Introducción	11
A. Registros oficiales de desapariciones forzadas e involuntarias y de personas desaparecidas	15
a. Del ámbito federal	15
i. Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)	15
ii. Programa de Mujeres y Niñas Desaparecidas “Dar Contigo”	21
iii. Programa de Difusión de Personas Desaparecidas “¿Has visto a?”	24
iv. Base de datos <i>Ante Mortem / Post Mortem</i> (AM/PM)	30
v. Alerta Amber	34
vi. Información estadística sobre desaparición de personas en el fuero federal	34
b. Del ámbito estatal	39
i. Estado de la cuestión	39
ii. De procuradurías o fiscalías estatales	40
iii. De secretarías de seguridad pública	43
c. De organismos autónomos	43
i. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	43
ii. Instituto Nacional de Estadística y Geografía	44
1. Registros administrativos: estadísticas judiciales en materia penal	45
2. Censos de gobierno	45
3. Registros administrativos: estadísticas de los organismos públicos de derechos humanos	53
4. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública	55
B. Registros no oficiales de desapariciones	56
a. De asociaciones y colectivos	56
b. De organizaciones internacionales sin fines de lucro	59
C. Experiencia internacional en materia de registros de personas desaparecidas	60
a. ¿Por qué recurrir a la experiencia comparada?	60
b. Perú	60
c. Colombia	61
Conclusiones y recomendaciones generales	65
Bibliografía	69





# PRESENTACIÓN

La colección *¿Cómo entender las desapariciones forzadas e involuntarias? Perspectivas de política pública* tiene como objetivo generar una mejora de la gobernanza en materia de desapariciones en México a través del análisis de las acciones emprendidas por las distintas autoridades de los niveles de gobierno, de la recuperación de la experiencia comparada internacional y del conocimiento de diversas asociaciones civiles y colectivos especializados.

Además de complementar las investigaciones ya existentes sobre desapariciones, esta colección definirá una ruta crítica para los hacedores de política en lo referente al registro estadístico, búsqueda de personas, investigación de casos, atención a víctimas, procedimientos forenses, entre otras áreas. Se pretende que esta serie de publicaciones sea de un carácter más pragmático, aunque no se dejarán de lado contenidos contextuales que permitan entender el tema y su importancia.

Los fascículos de esta colección son los siguientes:

- 1) El registro estadístico de la desaparición: ¿delito o circunstancia?
- 2) Marco legal, políticas públicas y líneas de acción en materia de desapariciones forzadas e involuntarias
- 3) Estatus de las instituciones relacionadas con las desapariciones: procuración, atención a víctimas y áreas forenses
- 4) ¿Cómo entendemos la desaparición forzada e involuntaria? Víctimas, especialistas y autoridades

Cabe destacar que el orden de dichos fascículos no pretende jerarquizar las áreas de política. De hecho, las complementariedades entre dichas áreas son cruciales para detonar un cambio significativo en la materia.

Este fascículo versará sobre el registro estadístico de las desapariciones. Cuando leemos en algún periódico, medio digital, investigación o manta de protesta que en el país hay más de 20 mil desaparecidos, ¿sabemos de dónde proviene tal cifra? ¿Podemos estar seguros de la confiabilidad de esta cantidad? ¿Qué características tiene el registro de dónde provino ese número? ¿Hay otros registros que cumplan con el mismo objetivo? Además de contabilizar a las personas desaparecidas, ¿puede un registro estadístico sólido coadyuvar en las investigaciones de los casos?

Más que cifras, debemos recordar que detrás de estas se encuentran personas por lo que minimizar la gravedad del problema mediante argucias o enredos estadísticos constituye un discurso político ofensivo y carente de responsabilidad. La mejora del registro estadístico de las desapariciones es de una importancia total aunque por el momento solo se considere como un tema o asunto secundario. Sin registros estadísticos sólidos, confiables y oportunos, no sabremos identificar la magnitud del problema y por ende, será muy difícil determinar la cantidad de recursos necesarios para mejorar la investigación de casos, la atención a víctimas o las capacidades institucionales forenses. Como ya está sucediendo, ante la incapacidad o ineficiencia de algunas autoridades, las organizaciones del tercer sector especializadas en el tema han adoptado un papel que sustituye crecientemente al del gobierno. El registro estadístico no es la excepción.

FRANCISCO RIVAS  
Director General



# INTRODUCCIÓN

Las iniciativas para generar un registro de personas desaparecidas en México no son una novedad. Las recomendaciones y sentencias internacionales en la materia así como las presiones internas y coyunturas críticas han derivado en la creación de múltiples registros, herramientas y mecanismos de búsqueda de personas desaparecidas y extraviadas. La respuesta gubernamental ha sido mixta. Se cumplen en alguna medida elementos de tales recomendaciones, pero subsiste cierta ambivalencia e incertidumbre en cuanto a la efectividad y utilidad de las medidas sugeridas.

Un factor que abona a esta ambivalencia radica en el entendimiento de qué se pretende medir o cuantificar y cómo hacerlo. Bajo esta perspectiva, los registros en materia de desaparecidos pueden ser de una naturaleza muy variada. Por ejemplo, es posible registrar la cantidad de personas que se encuentran desaparecidas en un punto del tiempo lo cual correspondería a un registro circunstancial, es decir, se establece una definición de persona desaparecida y cualquiera que satisfaga los requisitos dispuestos en dicha definición tendría que encontrarse en dicho registro.

Otro ejemplo sería contabilizar la cantidad de delitos de desaparición forzada e involuntaria ocurridos en un periodo en determinada región. Asociada a esta medición se podría tener un conteo de víctimas, presuntos delincuentes, sentenciados, entre otros datos que den cuenta de la incidencia delictiva y de las características de este delito a lo largo de todos los procesos de procuración e impartición de justicia. Esta medición implica que las autoridades tengan conocimiento de tales hechos lo cual dada la naturaleza de las desapariciones forzadas sería complicado y tendería a exhibir un alto grado de sub reporte.

Un tercer ejemplo de registro es la conformación de bases de datos *Ante Mortem/Post Mortem* (AM/PM). Este tipo de bases de datos se utilizan para cotejar los datos de personas desaparecidas con datos de personas halladas sin vida y sin identificar. Esta clase de registros se comenzaron a utilizar en México gracias a una donación de la Cruz Roja a la PGR. Posteriormente, este sistema de gestión de información fue compartido con las diversas procuradurías y fiscalías de los estados derivado de un acuerdo celebrado en la XXXIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. De acuerdo con investigaciones elaboradas por el ONC, el grado de implementación de esta base de datos aún no está completo.

Asimismo, la conformación de bases de datos forenses de operaciones arqueológicas, restos, evidencias, muestras de ADN de familiares, inventario de casos, procesos de laboratorio basados en ADN de emparejamiento, identificación y compilación de perfiles, entre otras bases de datos son en sentido estricto registros con objetivos claros y con el potencial de coadyuvar en las investigaciones. Por estas razones, la delimitación del área de política denominada “registro estadístico” así como de sus objetivos y partes constitutivas resulta bastante amplia.

La multiplicidad de instrumentos de consulta y búsqueda que hay en México así como la falta de coordinación entre distintos niveles de gobierno han ocasionado que permee la falsa creencia de que la conformación de un registro único es un objetivo de política prioritario y deseable. En lugar de tal instrumento se debe diseñar un sistema de gestión armonizado de información que permita realizar cruces entre distintos registros de forma tal que se maximice la probabilidad de éxito de las búsquedas de personas y que permita monitorear la incidencia de este fenómeno con un grado de desagregación y temporalidad adecuado.

A su vez, un elemento a destacar es la participación creciente de asociaciones y colectivos especializadas en la materia que han emprendido acciones de registro y búsqueda con sus propios medios. Dichas actividades debieran ser desempeñadas a cabo por las autoridades, pero por distintas razones como falta de personal capacitado, carga de trabajo o por mera negligencia no han desempeñado estas funciones. La consolidación de estos esfuerzos representa una situación muy grave de sustitución institucional que refleja la ineficiencia gubernamental en múltiples áreas de política incluyendo la creación y mantenimiento de registros.

En este fascículo se enlistarán, explicarán y analizarán los registros oficiales a nivel federal, estatal y aquellos administrados por organismos autónomos así como los no oficiales compilados por asociaciones y colectivos especializadas en la materia. La distinción entre registros oficiales y no oficiales no indica que los primeros sean más válidos que los segundos, solamente se distinguen a partir de la fuente y de que estos últimos no son de conocimiento público en general.

- De manera más puntual, los registros a analizar son los siguientes:
- Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)
- Programa de Mujeres y Niñas Desaparecidas “Dar Contigo”
- Programa de Difusión de Personas Desaparecidas “¿Has visto a?”
- Base de datos *Ante Mortem / Post Mortem* (AM/PM)
- Alerta Amber
- Información estadística sobre desaparición de personas en el fuero federal
- Registros públicos de las procuradurías y fiscalías estatales así como de las secretarías de seguridad pública de cada entidad
- Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas no Identificadas (SINPEF)
- Estadísticas judiciales y censos de procuración e impartición de justicia
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)
- Registros públicos de asociaciones y colectivos de familiares de personas desaparecidas

Además, este fascículo incorpora la experiencia internacional de Perú y Colombia en materia de registro. México no ha sido el único país que ha experimentado casos de desapariciones forzadas o involuntarias a gran escala por lo que recuperar la experiencia de aquellos países y organizaciones que han logrado resolver completa o parcialmente este problema o coadyuvar en la solución de este constituye un ejercicio valioso. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones generales.

A partir del análisis de los distintos instrumentos y mecanismos tanto nacionales como estatales de registro de personas desaparecidas en México, es evidente que la información en cuestión no es transparente, está dispersa y desarticulada. Ello significa que ni siquiera contamos con el cimiento básico para generar una política pública especializada en la materia, ya que desconocemos rasgos esenciales de este delito que van desde su incidencia hasta patrones específicos de su comisión. Dicho estatus de los datos de las desapariciones forzadas e involuntarias en nuestro país es preocupante debido a que da cuenta que por parte de las instituciones gubernamentales no se están generando ni garantizando los elementos mínimos que puedan conducir a la localización de una persona desaparecida y mucho menos a su sanción para que estos actos dejen de ser cometidos.

## AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

*A través de este espacio queremos agradecer y reconocer a la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad (FNF), a su Directora, Birgit Lamm y a todo su equipo, quienes han acompañado los esfuerzos del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) por el fortalecimiento del Estado de Derecho en México y el mundo.*

*En particular, gracias por su invaluable apoyo brindado para imprimir esta publicación que servirá como mecanismo para incidir en el acceso a la justicia para las víctimas de este país y mejorar tanto la transparencia como la rendición de cuentas.*

*Estamos seguros que en conjunto la FNF y el ONC seguiremos buscando el respeto de derechos y libertades de los individuos, así como de la sociedad en su conjunto.*

*Francisco Rivas*  
DIRECTOR GENERAL



### III. REGISTROS OFICIALES DE DESAPARICIONES FORZADAS E INVOLUNTARIAS Y DE PERSONAS DESAPARECIDAS

#### a. Del ámbito federal

##### i. REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS EXTRAVIADAS O DESAPARECIDAS (RNPED)

Quizás el registro más citado en documentos de investigación, notas periodísticas y diversos análisis sea el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) el cual da cuenta de más de 20 mil personas desaparecidas tras múltiples ajustes desde su creación en 2011. El RNPED es el resultado de un acuerdo de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) firmado en 2011. En 2012 se promulgó la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (LRNPED). En dicho ordenamiento se pueden encontrar las disposiciones generales, criterios de registro, sanciones e infracciones para servidores públicos que incurran en diversas conductas especificadas en dicho ordenamiento.

A su vez, la información disponible en el sitio web del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) refiere que además de la LRNPED existe un reglamento (no disponible en línea) y diversas notas metodológicas que exponen el funcionamiento del registro. Otros contenidos disponibles son un manual del usuario, un instrumento de consulta pública así como las bases en formato abierto correspondientes a la fecha de corte más reciente.

De acuerdo con la LRNPED el objetivo del RNPED es el de “organizar y concentrar la información en una base de datos electrónica, sobre personas extraviadas o desaparecidas; así como de aquellas que se encuentren en establecimiento de atención, resguardo, detención o internación y de las que se desconociesen sus datos de filiación, identificación y domicilio.” Por lo tanto, el RNPED corresponde a un tipo de registro circunstancial de personas. No contabiliza delitos ni está vinculado al sistema de justicia penal en principio.

El RNPED distingue fundamentalmente entre dos tipos de personas: las desaparecidas y las extraviadas. Por persona extraviada se entiende aquella persona que por circunstancias ajenas a su voluntad desconoce sus datos de filiación, identidad y domicilio. En cambio, por persona desaparecida se entiende aquella persona que con base en información fidedigna de familiares, personas cercanas o vinculadas a ella, la hayan dado por desaparecida de conformidad con el derecho interno. La LRNPED establece que esto podría relacionarse con a) un conflicto armado internacional o no internacional, b) una situación de violencia o disturbios de carácter interno, c) una catástrofe natural o d) cualquier situación que pudiera requerir la intervención de una autoridad pública competente.

##### Instituciones encargadas del RNPED

En términos de las instituciones involucradas en la compilación, publicación y actualización del RNPED la ley establece en el artículo 6 que toda autoridad administrativa o judicial que tenga conocimiento de una persona extraviada o que reciba alguna denuncia sobre la desaparición de una persona, deberá de comunicarlo al Registro conforme al reglamento de este. El artículo 8 establece que el registro será alimentado por las autoridades competentes establecidas en el reglamento.

Además, previamente el artículo 4 establece que la aplicación de la esta ley le corresponde al Ejecutivo Federal a través del SESNSP. Reúne diversas facultades<sup>1</sup> que incluyen desde la operación, funcionamiento y administración del registro, acuerdos con las entidades en lo referente al suministro, intercambio y

sistematización de la información hasta la validación de esta<sup>2</sup>. En particular, el SESNSP se apoyará en el Centro Nacional de Información (CNI) para la integración física del registro.

Sin embargo, en la práctica el entramado institucional encargado de conformar el registro es más complejo. Por ejemplo, el SESNSP solo se encarga de la publicación de las bases en el sitio web. En el siguiente diagrama se presentan los responsables del RNPED. Cada institución está encargada de procedimientos clave como la generación y captura de los datos a nivel micro, la validación de los casos, la difusión del registro en formato abierto o a través de mecanismos de consulta en línea así como la depuración del mismo.

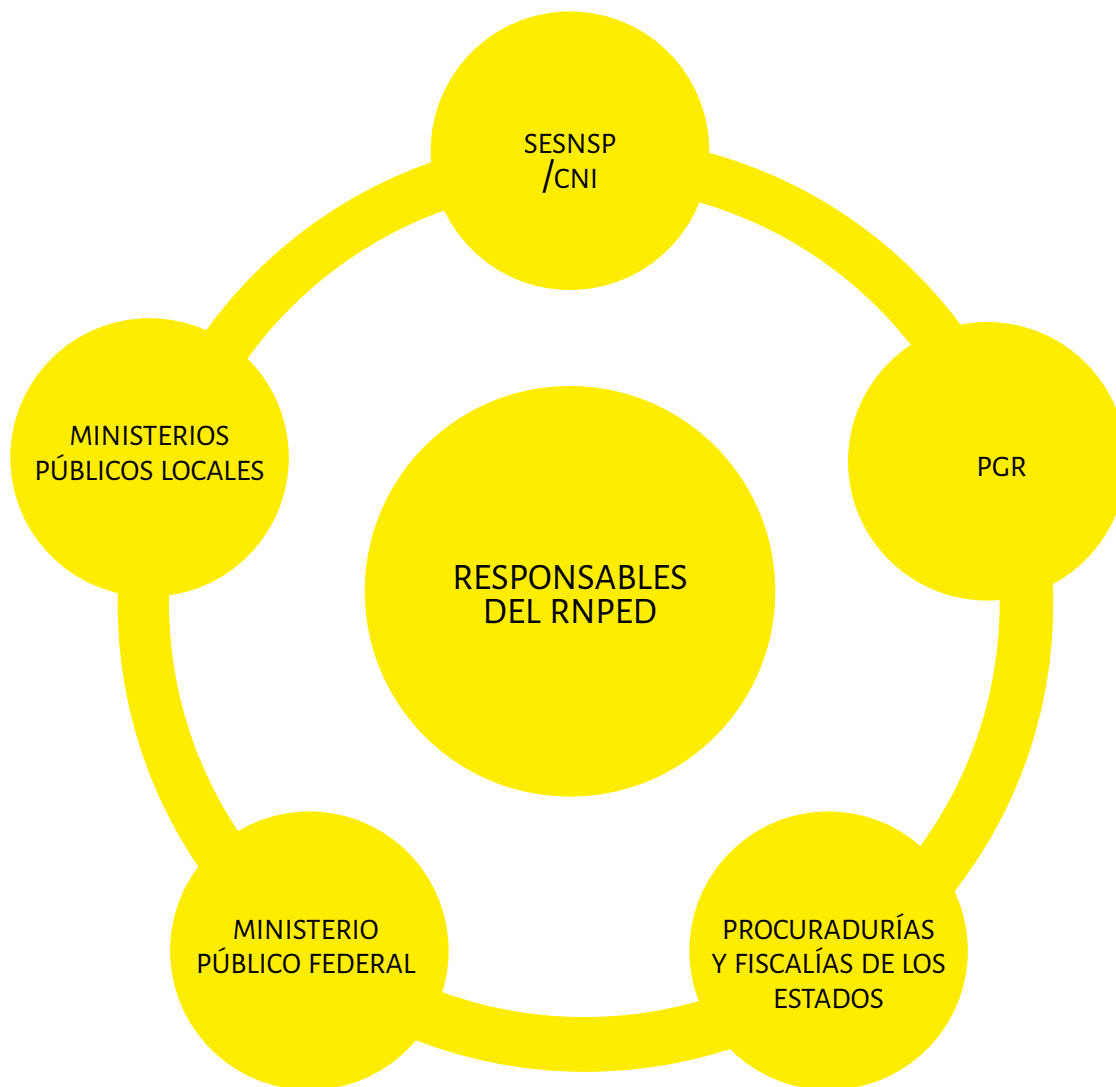


Ilustración 1



Esta conformación institucional responde en primer lugar a la relación cercana entre los procesos de procuración de justicia y de registro de presuntos delitos con la probable causa subyacente de las desapariciones. Esto le confiere al RNPED una característica presente en la estadística delictiva oficial: un alto nivel de sub registro por causas atribuibles a la autoridad o bien a otras causas.

En segundo lugar, al ya existir un conjunto de instituciones que procesan información delictiva resulta poco costoso en términos de logística que las mismas autoridades se encarguen de esta tarea. Pese a esta ventaja, el RNPED adquiere un matiz judicial predominante, es decir, el registro se sujeta a la dinámica de las procuradurías y fiscalías. Por esta razón el RNPED se clasifica en función del tipo de fuero: común o federal.

Una hipótesis señalaría que la conformación del RNPED fue improvisada desde sus orígenes. La creciente aparición de casos de personas desaparecidas en el México durante la administración de Felipe Calderón aunada a la falta de una estrategia coherente y sostenible de seguridad así como las presiones internacionales derivaron en un cúmulo de leyes y políticas sin sustento que sentaron las bases para las dificultades institucionales en materia de desapariciones.

Evidencia de esto se puede encontrar en el comunicado de prensa de agosto de 2014 del gobierno federal. Dicho comunicado destaca que desde la conformación del RNPED no hubo esfuerzos para depurar y actualizar el registro por lo que no había certeza en torno a la precisión de este. Incluso cabe destacar que en sus inicios este registro no era público. Para subsanar las fallas en comento la administración pública federal optó por formar grupos de trabajo que actuaran bajo criterios homologados para actualizar el registro.

Sin embargo, estas acciones no supusieron cambios drásticos en materia institucional que promovieran la confiabilidad del registro o que potenciarán su utilidad. Las acciones realizadas se concentraron en:

- a) La actualización de las denuncias, averiguaciones previas, carpetas de investigación o actas circunstanciadas radicadas en las entidades,
- b) el establecimiento de contacto con familiares para actualizar información sobre las denuncias (vía telefónica y presencial),
- c) la identificación de posibles homonimias o duplicidades y
- d) el cruce de información con bases de datos de otras dependencias o instituciones.

En este sentido, se privilegió obtener una cantidad correcta de personas desaparecidas y extraviadas en lugar de diseñar un registro funcional y pertinente. Se mantuvo una conformación institucional que difícilmente satisface las necesidades de los usuarios pero que puede presumirse como el cumplimiento cabal de recomendaciones internacionales por parte del gobierno federal.

### **Integración del RNPED: Características y procesos**

Conforme a la LRNPED, se definen atributos sociodemográficos y geográficos a recabar<sup>3</sup> por auto reporte, pero no se integran elementos biométricos que pudieran ayudar a la identificación y búsqueda de personas. Bajo esta perspectiva, pareciera que el objetivo de política del RNPED es un tanto limitado al igual que los atributos especificados en la normativa.

A continuación se presenta una tabla que contiene las características principales del registro en términos de la fuente, la unidad de cuenta, la clasificación, las variables sociodemográficas y geográficas, la frecuencia de actualización y los años de registro. Pese a que la unidad de cuenta del registro son personas desaparecidas y extraviadas, ninguna variable permite diferenciar entre estas categorías, es decir, con base en el RNPED no es posible determinar cuántas personas están desaparecidas y cuántas se encuentran extraviadas.

CARACTERÍSTICA	RNPED
Fuente	Auto reporte por parte de familiares o personas relacionadas
Unidad de cuenta	Persona extraviada y persona desaparecida
Clasificación	Fuero común (FC) y fuero federal (FF)
VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS Y GEOGRÁFICAS	FF: fecha, país, entidad y municipio en que se le vio por última vez, país de nacimiento, nacionalidad, sexo, edad, tipo de lugar, autoridad que recibió la denuncia, fecha de la denuncia y entidad donde se recibió la denuncia. FC: fecha, hora, país, entidad, municipio y localidad en que se le vio por última vez, nacionalidad, estatura, compleción, sexo, edad, descripción de señas particulares, etnia, discapacidad y dependencia que envió.
Frecuencia de actualización	FF: mensual FC: trimestral
Años de registro	FF: 2014 – 2016 (en curso) FC: Reportadas a PGR a partir de 2006 (cuenta con casos de años anteriores)

Tabla 1

Cabe señalar que de acuerdo con la nota metodológica el RNPED es un registro tipo saldo. Por ende, cada corte el SESNSP publica un RNPED diferente de la siguiente forma:

$$\text{Saldo al mes } x = \text{Total de personas registradas en algún momento como desaparecidas} \\ - \text{Personas localizadas con o sin vida } ^*$$

\*EN LA PRÁCTICA NO SOLO SE RESTAN LAS PERSONAS LOCALIZADAS CON O SIN VIDA, TAMBIÉN SE APLICAN OTROS CRITERIOS PARA DAR DE BAJA REGISTROS.

Los ajustes mensuales implican que a partir del RNPED no se pueden observar tendencias o comportamientos determinísticos claves como los que se observan en la estadística delictiva oficial lo cual supone un menor grado de supervisión y evaluación público.

La conformación del RNPED se integra en cuatro etapas básicas ya sea este del fuero común o del fuero federal. A continuación se presentan un esquema que describe estos procesos:

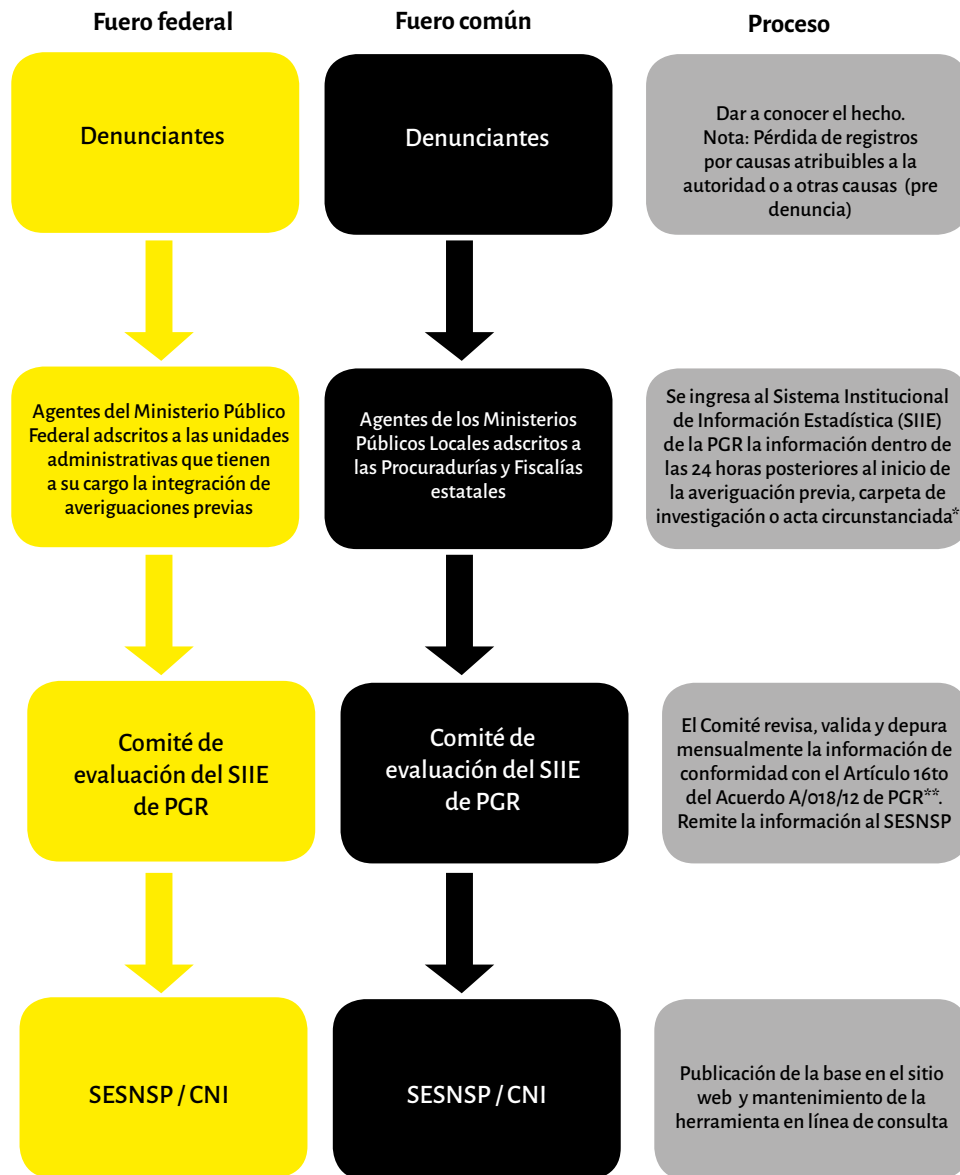


Diagrama 1

\*EN EL FUERO FEDERAL SE CONSIDERAN ÚNICAMENTE AVERIGUACIONES PREVIAS EN TANTO QUE EN EL FUERO COMÚN SE CONSIDERAN CARPETAS DE INVESTIGACIÓN Y ACTAS CIRCUNSTANCIADAS.

\*\*EN EL FUERO COMÚN ESTE PROCESO NO SE RIGE POR EL ACUERDO MENCIONADO SINO POR LA POLÍTICA INTEGRAL DE BÚSQUEDA Y LOCALIZACIÓN DE PERSONAS.

Los procesos de integración del RNPED son muy similares, no obstante, la proporción más importante de personas desaparecidas y extraviadas se concentra en el RNPED del fuero común. Una diferencia entre ambos procesos es muy sutil y radica en que solo se integran datos al registro del fuero federal si se satisface alguna de las siguientes condiciones:

- La persona está desaparecida y se inició una averiguación previa según ciertas condiciones establecidas por la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
- Hay una investigación por el delito de desaparición forzada conforme al Código Penal Federal.

Estas condiciones evidencian que el entendimiento oficial de quién es una persona desaparecida adquiere un cariz más legal, es decir, para estar en el RNPED del fuero federal debe existir además una averiguación previa por algún delito (no necesariamente una desaparición forzada). Bajo estas condiciones, también se podría conocer cuáles son los delitos que el MPF presume se cometieron.

Las posibles áreas de oportunidad del RNPED asociadas a la autoridad se concentran en las etapas intermedias, es decir, desde el ingreso de la información del SIIE por parte de los agentes del MPF y de los MPL hasta los procesos de depuración de la base realizados por el Comité de evaluación del SIIE de PGR.

Los ejercicios de actualización del registro llevados a cabo durante esta administración no tuvieron como resultado algún documento o reporte pormenorizado que expusiera cómo se realizaron los procesos de depuración. Esto, sin duda alguna, ha generado falta de certidumbre en cuanto a las acciones previamente descritas. Es urgente generar un subproducto del RNPED (si se mantiene tal como está estructurado) a partir de las actualizaciones mensuales y trimestrales que permita identificar las causas de las bajas del registro. De acuerdo con las consultas del Observatorio Nacional Ciudadano existen solicitudes de información que piden este desglose.

Asimismo, las notas metodológicas dan cuenta de diversas causales de baja de registro cuestionables<sup>4</sup>. En el entendido de que el RNPED es un registro circunstancial las únicas causales de baja de registro correctas serían: 1) la localización de la persona con o sin vida o 2) la existencia de duplicidades en los registros. En contraste, existen tres causales de baja de registro que resultan discutibles:

- La investigación ha arrojado información que muestra indicios de la comisión de un delito que no se incluye en esta base de datos aun cuando la persona no haya sido localizada. Se reubica el registro de la persona en otras bases de datos.
- Cuando el MPF emite una declaratoria de incompetencia por lo que turna la investigación a algún MPL.

El MPF aprueba en lo definitivo el no ejercicio de la acción penal de una averiguación previa, es decir, considera que no hay elementos para continuar la investigación.

Lo que destaca de estas causales de baja de registro es que están relacionadas con aspectos jurídicos ya sea que se trate de un problema de esfera de competencia, se determine no ejercicio de la acción penal o que haya indicios de que se haya cometido otro delito. Ninguna de estas causales implica la localización con o sin vida de la persona desaparecida o extraviada lo cual manifiesta una contradicción respecto al tipo de registro diseñado. A su vez, estas causales se prestan a confusión pues modifica implícitamente la unidad de cuenta del RNPED. Como ya se mencionó previamente la unidad de cuenta son todas aquellas personas desaparecidas y extraviadas mas no son investigaciones delictivas o averiguaciones previas.

Además, la nota metodológica carece de claridad en cuanto a las otras bases de datos en las que el registro de una persona se reubicaría una vez que es dado de baja del RNPED, ya que no se mencionan las bases en comento. En segundo término, tampoco es evidente que el MPL al que se turne la investigación ingrese al SIIE la información de la persona desaparecida o extraviada y por lo tanto se actualice el registro. Por último, la causal de no ejercicio de la acción penal confunde nuevamente la unidad de cuenta.

## II. PROGRAMA DE MUJERES Y NIÑAS DESAPARECIDAS “DAR CONTIGO”

La sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, en particular, el resolutivo 21 ordena la “creación de una base de datos que contenga información personal, genética de mujeres y niñas desaparecidas que consientan o que así lo ordene un juez, así como de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada que fuera privada de la vida en el estado de Chihuahua”.

A raíz de dicha sentencia el gobierno mexicano puso en marcha el Programa de Mujeres y Niñas Desaparecidas “Dar Contigo” en noviembre de 2012. Dicho programa estuvo a cargo de la extinta Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y tiene como objetivo de “permitir el registro de expedientes con datos generales de mujeres y niñas reportadas como desaparecidas en todo el país, cuya información es difundida con la finalidad de que la población pueda aportar datos sobre su paradero, aunado a que se contempla la captación de información genética.” Además, este programa da cumplimiento al artículo 44 fracción XI de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

La información disponible en el portal en línea estipula que Dar Contigo es un sitio web que le permite a la población que tiene alguna persona extraviada o ausente registrar los datos básicos con fines de consulta y en dado caso, proporcionar pistas e información que contribuyan a la localización de esta. A su vez, se establece que el programa será “un medio que permita integrar todas las bases de datos de personas extraviadas existentes en el país, en un Banco Nacional de Personas Extraviadas Único que asegure una fuente confiable y completa a las autoridades competentes y familiares de aquellas.” Este último objetivo ya no se recupera en versiones más recientes del programa.

De esta forma, Dar Contigo es un servicio de consulta y registro a nivel nacional en el que se publican expedientes de personas extraviadas, se permite el ingreso de pistas sobre la posible ubicación de la persona así como la impresión de volantes. Además, cuenta con ligas a otras páginas relacionadas y brinda apoyo telefónico y vía correo electrónico para el registro y seguimiento de las personas extraviadas.

En la actualidad el programa está a cargo de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS). Cabe destacar que no hay una definición clara en cuanto a si las personas que integran este registro son desaparecidas, extraviadas o ausentes. El portal más antiguo utiliza la palabra “desaparecidas”, en tanto que versiones más recientes solo utilizan los vocablos “extraviadas” o “ausentes”. Al igual que el RNPED el registro Dar Contigo es de tipo circunstancial por lo que no está relacionado con elementos del sistema de justicia penal, es decir, no está vinculado con averiguaciones previas o carpetas de investigación.

El registro solo es para consulta personal por lo que no están disponibles las bases de datos en formato abierto para fines estadísticos, es decir, sin aquellos datos personales protegidos por la legislación mexicana. Una vez que se han llenado los formularios y estos han sido validados por el administrador del sistema, se ofrecen servicios de atención, orientación, rehabilitación, búsqueda, alertas, apoyos, acompañamiento y asistencia tanto a las personas relacionadas con la persona extraviada como para aquellas personas localizadas.

### **Instituciones encargadas del Programa de Mujeres y Niñas Desaparecidas “Dar Contigo”**

En términos de las instituciones involucradas en la compilación, validación y operación del registro Dar Contigo no hay alguna ley que regule su funcionamiento o que establezca las facultades de quienes lo integran así como las características y procesos necesarios para su integración. En sus inicios el programa estuvo a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos de la extinta SSP. Ahora, está a cargo de la CNS adscrita a la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Al igual que sucede con el RNPED la creación de este programa data del sexenio anterior. Incluso se puso en marcha en el último mes de gobierno de Felipe Calderón (noviembre de 2012). El gobierno actual heredó este programa y ha continuado con su implementación desde entonces sin cambios aparentes y con poca difusión.

La conformación institucional del registro es sencilla ya que no hay instituciones gubernamentales intermediarias distintas de la CNS que procesen, depuren o actualicen la base de datos una vez que se reporta un caso. Sin embargo, se desconoce cuál de las unidades u órganos administrativos desconcentrados de la CNS se encarga de operar este programa.

### Integración del Programa de Mujeres y Niñas Desaparecidas “Dar Contigo”: Características y procesos

Conforme a los contenidos del sitio web<sup>5</sup> hay tres interfaces de suma importancia para el registro. Por un lado, se encuentra la interfaz de consulta y la interfaz de registro y por otro lado, la interfaz de pistas. La primera de estas consta de 8 campos mediante los cuales un usuario puede encontrar la ficha de la mujer o niña desaparecida, o bien obtener el total de incidencias por estado. También se puede llegar a la ficha mediante una clave de seguimiento que se obtiene al dar de alta los datos en el portal.

Ilustración 2 Consulta en línea de fichas

A continuación se muestra una tabla con las características principales de la interfaz de registro:

CARACTERÍSTICA	DAR CONTIGO
Fuente	Auto reporte por parte de familiares o personas relacionadas
Unidad de cuenta	Mujeres y niñas desaparecidas y extraviadas
Características sociodemográficas, morfológicas y geográficas	<p>Datos básicos de la persona desaparecida: Apellido paterno, apellido materno, nombre, correo electrónico, fecha de nacimiento, estado civil, ocupación, escolaridad, tipo de sangre, factor de sangre, religión, etnia, acento, nacionalidad, migrante, ADN y redes sociales.</p> <p>Además, se presume que hay un cuestionario secundario en el que se solicitan datos como estatura, peso, complexión, tez, cara, ojos, cabello, boca, nariz, frente, cejas, labios, mentón, señas particulares así como una foto reciente de la persona.</p> <p>Hechos: Con base en información de las fichas es posible afirmar que este cuestionario solicita una descripción de los hechos previos a la desaparición de la persona, así como la fecha y lugar de la desaparición.</p> <p>Solicitante del servicio: Con base en información de las fichas es posible afirmar que este cuestionario pide datos de contacto.</p>
Frecuencia de actualización	Según incidencias. Cuando se localiza a una persona su registro se elimina de la base de datos.
Años de registro	El programa inició en 2012 pero tiene registros de personas desaparecidas en años anteriores.

Tabla 2

De acuerdo con la tabla anterior, el registro Dar Contigo también es de tipo saldo por lo que cambia conforme a las localizaciones y nuevos casos. Por esta razón, este registro tampoco permite analizar la tendencia de las desapariciones de mujeres y niñas.

Asimismo, al ser un mecanismo de auto reporte es factible suponer que hay cierto grado de sub registro. Pese a esto, la plataforma en línea podría incentivar su uso al no estar sujeta al trato personal y posible re

victimización cuando acuden a una agencia del MPF o MPL. Considerando los niveles de penetración de internet en localidades apartadas del país también es muy posible que la cobertura sea incompleta.

Por otro lado, al examinar los campos recabados en la plataforma de registro destaca que exista uno para ingresar el ADN. ¿Cómo puede un familiar o conocido llenar este campo? Aunque no es un campo requerido, el hecho de que esté incluido en el formato representa un descuido o quizás un esfuerzo para que el registro, en apariencia, cumpla con lo previsto en el resolutive 21 de la sentencia de la CIDH. También, es posible que una vez validado el registro se recabe esta información, pero no hay indicios públicos de que esto ocurra.

La tercera interfaz consiste en “una herramienta que permite a la ciudadanía ingresar pistas que proporcionen datos a la persona solicitante o a las autoridades competentes acerca del lugar o lugares donde posiblemente fue vista la desaparecida y que aumenten las posibilidades de localización”. Dicha interfaz se activa al hacer clic en la esquina inferior derecha de cada resumen de ficha. Cabe destacar que el portal indica que una vez captada la información, esta se publica de inmediato. La Secretaría de Gobernación no se hace responsable por la autenticidad de los datos proporcionada. El formato de pistas consta de 12 campos a llenar de los cuales 10 son requeridos<sup>6</sup>. Se busca establecer el lugar y fecha en que fue vista la persona desaparecida.

En otro orden de ideas, se muestra un diagrama con los principales procesos<sup>7</sup> de integración del registro:

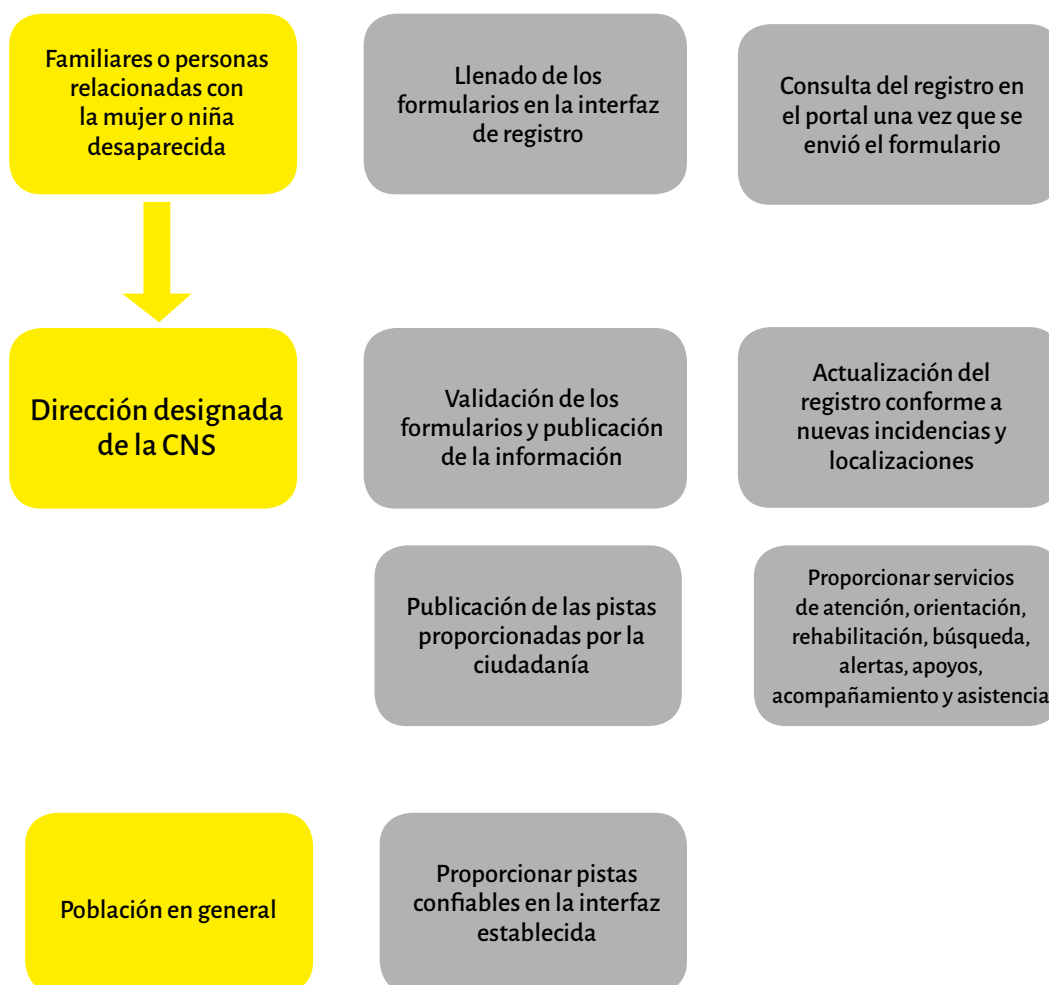
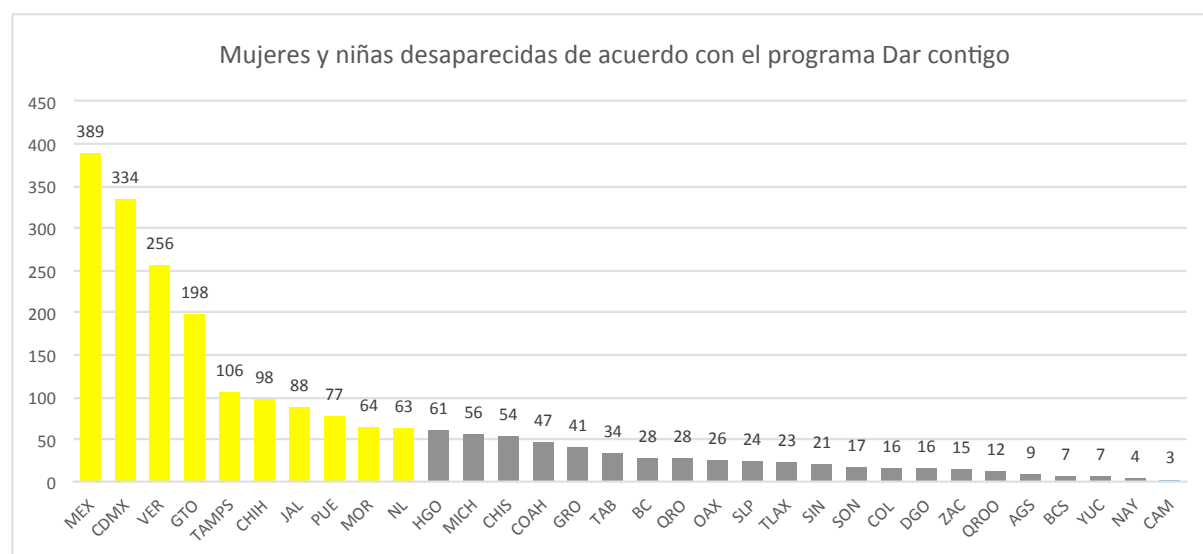


Diagrama 2

Destacan las siguientes áreas de oportunidad relativas a los procesos de integración del registro:

- Se presta a confusión que diversas instituciones aparezcan en los portales en línea. Aunque la SSP ya no existe como tal, toda la información contenida (por ejemplo, el apoyo psicológico) en la página hace referencia a esta institución. Asimismo, hay correos de contacto de SEGOB y en la página inicial de la CNS aparecen otras direcciones de correo.
- La falta de validación de las pistas enviadas por la población en general a través de la interfaz.
- Carencia de un reporte periódico de localizaciones e incidencias.
- Explicación del campo ADN en el formulario “Datos básicos de la persona desaparecida”.

Por último, de acuerdo con consultas al sistema se obtuvieron datos agregados del registro actualizado al 17 de enero de 2017. De esta forma, a nivel nacional hay un total de 2 222 mujeres y niñas desaparecidas registradas en Dar Contigo. El 75% de las personas se concentra en 10 entidades federativas. A continuación se presenta una gráfica que muestra las estadísticas por entidad federativa ordenadas de mayor a menor.



\*Cifras actualizadas al 17 de enero de 2017

Gráfica 1

### III. PROGRAMA DE DIFUSIÓN DE PERSONAS DESAPARECIDAS “¿HAS VISTO A?”

El 17 de diciembre de 2015 la Procuraduría General de la República (PGR) lanzó el portal del programa institucional de difusión de apoyo a familiares de personas desaparecidas “¿Has visto a?”. La PGR afirma que se trata de una herramienta tecnológica de cobertura amplia, permanente y en constante actualización. Esta herramienta de consulta tiene como principales productos las cédulas de identificación, difusión permanente de carteles y videos en el portal, inserciones en periódicos<sup>8</sup>, inclusión en un cartel físico y virtual, video para televisión y redes sociales de la persona desaparecida. La herramienta está administrada por el Centro de Denuncias y Atención Ciudadana (CEDAC) de la PGR. De acuerdo con las cifras actualizadas<sup>9</sup> el programa de difusión en comento consta de 1 010 personas desaparecidas

La información disponible en el portal en línea estipula que ¿Has visto a? es un sitio web que le permite a la población revisar los registros de personas desaparecidas por nombre, rango de edad, sexo, tez, presencia de tatuajes, lugar de desaparición y entidad federativa<sup>10</sup>. A diferencia del programa “Dar Contigo”, esta



plataforma no es de registro en línea. En este sentido, para acceder al programa es necesario contar con una averiguación previa de la PGR y haber llenado el Formato Único para el Registro de Personas Desaparecidas ya sea por solicitud del MPF encargado de la investigación o por solicitud directa del familiar.

De esta forma, ¿Has Visto a? es un servicio de consulta, difusión y reporte de avistamientos (similar a la interfaz de pistas del programa Dar Contigo) solo de aquellos casos del fuero federal. Además, cuenta con ligas a otras páginas relacionadas como Alerta Amber, la página de recompensas de PGR, el formato de registro, así como otros servicios como Más fotografías = más difusión<sup>11</sup>. Otros contenidos disponibles son un apartado de preguntas frecuentes, un folleto informativo, el aviso de privacidad y un apartado de declinación de averiguaciones previas al fuero común<sup>12</sup>.

Cabe destacar que este programa no contiene una definición puntual de persona desaparecida al igual que el programa Dar Contigo. El registro es de tipo circunstancial pero está vinculado con el sistema de justicia penal en la medida que cada registro de una persona desaparecida está asociado a una averiguación previa en curso. A su vez, no cuenta con las bases en formato abierto para fines estadísticos.

### **Instituciones encargadas del Programa de Difusión de Personas Desaparecidas “¿Has visto a?”**

El funcionamiento de este programa no está previsto en algún ordenamiento jurídico<sup>13</sup> por lo que las atribuciones, procesos y características del programa se encuentran diseminados en los contenidos enunciados en la introducción. La creación y lanzamiento de este programa ocurrió durante la presente administración federal y de manera más específica durante la gestión de Arely Gómez González al frente de PGR.

El entramado institucional que permite el desarrollo del programa se circunscribe a instituciones dentro de PGR encargadas de recibir las denuncias, administrar la página, diseñar las cédulas de identificación, difundir los contenidos, entre otras actividades. Sin embargo, de acuerdo con la información disponible en la herramienta de consulta de los boletines diarios se promueve la celebración de convenios de colaboración entre instituciones públicas y privadas y la PGR.

A continuación se muestra un esquema con las instituciones responsables de alguna actividad asociada al programa que aparecen enunciadas en los siguientes documentos y vínculos:

- Herramienta de consulta de boletines
- Preguntas frecuentes ¿Has visto a?
- Banner titulado “A dónde acudir para hacer tu denuncia”

Como se observa en el esquema existe una gran diversidad de instituciones al interior de PGR involucradas en el programa, no obstante, la mayor parte de estas solo está encargada de recibir las denuncias e iniciar averiguaciones previas en el tema de personas desaparecidas. El resto de las actividades de difusión y generación de contenidos está a cargo de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad a través del CEDAC.

En la siguiente sección se analizarán de manera más detallada los procesos en los que participan las diferentes fiscalías, subprocuradurías, unidades y direcciones de PGR así como las características más importantes de la plataforma.



Ilustración 3

### Integración del Programa de Difusión de Personas Desaparecidas “¿Has visto a?”: Características y procesos

Conforme al diseño del programa y en específico del Formato Único para el Registro de Personas Desaparecidas, se definen atributos de media filiación, circunstancias o lugar de la desaparición, datos relativos a la vestimenta así como datos del solicitante a recabarse por auto reporte una vez que se ha iniciado la averiguación previa. A continuación se presenta una tabla que resume las características principales del registro:

CARACTERÍSTICA	¿HAS VISTO A?
Fuente	Auto reporte por parte de familiares o personas relacionadas condicionado a la apertura de una averiguación previa del fuero federal
Unidad de cuenta	Personas desaparecidas
Características sociodemográficas, morfológicas y geográficas	<p>Campos iniciales: fecha de recepción, número de expediente, nombre de la persona desaparecida y número de averiguación previa</p> <p>Datos de media filiación: sexo, edad actual, estatura, tez, tipo de ojos, color de ojos, tipo de cabello, color de cabello, presencia de tatuajes, descripción de tatuajes, señas particulares, fecha de nacimiento</p> <p>Hechos y características adicionales: circunstancias o lugar de la desaparición, municipio, estado, fecha de la desaparición, vestimenta en el momento de la desaparición (tipo, características, marca y accesorios que portaba)</p> <p>Observaciones y datos adicionales            Datos exclusivos para el solicitante en caso de ser el familiar: nombre, domicilio, parentesco, teléfonos y correo electrónico</p>
Frecuencia de actualización	Según incidencias. Cuando se localiza a una persona su registro se elimina de la base de datos.
Años de registro	El programa inició en 2015 pero tiene registros de personas desaparecidas en años anteriores.

Tabla 3

Al igual que el RNPED y Dar Contigo, ¿Has visto a? es un registro de tipo saldo por lo que cambia conforme a las localizaciones y nuevos casos. Tampoco permite analizar la tendencia ni obtener información acerca de los presuntos delitos por los que se abrieron las averiguaciones previas. La vinculación forzosa que hay entre la apertura de una AP del fuero federal con el acceso al programa de difusión tiene como consecuencia que haya un porcentaje reducido de casos<sup>14</sup>. Dicha vinculación se debe a la esfera de competencia de la PGR y al tipo de trabajo que desempeña.

Un elemento que llama la atención de la plataforma se observa cuando se despliega la ficha de alguna persona desaparecida. En el encabezado se establece que se trata del cuestionario *Ante Mortem* (AM) de datos de personas no localizadas, no obstante, la metodología del programa de difusión dispersa en varios documentos no refieren que se trate del cuestionario en comento. En este sentido, sería oportuno esclarecer cuál es la relación que hay entre la base AM/PM y el programa ¿Has visto a? Tras revisar los cuestionarios de la base AM se validó que la información dispuesta en cada ficha del programa de difusión corresponde a algunos de los campos de dicho cuestionario.

Por otro lado, existe una interfaz adicional, similar a la de Dar Contigo, que permite enviar pistas sobre el posible avistamiento de una persona desaparecida. Esta interfaz está abierta a todo el público y solo se debe llenar 4 campos y proporcionar una foto. Esta funcionalidad se conoce como Reporte Ciudadano en Línea. De acuerdo con la información disponible en el portal se desconoce si elementos de PGR validan esta información mediante algún procedimiento.

Los procesos necesarios para integrar el programa se presentan en el esquema de la página siguiente. En este se puede observar de manera general cómo se lleva a cabo la integración de la plataforma desde la denuncia de los hechos por parte de los familiares o personas cercanas al desaparecido hasta la generación de boletines diarios con los nuevos registros. Al igual que en los esquemas del RNPED y de Dar Contigo se utilizaron recuadros azules para señalar a las instituciones y partes involucradas y recuadros verdes para enlistar las acciones más importantes asociadas a cada parte involucrada.

El esquema se realizó con base en los documentos disponibles en el portal. Cabe destacar que algunos procesos no están completamente claros. Por ejemplo, ¿a través de qué sistema se procesa la información recabada en el Formato Único para el Registro de Personas Desaparecidas? ¿Envían las diferentes instituciones encargadas de la integración de las AP los formatos con los datos de la persona desaparecida a la SDHPDSC? En aras de mayor claridad sería oportuno que se publicara una ruta crítica de los procesos y actividades que cada institución lleva a cabo con el objeto de integrar el registro.

Algunos procesos del programa no se presentan en el esquema pero vale la pena enlistarlos:

- Compartir la información recabada con otras instituciones requiere consentimiento expreso y escrito del individuo al que se refiera la información (o sus tutores) o bien por solicitud del ministerio público.
- El denunciante puede darse de baja del programa o a su página web comunicándose con la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

Asimismo, algunos elementos de la plataforma todavía se encuentran en construcción:

- Apartado de testigos en la ficha de la persona desaparecida
- Declinación de averiguaciones previas al fuero común

Las áreas de oportunidad del programa de difusión ¿Has visto a? son las siguientes:

- La falta de validación de las pistas enviadas por la población en general a través de la interfaz Reporte Ciudadano en Línea. En los documentos revisados no hay algún anuncio que señale si PGR valida los reportes. Sería oportuno que lo hiciera.
- Carencia de un reporte periódico de localizaciones e incidencias. La herramienta cuenta con la generación de boletines, pero es complicado revisar boletín por boletín para efectos estadísticos.

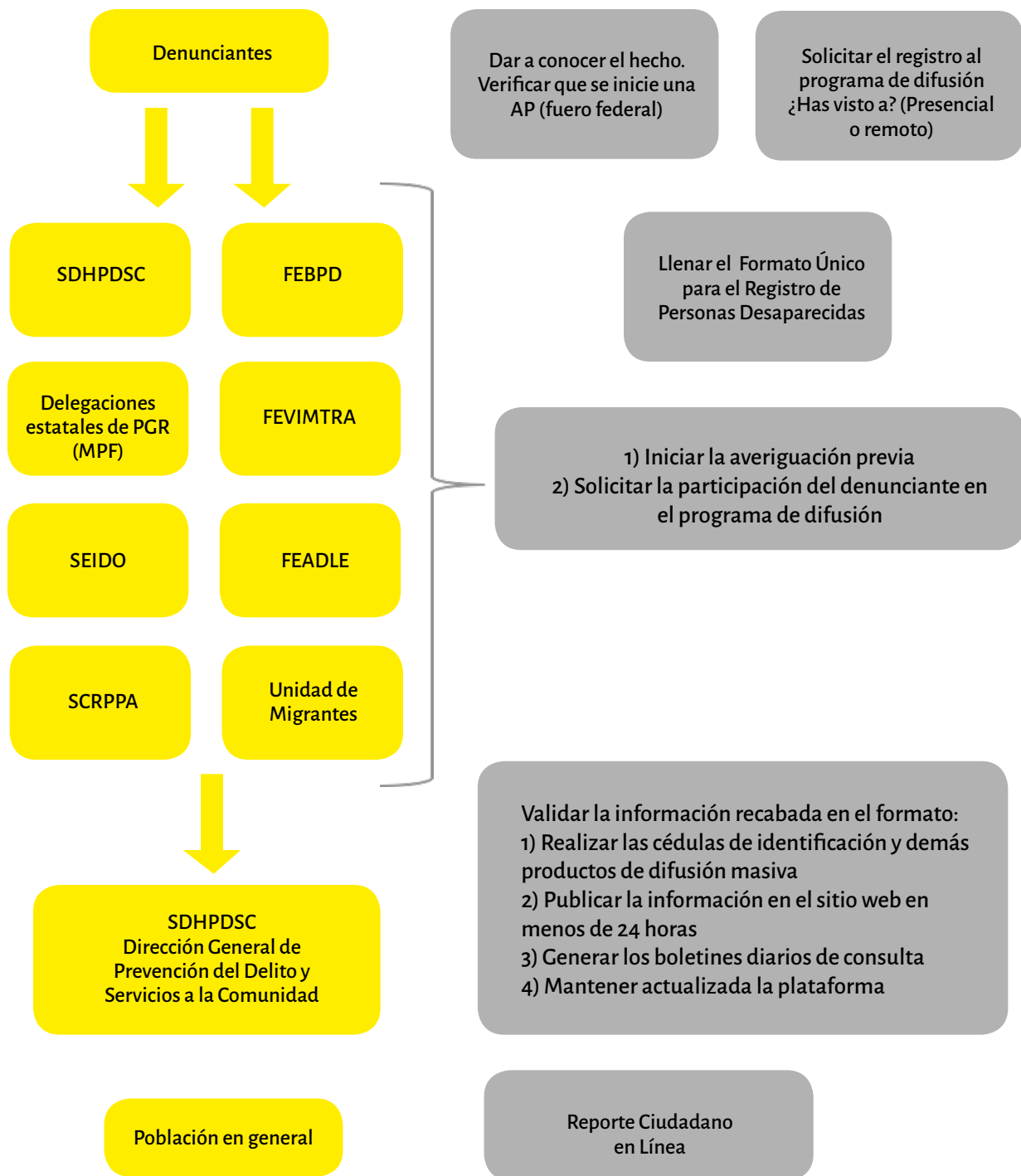
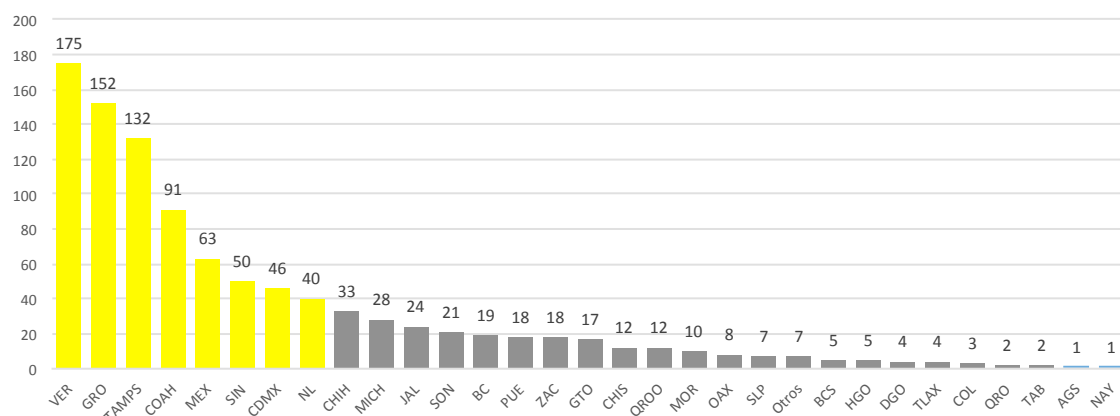


Diagrama 3

Por último, de acuerdo con consultas al sistema se obtuvieron datos agregados del registro actualizado al 17 de enero de 2017. De esta forma, a nivel nacional hay un total de 1 010 personas desaparecidas registradas en ¿Has visto a? El 74.2% de las personas se concentra en 8 entidades federativas. A continuación se presenta una gráfica que muestra las estadísticas por entidad federativa ordenadas de mayor a menor.

Personas desaparecidas de acuerdo con el programa de difusión ¿Has visto a?



\*CIFRAS ACTUALIZADAS AL 17 DE ENERO DE 2017

Gráfica 2

#### iv. BASE DE DATOS ANTE MORTEM / POST MORTEM (AM/PM)

La base de datos *Ante Mortem / Post Mortem* fue diseñada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) con el objetivo de contar con una herramienta tecnológica capaz de vincular la información de personas desaparecidas en desastres naturales o guerras con la información de cuerpos o restos recuperados. El 23 de junio de 2014 el CICR firmó un convenio con la PGR para donar la licencia del *software* y capacitar a las diferentes procuradurías y fiscalías en su utilización.

Cabe destacar que el diseño de esta base es radicalmente distinto de los registros previamente descritos ya que la base AM/PM tiene una lógica dual y su fin principal es el de identificación de las personas desaparecidas cuando se presume que estas han muerto. De igual forma, la base contempla diferentes unidades de cuenta o constructos a medir. Por ejemplo, personas desaparecidas, restos, cadáveres e incluso los lugares donde se ubiquen estos. Tratar de emparejar un registro de la base AM con un registro de la base PM supone que la base sea relacional. Lo anterior implica que un registro de una persona desaparecida (AM) se vincule con un registro o varios de la base (PM) de acuerdo con criterios pre establecidos o con criterios de búsqueda específicos.

Una de las cuestiones más preocupantes dadas a conocer por distintas organizaciones de la sociedad civil es la falta de implementación de este *software* en todas las entidades federativas. Al respecto, los hallazgos del documento *Homicidio: una mirada a la violencia en México* publicado en 2015 por el ONC mostraron que a pesar de la donación del *software* y las capacitaciones, solamente en Campeche, Chiapas, Durango y la Ciudad de México se utiliza dicha herramienta. Mientras que en las demás entidades se utilizan bases alternativas, pero se desconoce si estas fueron diseñadas bajo el enfoque dual de la base AM/PM y los rubros que consideran.

Sin embargo, estas no son las únicas complicaciones que enfrenta su implementación pues de acuerdo con lo mencionado en el *Informe de seguimiento presentado al Comité contra la Desaparición Forzada sobre el cumplimiento de las medidas recomendadas en las observaciones finales adoptadas el 13 de febrero de 2015 (CED/C/MEX/CO/1)* existen problemas de base en la propia captación y recolección de la información de las familias, así como de los restos humanos y cuerpos encontrados. Respecto a esta situación, en el documento referido se señala que:

En el caso del estado de Coahuila, ha comenzado a realizarse un ejercicio de revisión de expedientes de cuerpos no identificados en fosas comunes (que suman 450) para cruzarlos con los expedientes de las personas desaparecidas.

En este ejercicio [...] se ha constatado que en varios casos los cuerpos encontrados pudieron haber sido identificados inmediatamente. Sin embargo, el proceso de identificación y entrega culminó hasta tres o cuatro años después, lo que

denota una falta de eficacia en la labor llevada a cabo por la Procuraduría de Coahuila (Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, TRIAL, Et.al, 2016).

En términos de la utilidad de los registros, la base AM/PM tiene el mayor potencial pues contribuye a mejorar las búsquedas, transparentar los procesos de identificación, estandarizar la gestión de la información, generar estadísticas relevantes así como facilitar el intercambio de información entre instituciones. Además es relevante retomar que acorde con el Protocolo homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada, la información de dicho registro presuntamente tiene conexión con el Sistema Nacional de Información Ministerial sobre Personas Desaparecidas (SNIMPD). Estas ventajas demuestran que la base AM/PM tendría que aspirar a convertirse en un sistema de gestión de información modelo<sup>15</sup>.

En la práctica la base AM/PM tiene poco tiempo de haberse implementado en México. El comunicado de prensa de PGR da cuenta que su ejecución comenzó en la segunda mitad de 2015 lo cual significa que ha estado en operación menos de dos años. A su vez, esta base de datos no dispone de tabulados de consulta pública de ningún módulo por lo que en términos de acceso a la información y rendición de cuentas hay un gran déficit. Las principales acciones desde la donación del *software* han sido la capacitación de servidores públicos de las procuradurías y fiscalías de los estados.

### Instituciones encargadas de la base AM/PM

En los sitios web de la PGR no hay documentos que refieran el entramado institucional encargado de la operación de la base AM/PM. Sin embargo, gracias a diversas reuniones y mesas de discusión derivadas de los reportes de investigación del ONC y a escuetos comunicados de prensa se tienen nociones sobre las instituciones encargadas del manejo de la base en comento.

Las instituciones encargadas de la capacitación a los servidores públicos y probablemente de la gestión del sistema en su totalidad son:

- Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (SDHPDSC)
- Centro de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI)
- Coordinación General de Servicios Periciales

Dado que el *software* fue donado a las procuradurías y fiscalías estatales, se supondría también que hay un entramado institucional encargado de implementar y utilizar esta base en cada entidad federativa, el cual no solo está en función de los propios procesos de investigación sino del personal con el que cuentan.

### Integración de la base AM/PM: Características y procesos

De acuerdo con el documento publicado por el CICR en 2014 “la base de datos AM/PM es una herramienta informática gratuita para gestionar información sobre personas desaparecidas y restos humanos, las circunstancias que rodean la desaparición de personas y la recuperación de los cuerpos (o partes de cuerpos), así como los lugares donde se los encuentra.”

Consta de los siguientes 7 módulos:

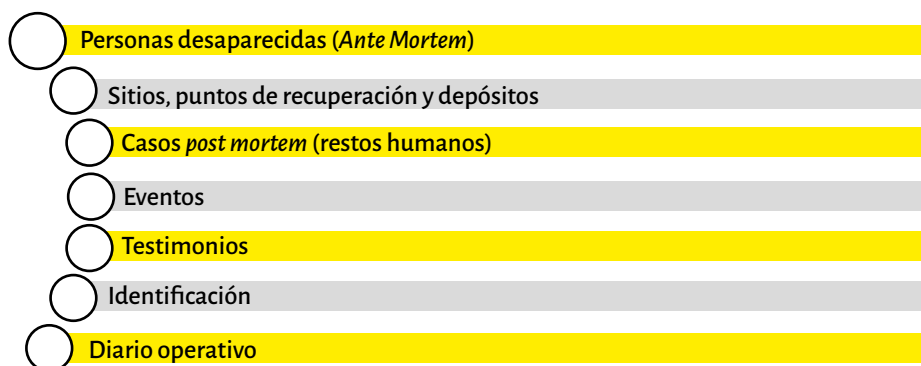


Ilustración 4

Cada módulo incluye información diversa sobre el perfil biológico y social de las personas desaparecidas y sus familiares, características de los lugares de entierro como fosas comunes y clandestinas, datos médicos, antropológicos y odontológicos de restos encontrados, información sobre las circunstancias asociadas con la desaparición de las personas y testimonios varios. Asimismo, es posible consultar ejercicios de rastreo de aquellas hipótesis relativas a la identidad de una persona así como un registro de todas las acciones relacionadas con cada caso y los movimientos en la cadena de custodia<sup>16</sup>.

Además, cuenta con las siguientes funciones o herramientas<sup>17</sup>:

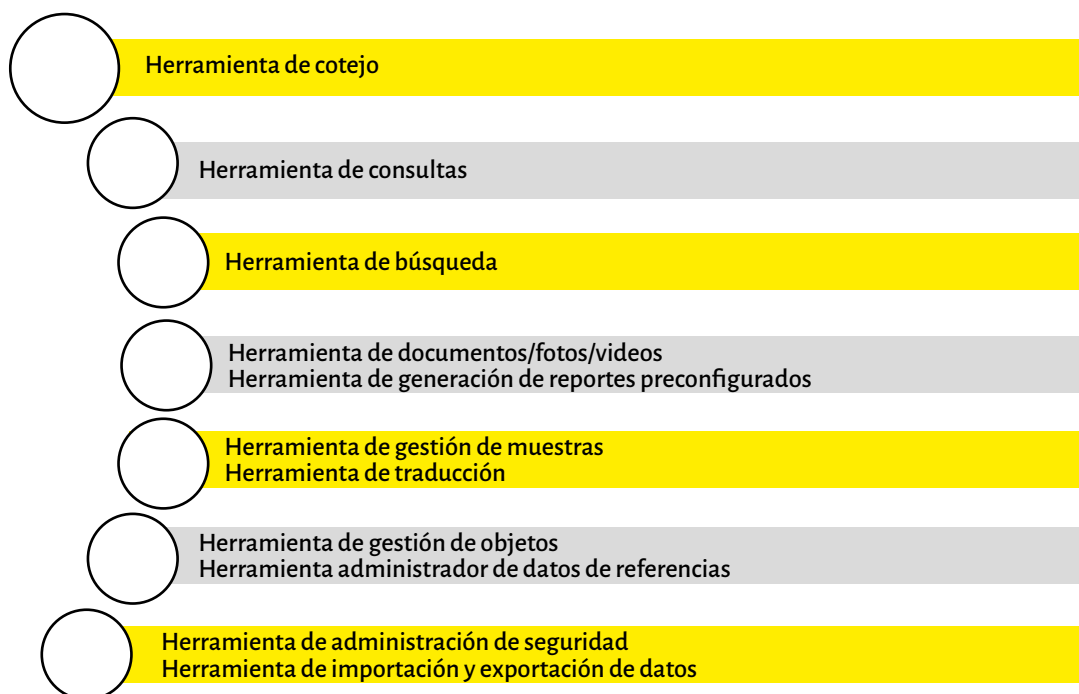


Ilustración 5

Las herramientas o funciones de la base AM/PM permiten aprovechar toda la información recabada en los módulos enunciados. Permite cotejar registros entre los módulos con base en criterios predeterminados, crear consultas a las bases, exportar los resultados a hojas de datos o incluso a formatos de sistemas de información geográfica, entre otras funciones.

A continuación se presenta un cuadro a manera de resumen sobre las características de la base en comento:



CARACTERÍSTICA	BASE AM/PM
Fuente	Auto reporte por parte de familiares o personas relacionadas vía entrevista o cuestionario, visitas a campo, examen <i>post mortem</i> , testimonios
Unidad de cuenta	Personas desaparecidas, familiares, sitios, depósitos, puntos de recuperación, restos, cuerpos, eventos, muestras de objetos, entre otras.
Características a recabar en los módulos	<p>Del módulo AM: datos personales, físicos, clínicos y odontológicos, circunstancias de la desaparición, información del ADN de la persona desaparecida y de sus familiares, entre otros campos.</p> <p>Del módulo sitios, puntos de recuperación y depósitos: todos aquellos datos de campo relativos a los sitios de análisis.</p> <p>Del módulo casos PM: datos médicos, antropológicos y odontológicos, información sobre la causa de muerte, estimación del número mínimo de individuos para los casos de restos mezclados así como campos para determinar la edad, estatura y sexo de los cuerpos.</p> <p>Del módulo eventos: información sobre los hechos relacionados con las desapariciones (fecha, lugar, entre otros datos).</p> <p>Del módulo testimonios: entrevistas, artículos en medios, documentos de investigación.</p> <p>Del módulo de identificación: hipótesis, confirmaciones o exclusiones de identidad.</p> <p>Del módulo de diario operativo: acciones de un caso y movimientos en la cadena de custodia</p>
Frecuencia de actualización	Según incidencias
Años de registro	El programa inició en 2015. Se desconoce cuál es el caso más antiguo. La cobertura geográfica es aún limitada.

\*ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL DOCUMENTO DEL CICR

Tabla 4

La información disponible en los sitios web y comunicados de prensa de PGR no revelan los procesos de integración de la base AM/PM ni cuáles son las instituciones encargadas de su mantenimiento y administración.

Tan solo refieren que hay procesos de capacitación a cargo del CICR y de las instituciones mencionadas en la subsección anterior.

El éxito de una base de datos en materia de desaparecidos depende de dos factores. Por un lado, que la información recabada en los módulos sea relevante, útil y de calidad para fines de búsqueda, difusión, integración de casos y análisis estadístico. Por otro lado, que los procesos necesarios para conseguir, sistematizar, analizar, actualizar y difundir<sup>18</sup> la información derivada de los productos sean claros, transparentes y que identifiquen a los responsables de las actividades. Además, una base de datos como la AM/PM requiere procesos que agilicen y promuevan su utilización

#### v. ALERTA AMBER

Además de los programas y registros previamente expuestos existen otras herramientas de difusión que de manera indirecta constituyen una suerte de registro. Sus objetivos se circunscriben a la difusión inmediata y masiva de formatos con los datos de la persona no localizada. Tal es el caso de Alerta Amber. Este programa está diseñado para la búsqueda y pronta localización de niñas, niños y adolescentes (menores de 18 años) no localizados independientemente del proceso judicial. La cobertura de este programa es nacional y fue diseñado para que exista coordinación entre los tres órdenes de gobierno y otros sectores de la población. Uno de los requisitos a satisfacer, quizás el más importante, para acceder a este programa es que las personas no localizadas se encuentren en una situación de riesgo inminente de sufrir daños o bien que se presuma o sospeche la comisión de un delito.

En estricto sentido, este programa es un mecanismo de búsqueda basado en la difusión masiva de datos a través de diversos medios. Está vinculado con las desapariciones toda vez que esta pudiera ser una causa del daño grave al que se encontrarían expuestos los menores de edad. Las desapariciones no son la única causa por la cual se difunden los datos de un menor de edad. Por esta razón, se prescindirá de un análisis más detallado del programa<sup>19</sup> en el presente fascículo.

De acuerdo con la información del portal, para acceder a este programa de difusión es necesario satisfacer 3 requisitos de los cuales 2 ya han sido mencionados. El tercer requisito es que haya información suficiente del menor de edad y de las circunstancias de los hechos. Una vez que se acreditan estos requisitos se activa la alerta e inicia la búsqueda del menor de edad. La alerta se puede desactivar cuando 1) se localiza al menor de edad, 2) la difusión pone en mayor riesgo al menor, 3) no haya evidencia de que el menor no está en peligro y 4) ha transcurrido el tiempo de vigencia.

Para la operación del programa se cuenta con el Comité Nacional de Alerta Amber. Este es el órgano de decisiones y está integrado por la SEGOB, el Instituto Nacional de Migración (INM), la CNS, la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Turismo (SECTUR), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) además de la PGR. En términos institucionales, la coordinación de este programa está a cargo de la PGR y en particular de FEVIMTRA.

Dado que se trata de un mecanismo que desea coordinar las acciones de búsqueda en todo el territorio, también se requiere un entramado institucional que vincule a las procuradurías y fiscalías estatales para la aplicación del programa Alerta Amber. Bajo esta perspectiva, el Comité Nacional previamente enunciado se encarga de establecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes instituciones.

Además, se cuenta con el apoyo de empresas y cámaras empresariales para la difusión de los datos de los menores no localizados. Tal es el caso de AT&T México, Uber, On Star (General Motors de México), UNO TV noticias, la Cámara Nacional para la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), entre otras.

#### vi. INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE DESAPARICIÓN DE PERSONAS EN EL FUERO FEDERAL

Aunado a la información que la PGR reporta al SESNSP para la integración del RNPED, dicha institución federal publica un registro denominado *Información estadística sobre desaparición de personas en el fuero federal*, el cual básicamente contiene información sobre frecuencia estadística de los casos de personas desaparecidas investigados en el fuero federal. Cabe mencionar que la definición de persona desaparecida a partir de la cual se construye este registro estadístico es aquella establecida en la LNPED. Por lo tanto, pese a que los reportes se desprenden del inicio de un averiguación previa no necesariamente implica que la investigación realizada sea por desaparición forzada acorde con lo establecido en el Artículo 215-A del Código Penal Federal (CPF) el cual se define como aquel que comete “el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención”.

Sin embargo, no se brinda mayor información sobre la ruta crítica ni la ruta metodológica a partir de la cual se construye esta información estadística al interior de la institución federal de procuración de justicia. Ello ocasiona que no hay suficiente claridad sobre la definición de las unidades de cuenta en conjunto con las respectivas variables temporales y geográficas que se brindan pues, por ejemplo, no se especifica si las frecuencia estatales hacen referencia al lugar en el que se le vio por última vez a la persona o bien a la entidad en la que fue localizada.

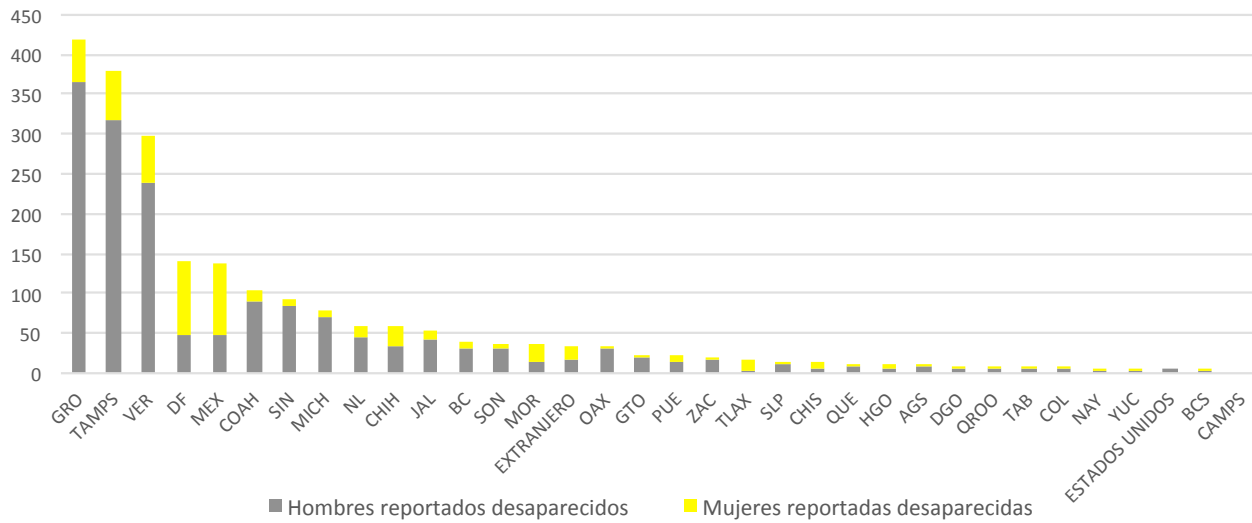
A continuación se presenta un cuadro a manera de resumen sobre las características de la base en comento:

CARACTERÍSTICA	INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE DESAPARICIÓN DE PERSONAS EN EL FUERO FEDERAL
Fuente	Auto reporte por parte de familiares o personas relacionadas condicionado a la apertura de una averiguación previa del fuero federal
Unidad de cuenta	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Reportados como desaparecidos según sexo</li> <li>· Reportados como desaparecidos por Artículo 215 A-D del CPF según sexo</li> <li>· Encontrados vivos desaparecidos involuntariamente según sexo</li> <li>· Encontrados vivos desaparecidos voluntariamente según sexo</li> <li>· Encontrados vivos por Artículo 215 A-D del CPF involuntariamente según sexo</li> <li>· Encontrados vivos por Artículo 215 A-D del CPF voluntariamente según sexo</li> <li>· Encontrados vivos por Artículo 215 A-D del CPF voluntariamente según sexo</li> <li>· Desaparecidos encontrados sin vida por Artículo 215 A-D del CPF según sexo</li> <li>· Cantidad de desaparecidos que ya no se buscan según sexo</li> <li>· Cantidad de personas desaparecidas por Artículo 215 A-D del CPF que ya no se buscan según sexo</li> <li>· Cantidad de desaparecidos denunciadas más de una vez según sexo</li> <li>· Cantidad de personas desaparecidas por Artículo 215 A-D del CPF Denunciadas más de una vez según sexo</li> </ul>
VARIABLES GEGRÁFICAS Y TEMPORALES	Entidad federativa, año y mes
Frecuencia de actualización	No indicada
Años de registro	La información abarca desde 2014 hasta 2016. Sin embargo, los datos de este último no se encuentran actualizados y solo están disponibles hasta octubre de 2016

Tabla 5

Acorde con la información estadística publicada por la PGR se han reportado 2 198 personas desaparecidas de enero de 2014 a octubre de 2016, de las cuales 1 637 son hombres y 561 mujeres. El 75.16% de las personas se concentra en 8 entidades federativas. Cabe destacar que las tres entidades con mayor cantidad de reportes de hombres desaparecidos en el fuero federal son Guerrero, Tamaulipas y Veracruz; mientras que en el caso de las mujeres son Ciudad de México, Estado de México y Tamaulipas. A continuación se presenta una gráfica que muestra las estadísticas de personas reportadas desaparecidas por entidad federativa ordenadas de mayor a menor.

### Hombres y mujeres reportados como desaparecidos en el fuero federal 2014 - 2016\*



\* CIFRAS ACTUALIZADAS HASTA OCTUBRE DE 2016

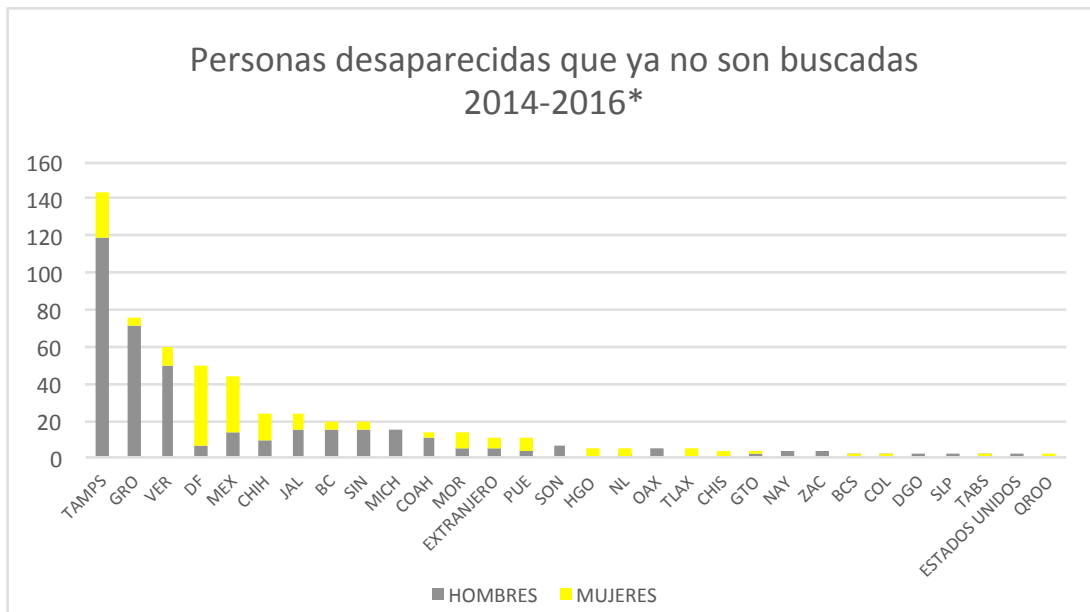
Gráfica 3

¿Cuántas de las personas reportadas ante la PGR desaparecieron involuntariamente y cuántas han sido encontradas con vida? A partir de las estadísticas registradas en el fuero federal se aprecia que 45 personas que desaparecieron involuntariamente han sido encontradas con vida, de las cuales 26 hombres y 19 mujeres. Asimismo sobresale que las entidades que concentran el 48.89% de estos reportes son Estado de México, Michoacán, Tamaulipas y Distrito Federal. En lo que se refiere a las personas desaparecidas voluntariamente encontradas con vida se cuenta con 166 casos, de los cuales 43 hombres y 123 mujeres. Respecto a estos reportes, las entidades que acumularon 67.47% de las personas desaparecidas voluntariamente con vida son Distrito Federal, Estado de México, Guerrero y en el extranjero. Adicionalmente se puede observar que han sido encontradas sin vida 70 personas desaparecidas de enero de 2014 a octubre de 2016, de las cuales 47 son hombres y 23 mujeres. Además se aprecia que las entidades federativas en las que se han encontrado el 60% de las personas desaparecidas en estas circunstancias son Guerrero, Estado de México, Veracruz y Michoacán.

ENTIDAD FEDERATIVA	PERSONAS DESAPARECIDAS		PERSONAS DESAPARECIDAS ENCONTRADAS SIN VIDA
	INVOLUNTARIAMENTE ENCONTRADAS VIVAS	VOLUNTARIAMENTE ENCONTRADAS VIVAS	
Estado de México	7	41	10
Michoacán	7	1	5
Distrito Federal	4	47	4
Tamaulipas	4	2	1
Sinaloa	3	0	2
Veracruz	3	6	7
Yucatán	3	2	0
Nuevo León	2	1	2
Tlaxcala	2	7	0
No especificado	1	0	2
Coahuila	1	2	0
Durango	1	2	0
Guerrero	1	13	20
Jalisco	1	0	1
Querétaro	1	1	4
Sonora	1	2	0
Zacatecas	1	1	0
Extranjero	1	11	0
Chiapas	0	5	1
Guanajuato	0	4	1
Morelos	0	4	1
Puebla	0	3	1
Oaxaca	0	2	0
Quintana Roo	0	2	1
Tabasco	0	2	0
Baja California	0	1	2
Chihuahua	0	1	3
Estados Unidos	0	1	0
Hidalgo	0	1	0
Nayarit	0	1	0
San Luis Potosí	0	0	2

Tabla 6

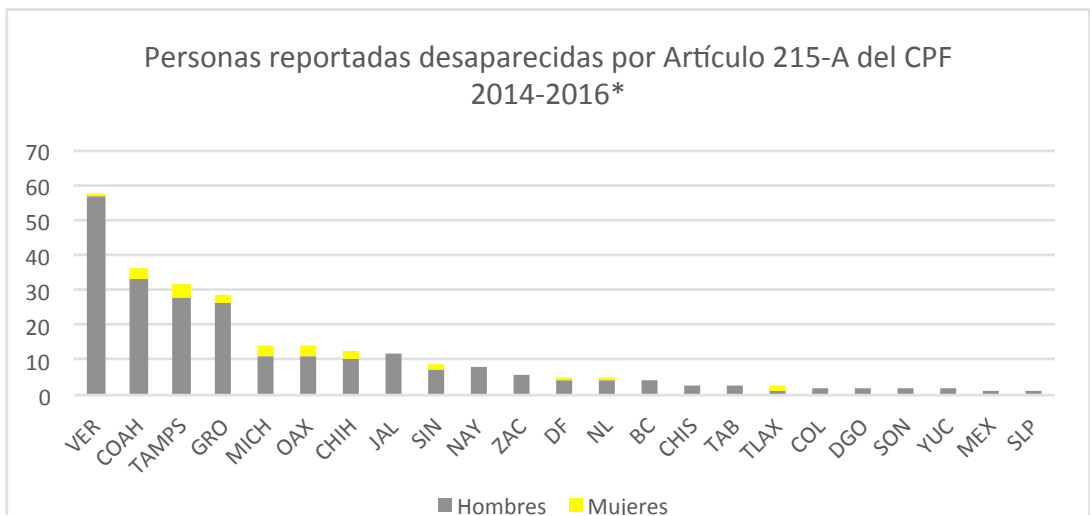
A partir de las unidades de cuenta disponibles en este registro se puede identificar que 572 personas desaparecidas ya no son buscadas, de las cuales 384 son hombres y 188 mujeres. Las entidades federativas que concentraron la mayor cantidad de casos de enero de 2014 a octubre de 2016 son Tamaulipas, Guerrero, Veracruz, Distrito Federal y Estado de México como se observa en la gráfica que se presenta a continuación.



\* CIFRAS ACTUALIZADAS HASTA OCTUBRE DE 2016

Gráfica 4

En lo que respecta a las estadísticas de personas reportadas como desaparecidas de acuerdo con el Artículo 215-A del CPF, de enero de 2014 a octubre de 2016 se tienen registrados 264 casos, de los cuales 238 son hombres y 26 mujeres. El 78.79% de las personas se concentra en 8 entidades federativas. Cabe destacar que las entidades con mayor cantidad de reportes de hombres desaparecidos son Veracruz, Coahuila y Tamaulipas; mientras que en el caso de las mujeres son Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Chihuahua. A continuación se presenta una gráfica que muestra las estadísticas por entidad federativa ordenadas de mayor a menor.



\* CIFRAS ACTUALIZADAS HASTA OCTUBRE DE 2016

Gráfica 5

Asimismo de acuerdo con este registro de la PGR se puede identificar que únicamente 13 personas desaparecidas involuntariamente por Artículo 215-A del CPF fueron encontradas con vida, de las cuales 12 son hombres y una mujer. Esto solo se reportaron en 7 entidades federativas que son Coahuila (1), Colima (1), Durango (1), Jalisco (3), Michoacán (4), Nuevo León (1), Tlaxcala (1) y hubo un caso en el cual no se especifica el estado. Mientras que se cuenta con el reporte de 12 personas desaparecidas voluntariamente por Artículo 215-A del CPF fueron encontradas con vida, de los cuales 10 son hombres y 2 mujeres.

A partir de las unidades de cuenta disponibles en este registro se puede identificar que 24 personas desaparecidas por Artículo 215-A del CPF ya no son buscadas, de las cuales 23 son hombres y 1 mujer. Las entidades federativas que concentraron la mayor cantidad de casos de enero de 2014 a octubre de 2016 son Coahuila (7), Veracruz (7), Tamaulipas (4) y Guerrero (3).

## b. Del ámbito estatal

### i. ESTADO DE LA CUESTIÓN

En el ámbito estatal también existen mecanismos de registro de personas desaparecidas. Dichos registros se encuentran dispersos en los diferentes sitios web de las procuradurías y fiscalías estatales así como secretarías de seguridad pública. Es importante tener en cuenta que no todas las entidades federativas cuentan con registros públicos lo cual constituye una grave carencia considerando la crisis de desapariciones por la que atraviesan algunas regiones del país, así como la doble funcionalidad que tienen los registros en esta materia. En esta sección se enlistarán y describirán aquellos registros que estén disponibles en los sitios web de cada institución<sup>20</sup>.

Cabe destacar que la mayor parte de estos registros carecen de documentos metodológicos o de instructivos que permitan entender los procesos de integración y características de las herramientas. Lo anterior se debe al menor control y supervisión público al que están sujetos los registros en las entidades federativas. Asimismo, llama la atención que en la mayoría de los casos se carece de definiciones específicas respecto a los términos de personas desaparecidas, extraviadas, ausentes y no localizadas; lo cual es evidente debido al uso indistinto de los mismos en algunos registros y que no se brinda un marco conceptual en la mayoría. Si bien estos aspectos podrían considerarse poco relevantes no lo son pues abonan a la confusión y dispersión de la información existente. Vale la pena recordar una de las observaciones emitida en el *Informe de seguimiento presentado al Comité contra la Desaparición Forzada sobre el cumplimiento de las medidas recomendadas en las observaciones finales adoptadas el 13 de febrero de 2015 (CED/C/MEX/CO/1)* respecto a que la clasificación adecuada no solo es necesaria “para tener un panorama de la situación en torno a las desapariciones forzadas sino que impacta en el abordaje mismo de la investigación” (Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, TRIAL, Et.al, 2016).

Es preciso mencionar que en ocasiones las procuradurías y fiscalías tienen datos de personas desaparecidas, pero para conocer la información se deben realizar solicitudes de información conforme a la legislación en materia de transparencia lo cual se convierte en un obstáculo para aquellas partes interesadas. Esto se debe a que los datos proporcionados dependen, en buena medida, de la voluntad y criterios de las autoridades locales responsables. Asimismo hay que tomar en cuenta que estos difícilmente se encuentran sistematizados de la misma manera en las entidades federativas y que existe la probabilidad de que no existan coincidencias con la información que proporcionan en otros registros. Darwin Franco (2015) en *La opacidad en “el registro” de desaparecidos en México*, da a conocer ciertas inconsistencias de las estadísticas sobre personas desaparecidas que reportó la Fiscalía General de Jalisco mediante una solicitud de información pública en relación con las cifras del RNPED en abril de 2015:

Son 914 desapariciones las que la Fiscalía General de Jalisco no ha reportado al RNPED, pues en la última actualización consultada de este registro solo aparecen 2,148 desapariciones en la entidad siendo que la Fiscalía

General, a través de su Unidad de Transparencia, reporta (en el mismo periodo), 3,062 desapariciones. [...] Si se toma como referencia el número de indagatorias en manos de la Fiscalía General de Jalisco en fechas similares, se tiene que hasta diciembre de 2014 en el estado había 2,677 personas desaparecidas; es decir, 564 más de lo que se había reportado al RNPED. Irregularidad que siguió porque hasta el 30 de abril la Fiscalía había reportado 385 nuevas desapariciones, lo cual incrementó el número estatal de casos a 3,062, frente a 2,148 del registro nacional.

Además, es necesario considerar que la existencia de herramientas a nivel federal como el RNPED del fuero común debilitan los incentivos para que las diferentes instituciones diseñen registros alternativos en materia de desaparecidos. Como ya se mencionó en la introducción, el área de política de registro involucra diferentes unidades de cuenta, atributos y características capaces de ser medidas. De esta forma, el RNPED del fuero común suele ser el mecanismo de referencia para algunos gobiernos estatales con el cual dejan de lado sus respectivas responsabilidades en esta área, que es primordial para la búsqueda de las personas desaparecidas. Frente a las implicaciones que puede tener el que las autoridades locales correspondientes no cuenten con registros públicos claros y transparentes de personas desaparecidas, es pertinente retomar uno de los señalamientos del Comité Internacional de la Cruz Roja (2015), respecto a que para que la “búsqueda sea eficaz, el Estado debe implementar una serie de medidas preventivas, reactivas, de coordinación y manejo de información (lo que incluye crear y fortalecer registros), así como garantizar el acceso público a la información gubernamental”.

## ii. DE PROCURADURÍAS O FISCALÍAS GENERALES ESTATALES

Los registros públicos de personas desaparecidas que pueden consultarse en los sitios web de las instituciones estatales de procuración de justicia son disímiles, con fines de difusión, de auto reporte, generalmente de difícil acceso, no suele hacerse referencia al término de “desaparecidas” sino que se emplea “extraviadas” o “no localizadas” y, en ocasiones, los datos personales de quien se encuentra desaparecido están incorrectos o no cuadran con la foto que se publica. El estado de la cuestión de estos instrumentos supone un alto costo de la búsqueda de personas desaparecidas para sus familiares y representa un obstáculo más para su localización.

A partir de la revisión de los sitios web de las procuradurías y fiscalías generales, se encontró que en 11 entidades federativas no es posible encontrar registros de personas desaparecidas las cuales son Baja California, Campeche, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Puebla, Nayarit, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán<sup>21</sup>. Respecto al caso de Puebla hay que precisar que pese a que en su sitio web se encuentran los apartados “Personas desaparecidas y ausentes” y “Alerta Amber”, no se puede consultar ninguna base de datos. Asimismo en relación con la información disponible en la página de la Fiscalía General de Chihuahua, si bien existe una sección denominada “Mujeres, niños y niñas extraviados” debido a la Sentencia de Campo Algodonero, no se puede tener acceso a ningún registro de pesquisa o informe. Adicionalmente, sobre la falta de este tipo de instrumento hay que considerar que no se cuenta con este en el caso de Tamaulipas debido a que el sitio web de su procuraduría se encuentra en construcción.

Otro de los aspectos a mencionar es que la mayoría de las plataformas digitales de las instituciones de procuración de justicia cuentan con un vínculo directo a Alerta Amber, ya sea a la nacional o estatal. No obstante, una de las cuestiones preocupantes es que en Aguascalientes, Coahuila y Michoacán, es el único registro al cual se puede tener acceso. Esto tiene implicaciones graves puesto que parcialmente se está limitando el acceso a la justicia y verdad en torno a desapariciones de personas mayores de 18 años, es decir, de un porcentaje significativo de quienes suelen ser víctimas de delitos y del ejercicio de violencia.

¿Qué tipo de registros se encuentran en el resto procuradurías y fiscalías generales? Si realizamos el análisis en cuestión a partir de las unidades de cuenta, solo encontramos que en el registro público de la Procuraduría General de Justicia de Chiapas, es el único en el que mediante una adaptación de la herramienta “¿Has visto a?” se distingue y definen las categorías de personas ausentes, desaparecidas, extraviadas y no localizadas<sup>22</sup>. No obstante, hay que precisar que dichos conceptos se brindan únicamente cuando los casos son atendidos por la procuraduría estatal, pues si son investigados en colaboración con otra institución de procuración de justicia solo está disponible la categoría de personas desaparecidas. Sin embargo, en términos generales, no



se precisa si existe una averiguación previa o carpeta de investigación iniciada por cada persona reportada en dicha base; si consideramos la ruta crítica implementada por la PGR en su respectivo registro “¿Has visto a?” debería ser de esa manera pero dadas las categorías analíticas esto es incierto.

Cabe señalar que en la mayoría de los registros públicos no se especifica la identificación de la unidad de cuenta en términos de averiguaciones previas, carpetas de investigación u actas circunstanciadas. No obstante, es pertinente destacar uno de los registros estatales que cuenta con la mayor cantidad de información en torno a las personas desaparecidas y en el cual se especifica el número de expediente de cada caso, se trata de la *Base de Datos de Personas Desaparecidas, No localizadas y Alerta Amber General y por Media Filiación* de la Procuraduría General de Justicia de Sinaloa. Esta consiste inicialmente en un mapa de México a partir del cual se puede consultar la información de personas desaparecidas o no localizadas del resto de las entidades federativas, que suelen ser datos de media filiación, circunstancias o lugar de la desaparición, datos relativos a la vestimenta así como datos recabados por auto reporte de quienes acudieron a denunciar la desaparición correspondiente. Además existe la posibilidad de consultar independientemente de esta base, un registro exclusivo de mujeres y niñas desaparecidas y/o no localizadas.

Asimismo en el sitio web de la procuraduría de Sinaloa se cuenta con una *Base de Datos de Occisos No identificados y/o sin reclamar atendidos por el Servicio Médico Forense del Estado* en la cual se brinda el sexo, nombre y apellidos de la persona en caso que estos últimos se conozcan; el municipio, año y mes de localización; el número de averiguación previa y la respectiva fotografía de sus restos. Al igual que en el caso anterior, es posible consultar un registro exclusivo de personas privadas de la vida de sexo femenino no identificadas y/o sin reclamar atendidas por el Servicio Médico Forense de Sinaloa. Cabe destacar que este no es el único caso en el que se encontró este tipo de instrumento, pues la Procuraduría General de Justicia del Estado de Colima<sup>23</sup> y la Fiscalía General del Estado de Querétaro<sup>24</sup> también cuentan con un registro de restos o cuerpos de personas no identificados y/o sin reclamar. Una de las cuestiones relevantes de estas bases de datos es que estas son de las pocas que no se derivan del auto reporte sino de la actividad del Servicio Médico Forense de cada institución.

Hay que mencionar que en la plataforma de la procuraduría de Sinaloa, puede ubicarse un mecanismo de captación de denuncia ciudadana de fosas. La existencia de dicha herramienta permite vislumbrar la posibilidad de que internamente esta información se encuentre sistematizada y, por ende, se cuenten con registros georeferenciados de las fosas clandestinas localizadas. Esto podría representar un avance de suma importancia en materia de desapariciones, puesto que implicaría la conformación de una base de datos que puede contribuir a hacer una correcta gestión de información que fortalezca la búsqueda de personas desaparecidas.

Como se señaló al inicio de este apartado, la mayor parte de los registros públicos disponibles son con fines de difusión y, por ende, algunos de ellos conllevan el ofrecimiento de recompensas para quien proporcione información que permite la ubicación de personas desaparecidas, extraviadas y no localizadas<sup>25</sup>. En relación con estos registros estatales de difusión, es pertinente abordar aquellos que se generan a partir del momento en que se acude a las procuradurías o fiscalías generales estatales cuando son atendidos, en primera instancia, por centros especializados que se encargan de la elaboración de fichas o volantes de media filiación con fotografía. ¿Qué información usualmente es publicada en este tipo de registros? Acorde con lo que se puede apreciar en las plataformas digitales de las instituciones de procuración de justicia, se captan y publican los siguientes rubros: fecha de recepción, número de expediente, nombre de la persona extraviada o desaparecida, fotografía de la persona extraviada o desaparecida, datos de media filiación, circunstancias y lugar del extravío o desaparición, fecha del extravío o desaparición, vestimenta de la persona en el momento del extravío o desaparición, observaciones y datos adicionales.

Se considera pertinente acudir como ejemplo el *Sistema de consulta rápida de personas extraviadas y ausentes* del Centro de Atención a Personas Extraviadas o Ausentes (CAPEA) de la Ciudad de México y el *Programa para la búsqueda y localización de personas desaparecidas, no localizadas, ausentes y extraviadas* (ODISEA) del Estado de México. Respecto a estos es necesario tomar en consideración que su respectiva unidad de cuenta es un tanto difusa y que no está vinculada directamente con la investigación de los casos, ya que en el primero de

ellos no se utiliza el término “desaparecidas” y en el segundo, los conceptos se utilizan de manera indistinta<sup>26</sup>. Además es fundamental tener presente que la emisión de este tipo de fichas o registros con fines de difusión no necesariamente significa que se haya iniciado una averiguación previa o carpeta de investigación. Aunado a ello, en la relacionado con el sistema de CAPEA, hay que tener presente que en este se tiene acceso a una unidad de cuenta particular que es “Personas que buscan a sus familiares”.

Como se refirió al inicio de este apartado uno de los graves problemas que hay en cuanto a los registros oficiales de las instituciones de procuración de justicia radica en que, ocasionalmente, los datos personales de quien se encuentra desaparecido están incorrectos o no cuadran con la foto que se publica. A continuación se presentan imágenes de algunos casos que fueron identificados con este tipo de inconsistencias.



**Procuraduría General de Justicia del Estado**  
**SERVICIO A LA COMUNIDAD**  
 Procuraduría General de Justicia del Estado de Sinaloa  
 Teléfono en Culiacán, Sinaloa: (01 667) 716 25 00  
 Lada sin costo: 01 800 67 036 00

ESTA PERSONA SE ENCUENTRA DESAPARECIDA, SE AGRADECERÁ CUALQUIER INFORMACIÓN ÚTIL PARA SU BÚSQUEDA Y LOCALIZACIÓN

**NOMBRE: AGUILASOCHO MONTOYA WALDO**  
 Sinaloa



**SEXO:** MASCULINO      **EDAD:** 56  
**ESTATURA:** 1.68      **COMPLEXIÓN:** DELGADA  
**TEZ:** MORENO CLARO      **PELO:** ONDULADO  
**COLOR PELO:** ENTRECANO      **LABIOS:** MEDIANOS  
**CARA:** OVALADA      **OJOS:** REGULARES  
**COLOR OJOS:** NEGRO      **BOCA:** MEDIANA  
**CEJAS:** LARGAS      **NARIZ:** PEQUEÑA  
**FRENTE:** PEQUEÑA      **ACENTO:**  
**ROPA:** UN PANTALÓN DE DICKIS KAKI, PLAYERA BLANCA, TALLA MEDIANA, ZAPATO FLEXI COLOR NEGRO, CALZABA DEL 6.5  
**SEÑAS PARTICULARES:** TIENE UN CICATRIZ EN LA COLUMNA Y EL BRAZO CHUECO EL IZQUIERDO

Ilustración 6



**FISCALIA**  
 GENERAL DEL ESTADO DE DURANGO

Denuncia

► **Personas Extraviadas**

Buscar

**¿Le Has Visto?**

**AFRICA QUIROGA CASTRO**



Fecha de Extravío: 2016-09-08

Sexo:	MASCULINO	Edad:	0
Complexión:	NO DISPONIBLE	Estatura:	0.00mts
Tez:	MORENA CLARA	Cara:	NO DISPONIBLE
Frenas:	NO DISPONIBLE	Nariz:	NO DISPONIBLE
Boca:	NO DISPONIBLE	Labios:	NO DISPONIBLE
Cejas:	NO DISPONIBLE	Mentón:	NO DISPONIBLE
Tipo de ojos:	NO DISPONIBLE	Color de Ojos:	NO DISPONIBLE
Tipo de Cabello:	NO DISPONIBLE	Color Cabello:	NO DISPONIBLE

Señas particulares: LUNARES EN LA MEJILLA DERECHA

Ropa Que Vestía: PANTALÓN AZUL MARINO, PLAYERA SPORT TIPO POLO BLANCA BOLSA GRIS DE TELA

Lugar de Extravío: PUEBLA

Ilustración 7

Inclusive se han identificado varios casos como el de Selena Caldiño, una joven de 15 años que desapareció en mayo de 2011 y cuyos restos fueron localizados días después en Tecámac, Estado de México; el cual fue clasificado equivocadamente por la Procuraduría General del Estado de México pues la respectiva “carpeta de investigación detallaba que era una mujer de 45 años, cuando ella tenía 15, lo que complicó aún más su localización [...] Incluso, luego de que fuera hallada “la página de Internet de la Procuraduría aún detallaba que se encontraba en calidad de desaparecida” (Lastiri, 2014).

En relación con los reportes de localizaciones, si bien en la mayoría de los registros se coloca una leyenda de “localizado” u “localizada” en las fichas de personas que han sido halladas, difícilmente se cuenta con bases de datos específicas que permitan llevar a cabo un monitoreo pormenorizado de los mismos y de la respuesta de las autoridades correspondientes. Desde esta perspectiva, llama la atención que únicamente en el sitio web de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León es posible hallar un registro de personas localizadas que principalmente se trata de menores de edad, adultos mayores y personas con discapacidad originarios de este estado. Dada las declaraciones de autoridades de diversas entidades federativas respecto a la localización de un amplio porcentaje de personas desaparecidas, sería fundamental que publicación de estas bases de datos en cada una de ellas con la finalidad de que existan mecanismos eficientes y transparentes de rendición de cuentas. Por lo tanto, el estatus general es que en los registros oficiales de las instituciones de procuración de justicia es posible encontrar indistintamente fichas de personas localizadas, desaparecidas e inclusive fallecidas sin que las autoridades respectivas siquiera se percaten de ello.

### iii. DE SECRETARÍAS ESTATALES DE SEGURIDAD PÚBLICA

Tras la revisión de los sitios web de las secretarías de seguridad pública se identificó que ninguna de ellas cuenta propiamente con registros públicos propios de personas desaparecidas. Únicamente se encontró que en cuatro de ellos se puede acceder a Alerta Amber, este es el caso de la Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero y Veracruz. Aunado a ello, cabe mencionar que en la plataforma de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad Pública se puede acceder al *Sistema de consulta rápida de personas extraviadas y ausentes de CAPEA*.

El hecho de que en las respectivas plataformas digitales no haya la posibilidad de consultar los registros públicos existentes de personas desaparecidas, extraviadas, ausentes o no localizadas en cada entidad federativa abona e incrementa los costos de su búsqueda. Esto se debe a que se limitan los espacios a partir de los cuales se podría brindar y recopilar información valiosa para la pronta localización de las personas. Además el que ni siquiera exista la posibilidad de acceso a los registros de las procuradurías o fiscalías generales, permite que surja la hipótesis de la falta tanto de comunicación como de coordinación entre las dependencias correspondientes.

Aunado a ello, llama la atención que posiblemente no existan bases de datos propias de las instituciones de seguridad pública en esta materia, pues en muchas ocasiones quienes son los primeros en tener contacto de posibles hechos delictivos son los cuerpos policiacos, los cuales presuntamente deben quedar asentados en el Informe Policial Homologado (IPH).

## c. De organismos autónomos

### i. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)

La desaparición forzada e involuntaria de personas no solo representa un problema grave de seguridad humana sino de derechos humanos y como tal ha sido tratado por la CNDH desde que creó el Programa de Presuntos Desaparecidos (PREDES) en septiembre de 1990. Sin embargo, como lo refiere el propio organismo este fenómeno ha aumentado a la par que familiares de personas desaparecidas han expresado continuamente la permanencia de la inadecuada atención de las procuradurías y fiscalías generales en torno a estos casos.

Justamente, frente a este contexto se optó en 2007 por la creación del Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas no Identificadas (SINPEF) con la finalidad de coadyuvar con las instituciones de procuración de justicia para ayudar a localizar a las personas desaparecidas. Debido al objetivo que persigue, este se encuentra constituido por tres registros: SINPEF Integración; Personas Extraviadas, Desaparecidas o Ausentes (SINDE) y Personas Fallecidas no Identificadas (SINFANI). Es importante señalar que aunque el SINPEF fue creado a partir del segundo semestre de 2007 se cuenta con registros anteriores a dicha fecha, sin embargo, la información que integra cada uno de estos no es de carácter público.

¿En qué consiste cada uno de los registros mencionados? El SINPEF Integración se encuentra conformado por los expedientes de queja que fueron materia de investigación, aquellos calificados como orientación directa o remisión por parte de alguna de las visitadurías, las solicitudes de colaboración de otros organismos y los casos que son dirigidos al Estado mexicano por parte del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas. Acorde con información proporcionada por la CNDH mediante solicitud de información pública, dicho registro cuenta con el reporte de 3 976 expedientes con 4 931 agraviados.

Por otra parte, el SINDE consta de los antecedentes de toda aquella persona que se encuentre en calidad de extraviada, desaparecida o ausente y los datos en cuestión son proporcionados por las instituciones estatales de procuración de justicia. Respecto a este instrumento, la CNDH ha publicado en el *Informe de actividades 2015* que en este se cuenta con alrededor de 26 025 registros que cubren las 32 entidades federativas.

Mientras que el SINFANI es aquel que se ha construido a partir de los antecedentes de personas fallecidas no identificadas proporcionados por las áreas institucionales que se encargan de coordinar los servicios periciales y forenses. En este caso, la CNDH ha dado a conocer que cuenta con el registro de 16 133 cadáveres que no han sido identificados en todo el país.

Acorde con una solicitud de información enviada para conocer de manera más detallada los procesos institucionales que se requieren para contar con datos en el SINPEF, la CNDH menciona que:

Se destacan por su importancia la emisión de cuando menos 150 solicitudes de información que van dirigidas a igual número de autoridades locales y federales. Dichas solicitudes son acompañadas de una cédula de media filiación, la cual contiene, además de los rasgos fisonómicos de la persona desaparecida, la descripción de las ropas que vestía y los objetos que portaba al momento de suscitarse su desaparición, así como una fotografía del rostro de la víctima y la imagen de su huella dactilar [...] una vez que se reciben las respuestas brindadas por las autoridades antes descritas se procede a su registro, análisis y valoración, por lo que en caso de obtener algún indicio sobre la localización de una persona, se generan nuevas líneas de actuación, con la finalidad de determinar si se trata o no de la persona reportada como desaparecida y, en su caso, informar lo conducente a sus familiares.

Aunado a ello, se hace referencia a que las autoridades a quienes les es solicitada información no solo son las instituciones de procuración de justicia sino que se considera a todas aquellas dependencias encargadas de los centros penitenciarios; de los servicios médicos forenses; de los centros hospitalarios de urgencia, traumatología y psiquiátricos; al Instituto Nacional de Migración; a la Comisión Nacional de Seguridad; a la Secretaría de Relaciones Exteriores; a la Secretaría de Marina; a la Secretaría de la Defensa Nacional; entre otras.

## ii. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

Los proyectos estadísticos que encabeza el INEGI incluyen también datos del sistema de justicia penal que reflejan características de delitos como la desaparición forzada de personas en términos del aparato de procuración e impartición de justicia mexicano. Tal es el caso de los registros administrativos históricos en materia de justicia penal y los censos de gobierno. Estos proyectos permiten tener nociones básicas sobre el funcionamiento del sistema de justicia penal cuando se trata de un delito tan grave como la desaparición forzada.

A su vez, la Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) contiene en los cuestionarios preguntas relativas a la desaparición de personas. Inicialmente los tabulados básicos de esta encuesta incluían una estimación de la ocurrencia de desapariciones a nivel nacional. Sin embargo, de un

tiempo a la fecha los tabulados básicos ya no incluyen esta estimación pero la encuesta conserva los reactivos en el cuestionario por lo que es posible obtener la estimación puntual o por intervalos. Cabe desatacar que en ocasiones se menoscaba la validez de las estimaciones provenientes de encuestas de victimización pues se asevera que estas solo sirven para medir la percepción sobre seguridad pública y no reflejan fielmente la incidencia delictiva. Estas afirmaciones son cuestionables en la medida que no se analice adecuadamente el diseño del cuestionario y la precisión de las estimaciones.

Asimismo, la recopilación de información de los organismos públicos de protección y defensa de los Derechos Humanos dan cuenta de los hechos presuntamente violatorios registrados en los expedientes. En este sentido, también es posible obtener una métrica de las desapariciones forzadas según la comisión estatal que atendió cada caso. Por ende, el objetivo de esta sección es el de presentar algunos tabulados con la información pública de todos aquellos proyectos estadísticos del INEGI.

### **1. Registros administrativos: estadísticas judiciales en materia penal**

Las estadísticas judiciales en materia penal se dividen en dos periodos de acuerdo con la reforma procesal penal de 2008. De 1997 a 2008 las poblaciones objeto de estudio fueron los presuntos delincuentes y los delincuentes sentenciados en tanto que de 2009 a 2012 a los presuntos delincuentes se les denomina procesados y a los delincuentes sentenciados, únicamente sentenciados. Cabe destacar que estos registros finalizaron en 2012 y fueron parcialmente sustituidos por los censos.

De 1997 a 2008 no hubo presuntos delincuentes ni delincuentes sentenciados por desaparición forzada. Esto se explica por la inexistencia del tipo penal en los diferentes códigos. De 2009 a 2012 hay registros de la comisión de desapariciones forzadas en los siguientes tabulados del fuero federal: 1) delitos de los procesados, 2) sentenciados y 3) delitos de los sentenciados.

De acuerdo con el tabulado “Delitos de los procesados” solo se tienen registros de 28 desapariciones forzadas de las cuales 17 ocurrieron en Sonora (2009), 9 en Chihuahua (2012) y 2 en Oaxaca (2012). Los tabulados “Sentenciados” y “Delitos de los sentenciados” muestran que solo hubo 2 sentencias condenatorias por este delito de las cuales una ocurrió en Sinaloa (2009) y la otra en el Distrito Federal (2010).

Estos datos muestran, sin duda alguna, una respuesta muy poco vigorosa por parte del Estado Mexicano en lo tocante a la persecución y sanción de esta conducta. Las míseras evidencias de sanción reflejan que en materia de desapariciones forzadas la impunidad es regla.

### **2. Censos de gobierno**

El INEGI realiza año con año censos de gobierno principalmente de las instituciones del poder ejecutivo y judicial del ámbito federal y estatal. Por lo tanto, los proyectos estadísticos revisados fueron los siguientes:

- Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal de 2014
- Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (2011-2016)
- Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2011-2016)
- Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (2011-2016)
- Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (2011-2016)

Cada censo contiene información valiosa acerca del funcionamiento, estructura, recursos y quehaceres de las instituciones gubernamentales respectivas. Bajo esta perspectiva, se buscaron todas aquellas referencias directas a las desapariciones forzadas en los tabulados de cada censo.

Se encontró lo siguiente:

- En el Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal de 2014 el nivel de desagregación de la información relativa al tipo de delitos no permite identificar esta conducta pese a que posiblemente contenga información de desapariciones forzadas.
- En el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal de 2011 a 2016 el nivel de desagregación de la información relativa al tipo de delitos no permite identificar esta conducta pese a que posiblemente contenga información de desapariciones forzadas.

- De 2011 a 2014 el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales contiene información relativa a desapariciones forzadas, pero los datos están agregados en la categoría “Otros delitos que atentan contra la libertad personal” conforme a la norma técnica que regía este censo. Por lo tanto, no es posible presentar información consistente y comparable con versiones más actualizadas del censo.
- De 2015 a 2016 el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales contiene datos referentes a la comisión de desapariciones forzadas en los tabulados “Seguridad Pública” y “Población en centros penitenciarios”.
- De 2011 a 2014 el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal contiene información relativa a desapariciones forzadas, pero los datos están agregados en la categoría “Otros delitos que atentan contra la libertad personal” conforme a la norma técnica que regía este censo. Por lo tanto, no es posible presentar información consistente y comparable con versiones más actualizadas del censo.
- De 2015 a 2016 el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal contiene datos referentes a la comisión de desapariciones forzadas en los tabulados “Presuntos delitos y delitos” y “Personas involucradas en presuntos delitos”.
- De 2011 a 2014 el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal contiene información relativa a desapariciones forzadas, pero los datos están agregados en la categoría “Otros delitos que atentan contra la libertad personal” conforme a la norma técnica que regía este censo. Por lo tanto, no es posible presentar información consistente y comparable con versiones más actualizadas del censo.
- De 2015 a 2016 el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal contiene datos referentes a la comisión de desapariciones forzadas en los tabulados “Delitos”, “Víctimas” y “Procesados e imputados y sentenciados”.

De esta forma, solo existe información desagregada de los censos de 2015 y 2016 los cuales reportan datos de 2014 y 2015, respectivamente. A continuación se presentan algunos hallazgos derivados de las búsquedas en los censos correspondientes:

### **Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015-2016**

*Del tabulado: Seguridad Pública<sup>27</sup>*

En 2014 no hubo registro de presuntas desapariciones forzadas<sup>28</sup> en el territorio y por lo tanto, tampoco hubo personas involucradas (probables víctimas y responsables). Por otro lado, en 2015 se registraron 3 presuntas desapariciones forzadas de las cuales 2 ocurrieron en Guerrero y 1 en Puebla. Al consultar cuántas personas fueron víctimas y cuántos fueron presuntos responsables surge un problema asociado a la calidad de los datos pues las estadísticas revelan un total de 3 víctimas y 3 responsables. Tras considerar variables<sup>29</sup> que pudieran determinar si esto es una casualidad, se concluyó que es altamente probable que las cifras tengan algún error. Esto es así porque al consultar el sexo de las personas involucradas se obtuvieron los mismos valores para el grupo de probables víctimas que para el grupo de probables responsables.

Del tabulado: Población en Centros Penitenciarios<sup>30</sup>

A continuación se muestran los resultados de las consultas al tabulado:

POBLACIÓN DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS POR DESAPARICIÓN FORZADA EN 2014				
Situación	Guerrero	Sinaloa	DF	Nacional
Ingresos	1	3	0	4
Por primera vez	1	3	0	4
Reclusos	0	3	1	4
En proceso de primera instancia	0	3	0	3
Sentenciados	0	0	0	0
En proceso de segunda instancia	0	0	1	1

Tabla 7

POBLACIÓN DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS POR DESAPARICIÓN FORZADA EN 2015							
Situación	Coahuila	Chiapas	DF	Sinaloa	Sonora	Veracruz	Nacional
Ingresos	4	1	0	0	0	3	8
Primera vez	4	0	0	0	0	2	6
Reincidentes	0	1	0	0	0	1	2
Egresos	4	0	1	0	0	0	5
Sujeto a proceso	4	0	0	0		0	4
Por cumplimiento de sentencia	0	0	1	0		0	1
Reclusos	0	2	0	3	2	6	13
En proceso de primera instancia	0	0	0	0	2	2	4
Sentenciados	0	2	0	0	0	0	2
En proceso de segunda instancia	0	0	0	3	0	0	3
En cumplimiento de sentencia	0	0	0	0	0	4	4

Tabla 8

Lo que se observa en las tablas anteriores es la etapa final de los procesos de procuración e impartición de justicia, es decir, la parte relativa a las sanciones corporales. Bajo esta perspectiva, en 2014 la población reclusa por la comisión de desapariciones forzadas fue de 4 individuos de los cuales 3 se encontraban en procesos de primera instancia (en proceso de recibir sentencia de primera instancia o pendiente de ser puesta a disposición del juez correspondiente) y 1 se encontraba en proceso de segunda instancia. A su vez, hay un ingreso de primera vez en Guerrero el cual no encuentra correspondencia en los resultados del siguiente censo.

En 2015 se aprecian 8 ingresos de los cuales 6 corresponden a ingresos de primera vez y 2 a reincidentes. La población reclusa aumenta a 13 individuos de los cuales únicamente 4 ya están en cumplimiento de sentencias ejecutoriadas. En cuanto a los egresos, hubo 4 personas a la que no se les ha dictado sentencia y les fue permitido continuar su proceso bajo el beneficio de libertad provisional. En términos geográficos, el censo más reciente denota mayor actividad penitenciaria que el de 2015.

## Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015-2016

Del tabulado: *Presuntos delitos y delitos*<sup>37</sup>

En las tablas siguientes se muestran los resultados de las consultas al tabulado:

PRESUNTAS DESAPARICIONES FORZADAS REGISTRADAS EN 2014								
Sistema tradicional	Coahuila	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo	Michoacán	Oaxaca	Puebla	Nacional
Averiguaciones previas iniciadas	3	2	65	317	4	1	7	399
Averiguaciones previas determinadas	0	2	0	309	2	0	0	313
Averiguaciones previas pendientes de concluir	0	0	0	419	2	0	0	421

Tabla 9

PRESUNTAS DESAPARICIONES FORZADAS REGISTRADAS EN 2014					
Sistema acusatorio oral	Chihuahua	Guerrero	Hidalgo	Oaxaca	Nacional
Carpetas de investigación abiertas	17	1	11	1	30
Carpetas de investigación determinadas	15	0	0	0	15
Carpetas de investigación cerradas	2	0	0	0	2
Carpetas de investigación pendientes de concluir	14	0	11	0	25

Tabla 10

PRESUNTAS DESAPARICIONES FORZADAS REGISTRADAS EN 2015									
Sistema tradicional	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	Michoacán	Puebla	San Luis Potosí	Sinaloa	Tamaulipas	Nacional
Averiguaciones previas iniciadas	35	83	0	5	1	1	3	11	139
Averiguaciones previas determinadas	14	0	3	1	0	0	0	5	23
Averiguaciones previas pendientes de concluir	83	0	2	4	0	0	2	6	97

Tabla 11



PRESUNTAS DESAPARICIONES FORZADAS REGISTRADAS EN 2015									
Sistema acusatorio oral	Aguascalientes	Chihuahua	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo	Morelos	Nuevo León	Sinaloa	Nacional
Carpetas de investigación abiertas	2	16	1	17	319	124	1	3	483
Carpetas de investigación determinadas	2	6	1	1	98	0	0	0	108
Carpetas de investigación cerradas	0	10	1	1	13	0	0	0	25
Carpetas de investigación pendientes de concluir	0	6	0	0	180	99	1	3	289

Tabla 12

Las estadísticas de los censos de procuración de justicia estatal son relevantes en la medida que muestran las primeras etapas de persecución de un delito y por lo tanto, reflejan la disposición de las procuradurías y fiscalías de atender a las víctimas y buscar sanciones para los responsables. Otro aspecto que denotan las estadísticas de estos censos es qué tan intensa ha sido la respuesta de las autoridades estatales en los últimos años y si la transición de sistemas penales ha modificado en alguna medida la procuración de justicia.

Dado que se está tratando con desapariciones forzadas, la interpretación de los datos no debería ser lineal o simplista en el sentido de que aquellas entidades con más presuntos delitos registrados sean aquellas con mayor incidencia. Estados que no reportan averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas pero que de acuerdo con otras fuentes tienen casos inconclusos de desapariciones forzadas representan señales de alarma muy graves en términos de procuración de justicia pues implica la carencia de reconocimiento de la problemática o bien la minimización de la severidad de este delito.

En términos generales, se aprecia que en menos de la mitad de las entidades federativas se han iniciado procesos judiciales por el delito de desaparición forzada entre 2014 y 2015 ya sea mediante el sistema de justicia acusatorio oral o el sistema tradicional. Los procesos de procuración de justicia se concentran en las siguientes 15 entidades: Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Chihuahua, Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Aguascalientes, Morelos y Nuevo León. Esto no representa siquiera la mitad de los estados del país. Además, si se considera la distribución de las averiguaciones previas y carpetas de investigación de las presuntas desapariciones forzadas<sup>32</sup> la mayor parte de estas se encuentran concentradas en pocas entidades. Lo anterior se puede deber a la falta de un tipo penal específico en la materia o a factores endógenos del funcionamiento de las procuradurías y fiscalías del estado. En este sentido, podría darse el caso de instituciones que no reconozcan o clasifiquen equivocadamente un delito y por lo tanto, registren cero presuntas desapariciones forzadas<sup>33</sup>.

Como es natural se aprecian diferencias considerables entre la carga de trabajo bajo el sistema tradicional y el sistema acusatorio oral. En 2014 el grueso de la actividad estaba concentrado en el primer sistema en tanto que en 2015 la carga de trabajo cambió. Sorprende el hecho de que en Hidalgo, una entidad que aparentemente no figura en los registros de desapariciones, haya reunido 66% de las carpetas de investigación y el 59% de las averiguaciones previas iniciadas en 2015 respecto al total nacional.

Del tabulado: Personas involucradas en presuntos delitos

A continuación se muestran los resultados de las consultas al tabulado:

PERSONAS INVOLUCRADAS EN PRESUNTAS DESAPARICIONES FORZADAS EN 2014		
Entidad	Víctimas	Inculpados
Hidalgo	268	205
Chihuahua	18	16
Michoacán	8	5
Puebla	7	7
Coahuila	3	3
Guanajuato	3	2
Sinaloa	1	1
Zacatecas	0	10
Total nacional	308	249

Tabla 13

PERSONAS INVOLUCRADAS EN PRESUNTAS DESAPARICIONES FORZADAS EN 2015		
Entidad	Víctimas	Inculpados
Hidalgo	378	104
Morelos	99	99
Guerrero	33	30
Chihuahua	18	17
Tamaulipas	17	11
Michoacán	7	6
Sinaloa	7	6
Puebla	2	0
Guanajuato	1	1
Nuevo León	1	1
San Luis Potosí	1	1
Aguascalientes	0	2
Total nacional	564	278

Tabla 14

Entre 2014 y 2015 se han registrado por lo menos 872 víctimas y 527 inculpados por presuntas desapariciones forzadas en 14 entidades de las cuales la mayoría se concentraron en Hidalgo. Pese a que estas estadísticas no representan la totalidad de los casos ocurridos, se aprecia un ligero incremento entre ambos años. Una consideración en cuanto a la calidad de los datos debe hacerse pues en las tablas anteriores aparecen entidades sin víctimas pero con inculpados y viceversa. Tal es el caso de Zacatecas en 2014 y Aguascalientes en 2015 que reportaron 10 y 2 inculpados respectivamente pero ninguna víctima. En este sentido, debemos tener en cuenta que las procuradurías y fiscalías estatales son las encargadas de contestar los censos por lo que las irregularidades de los registros son directamente atribuibles a estas instituciones.

## Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015-2016

Del tabulado: Delitos<sup>35</sup>

Desapariciones forzadas en proceso en 2014			
Tipo de proceso en primera instancia	Nuevo León	Chihuahua	Nacional
<b>PROCESOS ABIERTOS</b>			
Causas penales ingresadas	1		1
Causas penales ingresadas al Tribunal o Juzgado de Juicio Oral		1	1
<b>PROCESOS CERRADOS</b>			
Causas penales concluidas al Tribunal o Juzgado de Juicio Oral		1	1
<b>PROCESOS PENDIENTES</b>			
Causas penales en trámite	1		1

Tabla 15

DESAPARICIONES FORZADAS EN PROCESO POR ENTIDAD EN 2015						
Tipo de proceso en primera instancia	Coahuila	Chihuahua	Guerrero	Jalisco	Zacatecas	Nacional
<b>PROCESOS ABIERTOS</b>						
Causas penales ingresadas	0	0	0	3	0	3
Causas penales ingresadas al Juzgado de Control o Garantías	1	1	0	0	0	2
<b>PROCESOS CERRADOS</b>						
Causas penales concluidas	0	0	0	2	0	2
<b>PROCESOS PENDIENTES</b>						
Causas penales en trámite	0	0	2	4	67	73

Tabla 16

Las estadísticas derivadas de los censos de impartición de justicia estatal se inscriben en las etapas intermedias y finales del proceso judicial. Por ende, reflejan la eficiencia y la calidad de la integración de los casos y el volumen que manejan los órganos jurisdiccionales en materia penal de primera instancia. Como se aprecia el volumen es reducido pues entre 2014 y 2015 los órganos jurisdiccionales estuvieron a cargo de 84 causas penales en 6 entidades federativas.

Cabe destacar que de las 84 causas penales el 86% está en trámite en Zacatecas. Restándole estas causas penales al total nacional solo hubo 17 desapariciones forzadas en proceso en los órganos jurisdiccionales de primera instancia. Asimismo, en este periodo solo hubo 3 procesos cerrados en primera instancia. Dos de ellos ocurrieron en Jalisco en 2015 y el otro, en Chihuahua.

*Del tabulado: Víctimas<sup>36</sup>*

La evidencia de estos tabulados es muy reducida. Entre 2014 y 2015 solo hubo 8 víctimas en procesos iniciados de las cuales 7 ocurrieron en 2015. De manera más puntual, 4 de las víctimas en procesos iniciados corresponden al sistema acusatorio oral en Coahuila (3) y Chihuahua (1). Las 3 víctimas restantes corresponden al sistema inquisitivo y ocurrieron en Jalisco<sup>37</sup>.

*Del tabulado: Procesados e imputados y sentenciados<sup>38</sup>*

Al igual que sucede con la evidencia relativa a víctimas, los datos de procesados e imputados son escasos. Entre 2014 y 2015 hubo 16 procesados e imputados por este delito. De manera más específica, 7 de los procesados tuvieron lugar en Chihuahua, 6 en Jalisco, 2 en Coahuila y 1 en Nuevo León.

Asimismo, en este periodo no se registró ningún sentenciado por desaparición forzada en primera instancia. Estas cifras contrastan con aquellas del Censo de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de 2015 y 2016 pues reportan al menos 6 individuos de población reclusa que están cumpliendo una sentencia o fueron sentenciados ese mismo año. Esta irregularidad podría explicarse considerando los procesos de segunda o tercera instancia en los cuales estos individuos pudieron haber sido sentenciados en sentido condenatorio. Este hallazgo demuestra nuevamente serias consideraciones sobre las dificultades asociadas a la medición de variables en el sistema judicial, en particular, tratándose de delitos como la desaparición forzada.

## IV. REGISTROS ADMINISTRATIVOS: ESTADÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS

Otro proyecto que abona a la generación de estadísticas en materia de desapariciones forzadas son los registros administrativos referentes a las estadísticas de los organismos públicos de derechos humanos. Estos ejercicios de recopilación de información se llevan a cabo desde 2014<sup>39</sup> e incluyen diversas temáticas como los recursos físicos y humanos con los que operan las comisiones y defensorías estatales, las quejas recibidas y expedientes abiertos, hechos presuntamente violatorios y presuntas víctimas registradas, determinación de expedientes y medidas promovidas así como actividades de vinculación y desarrollo emprendidas por dichos organismos.

La métrica que ofrece este proyecto estadístico difiere de las mediciones previamente expuestas pues no refleja los procesos del sistema penal. Bajo esta perspectiva, las desapariciones forzadas son ante todo una violación a los derechos humanos por lo que estos registros dan cuenta del derecho humano afectado y las violaciones específicas. En este caso, el derecho humano afectado es el derecho a la vida y de manera más precisa, se identificaron dos violaciones relacionadas con las desapariciones forzadas<sup>40</sup>:

- Desaparición forzada (solo disponible en 2014)
- Omisión en la investigación efectiva acerca de una desaparición forzada (disponible en 2013 y 2014)

A continuación se presentan los resultados más relevantes:

DESAPARICIONES FORZADAS DENUNCIADAS A LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS EN 2014		
Comisión estatal	Hechos violatorios	Víctimas
Distrito Federal	23	42
Jalisco	16	ND
Michoacán	14	14
Sinaloa	8	8
San Luis Potosí	6	ND
Coahuila	3	3
Durango	3	3
Baja California	2	2
Guerrero	2	2
Hidalgo	1	3
Total	78	77

Tabla 17

En 2014 las comisiones estatales de derechos humanos de 10 entidades tuvieron conocimiento de 78 desapariciones forzadas que afectaron a un total de 77 víctimas<sup>41</sup>. Normalmente la correspondencia entre hechos violatorios y víctimas es uno a uno, es decir, por cada hecho hay una víctima. Sin embargo, en el Distrito Federal hubo casos de desapariciones forzadas múltiples.

OMISIONES EN LA INVESTIGACIÓN EFECTIVA DE DESAPARICIONES FORZADAS DENUNCIADAS A LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS EN 2013		
Comisión estatal	Hechos violatorios	Víctimas
Coahuila	46	50
Michoacán	13	34
Chiapas	6	8
Morelos	6	NA
Durango	4	4
Estado de México	3	5
San Luis Potosí	3	NA
Baja California	2	NA
Baja California Sur	1	1
Guerrero	1	36
Hidalgo	1	1
Tamaulipas	1	1
Oaxaca	0	1
Total	87	141

Tabla 18

OMISIONES EN LA INVESTIGACIÓN EFECTIVA DE DESAPARICIONES FORZADAS DENUNCIADAS A LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS EN 2014		
Comisión estatal	Hechos violatorios	Víctimas
Distrito Federal	6	16
Michoacán	6	6
Coahuila	4	4
Morelos	4	6
Chihuahua	3	ND
San Luis Potosí	2	ND
Chiapas	1	1
Nayarit	1	1
Veracruz	1	1
Total	28	35
Tabla 19	1	1
Tamaulipas	1	1
Oaxaca	0	1
Total	87	141

Tabla 19

Por otro lado, la evidencia en torno a las omisiones en la investigación efectiva de desapariciones forzadas data de 2013. Se aprecia que entre 2013 y 2014 las comisiones estatales de derechos humanos tuvieron conocimiento de 115 hechos presuntamente violatorios que afectaron a 176 víctimas de las cuales un 30% corresponden a Coahuila.

A su vez, destaca el hecho de que en 2014 las comisiones estatales reportaron menos hechos violatorios que en 2013. Una hipótesis que podría explicar lo anterior es que al no existir en el tabulado de llenado de 2013 una categoría específica de desaparición forzada, algunas comisiones estatales hayan incluido desapariciones forzadas en la categoría de omisiones en la investigación.

La relevancia de estas estadísticas radica en que señalan parcialmente aquellas entidades donde no se están investigando efectivamente las desapariciones forzadas. Indudablemente con investigaciones poco efectivas, las probabilidades de sancionar a los verdaderos responsables se minimizan lo que fomenta mayor impunidad y alimenta la desconfianza en las instituciones de procuración de justicia.

Al cierre de este documento no se ha publicado la Recopilación de *Información de los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en México 2016*.

#### 4. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública

La ENVIPE es un proyecto estadístico de gran valía elaborado por el INEGI cada año desde 2011. Permite analizar el nivel de victimización y delincuencia, las características de los delincuentes, las características de las víctimas, los delitos y daños, la denuncia del delito, la percepción sobre la seguridad pública, el desempeño institucional, las características de los delitos en el hogar así como información en ciudades o áreas metropolitanas.

Cabe destacar que desde la ENVIPE 2013 el módulo de victimización del hogar incluye preguntas acerca de la ocurrencia de delitos graves como secuestros, homicidios y desapariciones forzadas e involuntarias por lo que es posible generar estimaciones en términos de los hogares y víctimas, incidencia y prevalencia por habitantes así como diversos estadísticos que reflejan la precisión de dichos cálculos.

Es importante recordar que al tratarse de una encuesta en hogares con un diseño muestral complejo<sup>42</sup>, las estimaciones no son una tarea sencilla. Además del diseño muestral hay que considerar la redacción de las preguntas y la posibilidad de que el encuestado responda con poca precisión lo que derivaría en errores. Tratándose de los delitos graves incluidos en el módulo de victimización en el hogar, hay que cavilar en su baja frecuencia y por lo tanto, en la probable sobre estimación de los hogares y víctimas. Por esta razón, es importante tomar con cierta mesura los cálculos. Ya en 2013 el INEGI publicó en los tabulados básicos que en 2012 se cometieron 4 007 desapariciones forzadas e involuntarias<sup>43</sup>.

Si los secuestros son de por sí delitos de baja frecuencia (sin considerar los secuestros exprés), la ocurrencia (y reporte correcto) de desapariciones forzadas e involuntarias implica desafíos considerables en términos de inferencia estadística. A partir de entonces el INEGI utiliza las estimaciones de homicidios y desapariciones como variables de control.

A continuación se muestran las preguntas incluidas en el cuestionario correspondientes a la sexta sección denominada "Victimización en el hogar" que hacen referencia directa a las desapariciones:

- Antes de 2015 en este país (México), ¿algún integrante de este hogar desapareció de manera forzada o en contra de su voluntad, por la acción de una autoridad o un grupo delictivo?
- Durante el 2015 en este país (México), ¿algún integrante de este hogar desapareció de manera forzada o en contra de su voluntad, por la acción de una autoridad o un grupo delictivo?
- ¿Cuántos integrantes del hogar sufrieron desaparición?
- De los integrantes que me acaba de mencionar, ¿cuáles vivían y compartían alimentos en este hogar?
- ¿Esta (número ordinal) víctima del hogar regresó o apareció viva?
- ¿Esta (número ordinal) víctima de desaparición es la misma del delito de secuestro?

La primera pregunta trata de aislar aquellas desapariciones que ocurrieron dentro de la cobertura temporal para victimización. La cuarta pregunta busca determinar si la víctima formaba parte en realidad

del hogar encuestado. Por último, la sexta pregunta busca controlar la posible confusión que habría entre un secuestro y una desaparición.

Si bien la medición puntual de las desapariciones forzadas e involuntarias mediante encuestas de victimización conlleva ciertas dificultades de inferencia estadística, sería recomendable incorporar mediciones indirectas de esta en reactivos que involucren el conocimiento de la ocurrencia de conductas delictivas o antisociales.

## B. Registros no oficiales de desapariciones

### a. De asociaciones y colectivos

Los registros oficiales de personas desaparecidas están dispersos en nuestro país y ello implica un importante obstáculo para su búsqueda y localización. Frente a este contexto que da cuenta de una respuesta improvisada por parte del Estado, diversas asociaciones y colectivos han llevado a cabo esfuerzos para tratar de subsanar las deficiencias institucionales para poder encontrar a las personas desaparecidas con sus propios medios. Lamentablemente, dado el estado de la cuestión de las acciones emprendidas desde las dependencias gubernamentales, esto ha implicado desde la creación de bases de datos propias, la toma de muestras de ADN, la propia búsqueda de fosas clandestinas hasta la creación de biobancos.

¿Por qué son importantes los registros no oficiales creados por asociaciones y colectivos? Porque a partir de estos se puede tener conocimiento y difundir casos de personas desaparecidas, que quizás de otra manera ignoraríamos. Principalmente esta situación se debe a que sus familiares en ocasiones no tienen la confianza necesaria para recurrir a las instituciones de seguridad y procuración de justicia; ya sea como resultado de la naturaleza del delito, de la posible participación de autoridades en el hecho o bien por la propia respuesta de los funcionarios. Al respecto, vale la pena poner como ejemplo la situación que se presentó en Nuevo León a raíz del involucramiento de elementos policiacos con grupos de delincuencia organizada. Esto es relevante debido a que partir de ello, los familiares de personas desaparecidas dejaron de denunciar hechos por miedo y temor, tal cual ha sido difundido por asociaciones o colectivos locales como Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (Fundenl) y Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (Cadhac). Lamentablemente, no se trata de una situación extraordinaria de este estado sino que puede encontrarse en diversas regiones del país.

Asimismo en relación con las estadísticas oficiales, se ha señalado que estas “son poco confiables también porque en muchos estados, el delito [...] no existe o está mal tipificado en los códigos penales, por lo que a la hora de reunir los datos, el delito pareciera que no ha sido cometido. Asociaciones de Derechos Humanos y colectivos de familiares de personas desaparecidas tienen sus propios datos que no siempre coinciden con los del Estado” (Vélez, 2015). Adicionalmente, habría que añadir como uno de los elementos que contribuyen a la desconfianza hacia los registros oficiales la reticencia de aceptar e investigar la desaparición de una persona como tal y no como un mero extravío u ausencia voluntaria, como sucede frecuentemente cuando los familiares acuden a las instituciones de procuración de justicia.

Si se consideran las variables anteriormente expuestas se puede plantear como hipótesis que exista menos subregistro de las desapariciones forzadas e involuntarias, si se analizan conjuntamente las bases de datos no oficiales de asociaciones y colectivos de familiares de personas desaparecidas. Uno de los posibles factores explicativos a partir de los cuales se puede respaldar dicha hipótesis reside en el concepto de distancia social, entendiendo esta como aquella que refiere cierta homogeneidad o heterogeneidad entre los actores sociales. En este caso, dicha condición puede generarse como resultado de una mayor o menor sensibilidad y apertura al tema debido a la identificación que exista con la victimización a causa de este delito. En otras palabras, puede existir menos subregistro de las desapariciones forzadas e involuntarias por parte de las asociaciones y colectivos debido a que las víctimas acuden con mayor frecuencia a estas al percibir una menor distancia social.



¿Qué registros no oficiales existen en México? Tras revisar la información de diversas asociaciones y colectivos e identificar las actividades que cada quien realiza para la búsqueda y localización de las personas desaparecidas es evidente que cuentan con bases de datos conformadas por los casos que les son reportados por los propios familiares. Sin embargo, uno de los aspectos que hay que destacar es que dichos registros no son públicos en la mayoría de sus sitios web y más bien pueden ubicarse en sus respectivas redes sociales con fines de difusión. Los datos de las personas desaparecidas que, en términos generales, se proporcionan son los siguientes: fotografía, fecha, lugar y circunstancias en las que se le vio por última vez, características físicas y datos de contacto en los cuales se puede proporcionar información. Es importante mencionar que a través de estos medios no solo se divulgan las fichas generadas por las asociaciones y colectivos, sino inclusive aquellas generadas por las instituciones de procuración de justicia. Esto fácilmente se puede apreciar en los perfiles de Facebook y Twitter de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León, de Asociación Unidos por los Desaparecidos de Baja California, Por Amor a Ellxs, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México, Familiares En Búsqueda María Herrera, Red de desaparecidos en Tamaulipas, Red de madres buscando a sus hijos, Colectivo Solecito, entre otros.

Otro ejemplo muy claro son los registros difundidos a partir de las redes sociales de @\_LaAlameda y de sus réplicas en las entidades federativas. Estos son exclusivamente perfiles de Twitter mediante los cuales usuarios solidarios afines a la causa mantienen “constantemente los datos de los desaparecidos circulando y canalizando con las instancias correspondientes [...] a veces con un solo retuit los familiares sienten apoyo y esperanza al ver la foto de sus seres queridos circulando en la red” (Ayala, 2013). Respecto a la creación de este instrumento, el colectivo en cuestión refiere que este surgió ante la falta de orden que tienen las procuradurías en el manejo de datos de personas desaparecidas, y la mala calidad de atención que brindan a los familiares de las víctimas, por lo cual se han dado a la tarea de actualizar y desenterrar los casos que han quedado olvidados por las autoridades (Lastiri, 2014).



Ilustración 8

Llama la atención los canales de publicidad de los registros en cuestión, sobre todo porque habrá quienes consideren que son un tanto limitados debido a que los registros no se encuentran en sus sitios web sino exclusivamente en sus redes sociales y que hay asociaciones en los cuales no se encuentran disponibles. Respecto a ello, se requiere considerar las condiciones a las que se encuentran expuestas los familiares de personas desaparecidas que generalmente conforman estos organismos como son las posibles represalias de los sujetos activos o bien extorsiones, robos, fraudes u otro tipo de delitos de los cuales pueden ser víctimas. Incluso cabe mencionar que diversos medios de comunicación y organizaciones han dado a conocer la existencia de sitios apócrifos para reportar personas desaparecidas, en los cuales hay quienes se aprovechan de la desesperación de sus familiares y captan datos personales que posteriormente llegan a ser utilizados para la comisión de diversos ilícitos. Desde esta perspectiva, no solo la respuesta pasiva y lenta del Estado ha orillado a los familiares a realizar la investigación de sus casos sino que los coloca en una clara posición de vulnerabilidad.

Como parte de las acciones que han tenido que realizar para la búsqueda de las personas desaparecidas, se encuentra la generación de otro tipo de registros distintos a aquellos que tienen meramente fines difusivos. En primera instancia, hay que hacer referencia a que debido a la falta de respuestas de las instituciones gubernamentales sobre las desapariciones cometidas en México, estas organizaciones se han visto en la necesidad de encontrar una explicación que les permita contar con indicios sobre la suerte de su ser querido para avanzar en su respectiva búsqueda y localización. Con esta finalidad, a partir de los casos que les son reportados, generan registros con fines estadísticos que les permiten identificar determinado patrones y características de las víctimas. Por ejemplo, Robledo (2012) en la tesis *Drama social y política del duelo de los familiares de desaparecidos en Tijuana en el marco de la Guerra contra el Narcotráfico (2006-2012)* presenta que de acuerdo con los registros de la Asociación Ciudadana contra la Impunidad (ACCI): la edad promedio de los desaparecidos es de 32 años tanto de mujeres como de hombres, que no hay un rasgo característico en común referente a la pertenencia socioeconómica, que la principal actividad de los jóvenes desaparecidos era el estudio especialmente en escuelas privadas técnicas o profesionales, entre otros rasgos. A partir de este tipo de datos e interpretaciones, las asociaciones y colectivos han logrado trazar perfiles de víctimas en conjunto con patrones locales desde una perspectiva focalizada, que les permiten abonar paulatinamente elementos a las líneas de investigación.

Asimismo es necesario referir la labor que persigue la asociación Ciencia Forense Ciudadana, la cual consiste en la conformación del *Registro Nacional Ciudadano de Personas Desaparecidas*<sup>44</sup> y del *Biobanco Nacional Ciudadano de Familiares de Personas Desaparecidas* que no son de carácter público. Respecto al primero de los proyectos, se menciona que su finalidad última es dimensionar de manera independiente la desaparición en México a partir del auto reporte por parte de los familiares de personas desaparecidas. Aunado a ello, como parte de dicho proceso se brinda la posibilidad de que les puedan ser tomadas muestras de ADN con el objetivo de conformar un biobanco ciudadano que pueda ser utilizado para confrontar identificaciones del gobierno y evitar falsos positivos como le ha sucedido a algunas víctimas. Si bien este último no corresponde per se a un registro de personas desaparecidas es un instrumento que puede contribuir a una mejora de la gestión de la información para la búsqueda y localización.

Desde una perspectiva similar deben de ser considerados todos aquellos registros que posiblemente están generando como resultado de las búsquedas de fosas clandestinas emprendidas por estos organismos en diversas entidades federativas como Baja California, Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, entre otras. Las labores que están llevando a cabo estos colectivos resultan cruciales pues de acuerdo con lo expresado por familiares que han integrado dichas brigadas de búsqueda, ha sido posible encontrar una serie de entierros clandestinos con múltiples restos humanos no identificados.

A partir de las acciones que han realizado las asociaciones y colectivos de familiares de personas desaparecidas, no solo en cuanto a registro sino en otras materias, se aprecia cierto abandono del ciudadano por parte del Estado. Dicho estado es evidente si se toma en cuenta que prácticamente se han visto orillados a suplir con sus propios medios las funciones que no han realizado las instituciones de seguridad y procuración de justicia, lo cual a su vez se ha convertido es un especie de incentivo perverso para que continúe su inacción

o falta de atención. Por lo tanto, lamentablemente podría afirmarse que la ciudadanía organizada con menos recursos pero con más ganas y voluntad ha conseguido al menos los mismos resultados de las instituciones gubernamentales.

#### **b. De organizaciones internacionales sin fines de lucro**

Ante la situación por la cual atraviesa México, no solo asociaciones y colectivos sino también organizaciones internacionales han realizado acciones para subsanar las fallas institucionales. En este sentido, es pertinente hacer referencia al Proyecto Frontera que ha sido implementado por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), el cual dio inicio desde 2009 cuando les pidieron apoyo en la identificación de restos de mujeres víctimas de feminicidio hallados en Ciudad Juárez, Chihuahua y que un porcentaje de ellos quedaba sin identificar como resultado de la falta de mecanismos de intercambio eficientes a nivel nacional y local en México.

El Proyecto Frontera consiste en la creación de un sistema regional de bancos de información forense de migrantes no localizados o desaparecidos en México, Centroamérica y el sur de Estados Unidos. Debido al objetivo que se persigue este se ha constituido como mecanismo gubernamental y no gubernamental con participación de organizaciones de la sociedad civil, comités de familiares de desaparecidos e instituciones de los países de origen de los migrantes. Se pretende que a través de la conformación de dicho sistema sea posible realizar un cruce de los datos recabados de los restos sin identificar proporcionados por morgues ubicados en la ruta migratoria con aquellos de los familiares de migrantes desaparecidos que se encuentran en los bancos de información forense. Acorde con lo presentado por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, TRIAL y otras organizaciones de la sociedad civil (2014) en el Informe alternativo presentado al Comité contra la Desaparición Forzada en vista de la adopción de la lista de cuestiones sobre el informe de México durante la 7ª sesión del Comité, en el marco de este proyecto hasta 2014 se habían “documentado al menos 209 casos en El Salvador, 260 en Honduras, 86 en Guatemala y al menos 30 en diferentes estados de la República mexicana”.

Otro caso al cual se puede hacer referencia en cuanto al apoyo y participación de organizaciones internacionales en materia de registro de desapariciones es la Comisión Internacional de Personas Desaparecidas (ICMP), la cual en 2014 fue invitada por el titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León a:

evaluar posibles medidas para localizar e identificar las aproximadamente 1.000 personas declaradas desaparecidas en el estado. Como parte de estas medidas se propone que la Procuraduría General de Justicia y el Laboratorio de Criminalística fortalecieran las capacidad para crear una base de datos precisa sobre personas desaparecidas y para hacer identificaciones en base a métodos científicos, con la asistencia de ICMP (Comisión Internacional de Personas Desaparecidas, 2014).

Adicionalmente, habría considerar que en el respectivo sitio web de ICMP se brinda la posibilidad de reportar a una persona desaparecida proporcionando sus datos personales así como información sobre el lugar y circunstancias del hecho, con el objetivo que dicha organización la procese para fines de localización y para establecer la identidad de la persona desaparecida. No obstante, los registros que se generan no son de carácter público debido a que la finalidad que más bien se persigue mediante estos es de búsqueda e investigación.

Es importante mencionar que estas no son las únicas que están brindando apoyo de diversa índole a las familiares de personas desaparecidas en México. Existen otros tantos organismos como el propio Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas, el cual tiene como mandato ayudar a los familiares desaparecidas a averiguar la suerte y paradero de su ser querido. Para cumplir con su mandato, el Grupo de Trabajo recibe, examina y verifica informes presentados por las personas afectadas o por organizaciones de derechos humanos para posteriormente comunicárselos al gobierno para que se lleven a cabo las indagaciones que se requiere. Al respecto, vale la pena recordar que dichos registros llegan a ser reportados en la base de datos de la CNDH denominada SINPEF Integración.

## C. Experiencia internacional en materia de registros de personas desaparecidas

### a. ¿Por qué recurrir a la experiencia comparada?

Las desapariciones forzadas e involuntarias no son fenómenos propios de México, al contrario se trata de una práctica que ha tenido lugar en distintos países del mundo tanto bajo regímenes dictatoriales como bajo gobiernos civiles electos. La muestra más clara respecto a la comisión de desapariciones forzadas e involuntarias es que esta puede ubicarse, por lo menos, entre 1945 y 1954 como una táctica de guerra empleada por el ejército francés en Indochina y, posteriormente, entre 1954 y 1962 durante la Guerra de Argelia. Aunado a ello, habría que recordar que esta práctica violatoria a derechos humanos se utilizó por primera vez en América Latina, en Guatemala, alrededor de la década de los sesenta y, a partir de ese momento, comenzó a ser una realidad inconmensurable entre 1966 y 1986 en diversos países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Haití, Paraguay, Perú, Uruguay, entre otros.

Conocer el volumen exacto de las desapariciones perpetradas en cada uno de los países ha representado un reto bastante complejo al grado que suelen manejarse propiamente estimaciones de las víctimas directas de este delito. Esto principalmente se debe a las características particulares del fenómeno y a la respuesta que suele brindar el Estado. Aunado a ello, es necesario mencionar que no solo ha resultado complejo dimensionar su incidencia sino generar e implementar un registro de datos que ayude, en términos de rapidez y eficacia, a la búsqueda y esclarecimiento de la suerte de personas desaparecidas. Sin embargo, ello no significa que haya existido un nulo esfuerzo por parte de los gobiernos de diversos países para contar con registros de personas desaparecidas como se abordará en este apartado.

No obstante, previo a analizar la experiencia comparada en esta materia vale la pena hacer referencia a algunos rasgos generales que deberían tener dichos instrumentos de acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja (2009). Acorde con lo mencionado por este organismo en *Las personas desaparecidas. Guía para los parlamentarios*, uno de los aspectos más importantes es que:

La información sobre las personas desaparecidas debe recopilarse en una institución centralizada para obtener una visión coherente de la magnitud del problema, ayudar a localizar a las personas desaparecidas y proporcionar una referencia a otras autoridades, incluidas las extranjeras, que podrían estar en mejores condiciones de identificar a una persona desaparecida que la autoridad local informante [...] Debería hacerse todo lo posible para que los datos reunidos a nivel local se centralizasen lo antes posible a fin de evitar confusiones y contradicciones.

Contar con un registro que cumpla con esta característica general es fundamental, pues si bien bajo ninguna circunstancia este constituye una política de búsqueda este representa el pilar principal a partir del cual se puede contar con los elementos necesarios para aumentar la probabilidad de encontrar a las personas desaparecidas. En función de la relevancia de esta materia y al considerar el estado de la cuestión que guardan los registros existentes en México, en el ONC consideramos pertinente recurrir a la experiencia comparada para acortar la curva de aprendizaje pese a que los casos que serán analizados aún sean perfectibles o tengan áreas de oportunidad. Además dado que continúan registrándose cotidianamente este tipo de delitos y que es considerablemente baja la cantidad de personas desaparecidas que han sido localizadas, es fundamental acortar el tiempo que se requiere para regenerar una de las bases a partir de la cual se puede comenzar a construir una adecuada política pública en materia de desapariciones forzadas e involuntarias.

### b. Perú

En Perú se registró un periodo durante el cual fue ejercida de manera significativa la violencia armada, este abarcó de 1980 a 2000. Esto a su vez incluyó la comisión frecuente de desapariciones como parte de la problemática social y política alrededor del PCP Sendero Luminoso (1980), el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (1983) y la propia respuesta de las fuerzas armadas del Estado. Ante este escenario alrededor de 1997 y 2001 se encontraron diversos sitios de entierro o fosas comunes en donde presuntamente fueron depositados los restos de las personas desaparecidas.

En el marco de estos hallazgos, en 2001 se creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) con el objetivo de investigar los crímenes y violaciones de derechos humanos ocurridos durante el periodo referido, lo cual incluye las miles de desapariciones forzadas cometidas. En este sentido, la CVR tuvo como parte de sus funciones el diseño de mecanismos y estrategias para la implementación de intervenciones antropológicas forenses, dentro de los cuales se encuentra el Plan Nacional de Investigaciones Antropológico Forense y el Registro Nacional de Sitios de Entierro. Estos mecanismos si bien presentaron una serie de complicaciones años después de su creación, sentaron las bases de la búsqueda de la verdad a partir de las cuales organizaciones como el Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF) han actuado para identificar a las personas desaparecidas.

Sin embargo, esto no fue lo único realizado en materia de registros pues se publicó en diciembre de 2003 la Ley No. 28022 que se denomina como la *Ley que crea el registro nacional de información de personas desaparecidas*. En el marco de dicho marco normativo, se establece que el registro en cuestión tiene como objetivo “centralizar y organizar la información de todo el país en una base de datos que contenga información unificada acerca de aquellas personas desaparecidas, así como de aquellos que se encuentren en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación, y de aquellos que fueran localizados”. Uno de los rasgos relevantes dispuestos en torno a esta base de datos, es que toda autoridad que reciba una denuncia o información de personas desaparecidas debe reportarla de manera inmediatamente al registro.

Si se analiza de manera general el ordenamiento jurídico a partir del cual surge este instrumento se puede mencionar que existen varias similitudes con la propia LRNPED de México. Sin embargo, una de las diferencias que se logra identificar es el concepto de “persona desaparecida” pues en este se le define como “aquella persona ausente de su domicilio habitual respecto de la cual se desconoce su paradero actual”. Además de la propia constitución del registro en tres secciones clave: personas desaparecidas; personas en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación; y, personas localizadas.

Adicionalmente en junio de 2016 se publicó la *Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000*, mediante la cual se establece que la centralización, actualización y administración del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro le corresponden al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Además que dispone cuáles son los datos mínimos con los que debe contar este instrumento, entre los que se encuentra: “información que permita la individualización de las víctimas de desaparición, así como los hechos indiciarios en los que se produjo la desaparición; información referida a los familiares de las personas desaparecidas; acciones de búsqueda realizadas por distintas entidades públicas y privadas; una vez ubicado un lugar de entierro, se procederá a su registro señalando el mayor número de datos que permitan fijar su extensión y delimitación; fecha y circunstancia de la entrega de los restos, si se hubiera realizado”.

Dada la problemática propia de Perú en relación con las desapariciones, no se ha dejado de plantear que es necesaria la implementación de un plan nacional de investigaciones antropológico-forenses, así como establecer un mecanismo rector de este proceso de búsqueda e identificación de personas. No obstante, para que ello suceda se necesita haber concluido con el registro de sitios de entierro así como centralizar toda la información disponible sobre personas desaparecidas, sitios de entierro, exhumaciones realizadas, personas identificadas, personas no identificadas, lugares y modalidad de almacenamiento. Lamentablemente, los procesos de conformación de estos registros han sido un tanto paulatinos y no se han podido materializar. A pesar de esto último existen diversos rasgos que pueden ser considerados para la conformación de un registro eficiente en México, especialmente hay que tomar en cuenta las unidades de cuenta que se pueden reportar y la finalidad que se persigue.

### **c. Colombia**

Colombia es uno de los países latinoamericanos en donde las desapariciones forzadas e involuntarias han sido utilizadas por distintos actores como cualquier particular, grupo armado ilegal (guerrillas y paramilitares), grupo delincuenciales y elementos de la fuerza pública. Asimismo esta no representa un fenómeno cuya intensificación haya sido reciente sino que desde la década de los ochenta se ha configurado el actual contexto

nacional frente al cual han implementado una serie de acciones para avanzar aunque se paulatinamente en la materia. En este sentido, hay que mencionar que “La respuesta del Estado colombiano a la problemática de la desaparición se materializó en la Ley 589 de 2000, mediante la cual, entre otras medidas, se creó la Comisión de Personas Desaparecidas y el Registro Nacional de Desaparecidos (RND)” (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2013).

Respecto al Registro Nacional de Desaparecidos, en el Decreto 4218 de 2005 se estipula que el responsable de su administración es el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Además con la finalidad de aprehender aquellas desapariciones que eran cometidas por sujetos activos distintos a la fuerza pública o aquellos que eran confundidos con secuestros; en el decreto referido se establece una definición más amplia exclusivamente aplicable para fines del registro del concepto “desaparecido” a partir del cual se concibe este como la “víctima del delito de desaparición forzada en los términos del artículo 165 de la Ley 599 de 2000 o, persona de cualquier edad reportada como perdida en circunstancias que indiquen que la desaparición no fue voluntaria, que fue ocasionada intencionalmente por un tercero y que está en riesgo su seguridad física o mental”.

Es importante mencionar que este registro se encuentra construido de tal manera que sirva para suministrar la información necesaria para la identificación de los restos mortales que son sometidos a autopsia, para orientar la búsqueda y localización de personas desaparecidas, así como ayudar al seguimiento de casos abiertos y para la implementación del Mecanismo de Búsqueda Urgente<sup>45</sup>. Adicionalmente, respecto a este instrumento se tiene contemplado que sirva para un triple propósito vinculado con las áreas de interés de distintos actores sociales, los cuales son:

servir como herramienta técnica para ayudar a las autoridades públicas en la creación de políticas para prevenir la desaparición forzada; [...] servir como herramienta técnica eficaz para que las instituciones judiciales y otras instituciones accedan a información pertinente a la búsqueda de identificación de desaparecidos; y [...] proporcionarle a la sociedad civil y a las organizaciones de víctimas la información que sea de utilidad para impulsar ante las autoridades el diseño de políticas a fin de prevenir y/o responder a los actos de desaparición forzada” (Comisión Internacional de Personas Desaparecidas, 2008).

Dados los propósitos con los que presuntamente debe cumplir el registro en cuestión se definieron dos niveles de acceso a la información que son: los módulos disponibles para la comunidad y aquellos aplicativos de uso por entidades. Respecto a los módulos disponibles para la comunidad en general, estos se encuentran conformados para consultas públicas de la información de cadáveres ingresados al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, los reportes de personas desaparecidas ingresados desde 2007 y se pueden obtener estadísticas relacionadas con desaparecidos registrados y de cadáveres ingresados en el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC) así como de las personas desaparecidas por género, año y por entidad. Aunado a ello, es de carácter público un aplicativo mediante el cual se puede georeferenciar las estadísticas de personas desaparecidas, cadáveres no identificados e identificados dentro del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 01, muertes violentas y lesiones no violentas no fatales.

En relación con los aplicativos que son de acceso restringido y exclusivo para las entidades intervinientes<sup>46</sup>, estos son el SIRDEC que es una plataforma en la cual permanentemente se registran personas desaparecidas e información de cadáveres sometidos a necropsia médico legal; el Sistema de Información Consulta Masiva Internet (SICOMAIN) en el cual se consolidan los datos de cadáveres y personas desaparecidas reportadas en los archivos y registros de las entidades oficiales; y, el Sistema Nacional de Estadísticas Indirectas (SINEI) en el cual se capta información sobre la necropsias indirectas realizadas por médicos oficiales o en servicio social.

¿Cuál es la información mínima que se requiere ingresar en el RND? Acorde con lo dispuesto en el marco normativo correspondiente, se necesita recopilar datos relacionados con la identidad de las personas desaparecidas; fecha y lugar de los hechos; posible conexión entre las personas desaparecidas y restos recuperados en determinado lugar y fecha; características de los restos encontrados; evidencia; resultados de los exámenes técnicos y científicos; testimonios; datos recolectados por todas las autoridades que puedan ayudar a determinar la identidad acorde con sus respectivos mandatos; entre otros.

Un aspecto que es necesario destacar sobre todo por la diferencia con las acciones implementadas en

México, es que el RND surge en el marco del desarrollo de un plan de búsqueda de personas desaparecidas en Colombia. Además un aspecto valioso es que existe mayor transparencia en cuanto a las unidades de cuenta que se están captando, lo cual se aprecia en que se tienen muy claras las acepciones del término “desaparecido” y qué casos cumplen con determinadas características para ingresarse al RND. A partir de ello se considera que una distinción estratégica con los registros que existen en nuestro país es que no se emplea indistintamente los términos “extraviadas”, “ausentes”, “no localizadas” y “desaparecidas”.

Otra característica que vale la pena señalar es que el RND, desde un inicio no se contempló como un registro meramente estadístico que concentra exclusivamente los reportes de personas desaparecidas sino que también abarca como unidad de cuenta los cadáveres no identificados. Aunado a ello, sobresale que no se trata exclusivamente de una base de datos sino de una plataforma que permite realizar distintos cruces de información de las autoridades involucradas a lo largo del proceso y dentro de las entidades que pueden tener acceso a los aplicativos restringidos se encuentran organizaciones de la sociedad civil que se han dedicado a este tema. Por lo tanto, desde esta perspectiva también se mencionan que se permite llevar a cabo constantemente un ejercicio de rendición de cuentas de las instituciones y autoridades involucradas.





## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

En este fascículo el ONC se ha dado a la tarea de compilar y analizar una selección de los registros oficiales y no oficiales de personas desaparecidas tanto del ámbito federal, estatal y de organismos autónomos como de organizaciones y colectivos de la sociedad civil. Además, también se retomó la experiencia de Perú y Colombia en la materia para proponer acciones de mejora.

El registro del fenómeno de las desapariciones no debe ser visto simplemente como un tema de números y estadísticas. La meta de esta área de política no debería ser el de conseguir el número exacto de desapariciones. Adquirir una noción relativamente acertada de la dimensión del problema es importante, pero no es la meta última.

Tampoco lo es el de generar cualquier cantidad de registros o herramientas de búsqueda y mecanismos de difusión sin ningún grado de cohesión. El punto focal del registro son los usuarios. En este caso, los usuarios más importantes son aquellas personas que tienen a un ser querido desaparecido. Bajo esta perspectiva, del registro de las desapariciones y de los fenómenos asociados a su incidencia debería ser el de articular a las demás áreas de política como la investigación de casos o la búsqueda de personas en vida o muerte.

El estatus que guardan los registros en México no es el óptimo. En este sentido, se observó que la respuesta del Estado en materia de registro de desapariciones ha sido lenta, improvisada y poco transparente. Desde la administración federal pasada las iniciativas para generar registros han sido consecuencia de sentencias y casos coyunturales, lo cual ha dado como resultado instrumentos que no cuentan con la información que se requiere en esta materia. Esto significa que no han derivado en una política integral basada en evidencias. Tras 10 años de altos índices delictivos y violaciones a derechos humanos, aún no hemos logrado construir un registro confiable de desaparecidos que permita identificar las causas del problema, analizar sus tendencias y definir líneas de acción claras, coherentes y evaluables. En este sentido, hay que tener en cuenta que ni siquiera mediante el RNPED se ha logrado dimensionar la incidencia de este delito en nuestro país.

Es necesario que se conceptualice el registro en un sentido amplio, es decir, que considere todas las posibles variables relacionadas con las desapariciones desde su aspecto circunstancial, la vinculación con los procesos de procuración e impartición de justicia, hasta la georreferenciación de sitios de entierro como fosas clandestinas y comunes. Cuando hablamos de registro, no debemos pensar exclusivamente en personas desaparecidas sino en toda aquella evidencia *ex ante* o *ex post* que sea de utilidad para los usuarios, esto no es algo menor pues estamos haciendo referencia a la generación y sistematización de los datos que se requieren para localizar a una persona que ha dejado un vacío inconmesurable en su familia y círculo social cercano.

La información sobre desapariciones presenta un alto grado de dispersión, falta de claridad y carente de una estructura que mejore las búsquedas e investigación de casos. Se encontró que buena parte de los registros son de tipo circunstancial con fines de difusión y de difícil acceso. Además que hay un uso indistinto de términos como desaparecido, extraviado, ausente, no localizado, entre otros. Cabe mencionar que en el ámbito federal el RNPED no permite identificar siquiera entre aquellas personas que desaparecieron o que están extraviadas. Es preocupante esta falta de transparencia y claridad en torno al propio reconocimiento de las desapariciones forzadas e involuntarias desde la propia conformación de los registros, lo cual permite

adelantar de antemano una serie de obstáculos para que efectivamente se le pueda dar acceso a la justicia y a la verdad a las víctimas.

Sin embargo, estas no fueron las únicas inconsistencias o irregularidades que evidencian la falta de certezas en torno a la información de personas desaparecidas. En el ámbito estatal se halló la falta de validación de las cédulas de identificación pues, por ejemplo, se encontraron varios casos en los cuales la información de la ficha en cuestión no correspondía con la fotografía publicada. ¿Cómo se puede avanzar en la búsqueda y localización de una persona si las instituciones gubernamentales no publican datos validados y verificados en los registros de difusión? Aunado a ello, a partir del ejercicio analítico de observación y de las declaraciones de distintas asociaciones o colectivos de familiares, se aprecia que los registros estatales oficiales coexisten casos de personas que permanecen desaparecidas con aquellas que ya fueron localizadas con o sin vida. Esto permite suponer que las bases de datos en cuestión se encuentran desatendidas por las instancias correspondientes y, por ende, el cuestionamiento alrededor del interés y dedicación a las búsquedas e investigaciones de las desapariciones forzadas e involuntarias.

Esta respuesta no se limita al ámbito de la difusión. Por otro lado, si examinamos los datos relativos al funcionamiento del sistema de justicia encontramos que la conducta de desaparición rara vez se persigue y sanciona de manera efectiva. Los datos muestran, sin duda alguna, una respuesta muy poco vigorosa por parte del Estado mexicano en lo tocante a la procuración e impartición de justicia. Las evidencias de sanción reflejan que en materia de desapariciones forzadas la impunidad es regla. Por ejemplo, entre 2014 y 2015 no hubo ningún sentenciado en primaria instancia del fuero común de acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. Además, en 2015 solo hubo 13 reclusos por este delito a nivel nacional, menos de la mitad están cumpliendo una sentencia condenatoria.

Si se considera la significativa cantidad de personas desaparecidas en conjunto con los resultados obtenidos en la administración de justicia es un hecho que las acciones emprendidas en México están muy lejos de ser eficientes y de constituir una política pública especializada que permita prevenir, controlar y resolver los casos de desapariciones forzadas e involuntarias. Después de revisar y analizar los registros existentes, esto lamentablemente no es una sorpresa y mucho menos lo es para las familias que han experimentado personalmente las debilidades institucionales en esta materia. Una prueba de ello, es que diversas asociaciones y colectivos han tratado de subsanarlas por sus propios medios y de esta forma, generar datos y protocolos que coadyuven en la búsqueda de personas e investigación de los casos.

En muchas ocasiones, la respuesta oficial de las instituciones en torno a la falta de resultados versa a la carencia de recursos que estos no son suficientes. Sin embargo, es innegable que al menos desde mediados de 2015 se les ha dotado a las instituciones de procuración de justicia de *software* especializado para las bases de datos AM/PM con su respectiva capacitación sin que ello esté generando un impacto en la localización de personas desaparecidas. Asimismo, resulta innegable que la ciudadanía organizada, específicamente las asociaciones y colectivos de familiares, con menos recursos pero con más ganas y voluntad ha conseguido impulsar una agenda de mejora continua en el tema la cual no se observa en el sector público.

Sentar las bases para políticas públicas en materia de desaparecidos requiere articular de manera prioritaria y urgente una plataforma de información pública centrada en las necesidades del usuario con un fuerte enfoque de rendición de cuentas. Dicha plataforma tendría que permitir el diseño de herramientas y mecanismos de difusión masiva, consultar el estatus de las investigaciones, desarrollar análisis estadístico y geográfico, entre otros fines. Un punto de partida sería acelerar la implementación de la base de datos AM/PM así como transparentar los procesos e información administrados por las instituciones correspondientes. De acuerdo con la experiencia comparada de Perú y Colombia esta tarea no es imposible pues en estos países se ha logrado construir sistemas integrales con dichas características que permiten un manejo más centralizado de la información haciendo partícipes a distintos organismos.

## NOTAS FINALES

- <sup>1</sup> Estas facultades se especifican en 9 fracciones distintas del artículo 4 de la LNRPED.
- <sup>2</sup> Una facultad que parece no tener ningún sentido se encuentra en la fracción VI. En dicha fracción se menciona que es facultad del SESNSP integrar la información que le proporcionen las autoridades federales en el registro así como la que le suministren las entidades acerca de los padrones vehiculares. Pareciera que dicha fracción proviene más bien de una normativa relacionada con el Registro Público Vehicular.
- <sup>3</sup> En la fracción IV. de la LNRPED se especifican las características sociodemográficas y geográficas que se expondrán en la siguiente subsección.
- <sup>4</sup> Esta batería de causales de baja de registro solo está indicada para el RNPED del fuero federal. La nota del fuero común no señala cuáles son los criterios de actualización del registro, pero dado que el Comité del SIE de PGR es la instancia con estas atribuciones, es válido suponer que las causales son equivalentes.
- <sup>5</sup> El Programa de Mujeres y Niñas Desaparecidas “Dar Contigo” puede consultarse en: <http://www.ssp.gob.mx/extraviadosWeb/portals/extraviados.portal>
- <sup>6</sup> Calle, hora, minutos, fecha, entre que calles (2), país, estado, municipio, colonia, detalles (vestimenta, compañía) entre otra información que ayude a la localización.
- <sup>7</sup> Se enlistan todas aquellas actividades que desempeñan los actores involucrados para la integración del registro Dar Contigo
- <sup>8</sup> Los registros resultantes del programa ¿Has visto a? se publican en periódicos nacionales, regionales, estatales y locales.
- <sup>9</sup> Se presenta información actualizada al 17 de enero de 2017.
- <sup>10</sup> Herramienta de búsqueda avanzada.
- <sup>11</sup> Vigente del 10 de octubre al 15 de diciembre del presente año (sin especificar).
- <sup>12</sup> El apartado de declinación de averiguaciones previas al fuero común se encuentra aún en construcción.
- <sup>13</sup> Esta es un diferencia estratégica con el RNPED, cuyo propio origen se relaciona con un ordenamiento jurídico en el cual se establecen sus líneas generales.
- <sup>14</sup> Aunado al sub registro de casos ocasionado por causas atribuibles a la autoridad o a otras causas.
- <sup>15</sup> Si bien este sistema encuentra su valor agregado al considerar la hipótesis de que la persona desaparecida está muerta, permite recabar información de una naturaleza muy variada que pudiera mejorar las búsquedas.
- <sup>16</sup> Para mayor referencia sobre las características de los módulos se recomienda consultar el documento citado.
- <sup>17</sup> En este esquema solo se presentan las herramientas más importantes.
- <sup>18</sup> Solo aquella que pueda ser divulgada de conformidad con la legislación mexicana.
- <sup>19</sup> Se profundizará el análisis de los mecanismos de búsqueda en el fascículo Marco legal, políticas públicas y líneas de acción en materia de desapariciones forzadas e involuntarias el cual será publicado este año.
- <sup>20</sup> En este apartado se decidió abordar exclusivamente los registros disponibles en las plataformas digitales de las instituciones de seguridad y justicia debido a que estos son aquellos a los cuales tiene acceso de primera mano la población y, por ende, son aquellos a partir de los cuales puede acceder a datos que en dado caso le permitan apoyar en la localización de las personas desaparecidas, extraviadas, ausentes y no localizadas.
- <sup>21</sup> En el sitio web de la Fiscalía General del Estado de Nayarit únicamente se hace referencia a la Alerta Amber como trámite sin que se pueda ingresar a la respectiva base de datos, en el caso de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala se tiene meramente acceso a un video explicativo y a las redes sociales, mientras que en la página de la Fiscalía General del Estado de Yucatán solo es posible ubicar un video explicativo.
- <sup>22</sup> Acorde con lo estipulado en el registro, una persona ausente es aquella que voluntariamente abandonó su domicilio sin dar aviso a sus familiares. Mientras que una persona desaparecida es aquella de la cual se desconoce su paradero y que se encuentra en posible situación de riesgo por la forma en que ocurrió en sus desaparición, ya sea por un conflicto armado, una situación de violencia o disturbios de carácter interno o internacional, una catástrofe natural o cualquier situación que requiera la intervención de la autoridad. Por otra parte, una persona extraviada es aquella que sale de de su domicilio o de algún otro lugar y no puede regresar por alguna causa ajena a su voluntad, o inclusive por pertenecer a algún grupo vulnerable, como personas de la tercera edad, menores o personas con capacidades diferentes. En cuanto a la persona no localizada, esta es aquella que se encuentra en paradero desconocido para sus familiares, y que con base en información fidedigna puede estar relacionada en alguna situación de riesgo, presumible hecho delictivo convencional o asunto familiar en controversia.
- <sup>23</sup> La base de datos de personas no identificadas de la Procuraduría General de Justicia de Colima cuenta con 15 registros y únicamente tres de ellas cuentan con fotografía.
- <sup>24</sup> En el registro de la Fiscalía General de Querétaro para identificar los cuerpos de algunas personas se publican principalmente retratos, nombre y apellido si se conocen, características y señas particulares, número de averiguación previa o carpeta de investigación y la referencia del evento.
- <sup>25</sup> Los registros a partir de los cuales se ofrecen recompensas a las personas que brinden información efectiva para la localización de personas desaparecidas se encuentran en los sitios web de las instituciones de procuración de justicia del Estado de México y Nuevo León.

- <sup>26</sup> El uso indistinto de los términos se puede identificar mediante el análisis de las cédulas emitidas en ODISEA pues refiere fecha de ausencia, edad al desaparecer y lugar de extravío.
- <sup>27</sup> Se extrajeron datos de dos consultas de este tabulado por cada año. La primera de ellas consistió en consultar los presuntos delitos registrados por lugar de ocurrencia (entidad) y la segunda, las personas involucradas clasificadas por probable víctima y probable responsable por entidad federativa.
- <sup>28</sup> Cantidad de presuntos delitos del fuero común y federal registrados en las intervenciones de la policía estatal de las entidades federativas.
- <sup>29</sup> En este caso se cruzó la variable sexo. Consta de 4 valores posibles: hombres, mujeres, no identificado y otro.
- <sup>30</sup> Se extrajeron datos de dos consultas de este tabulado por cada año. Consistió en consultar la población de los centros penitenciarios por entidad según situación desagregada.
- <sup>31</sup> Se extrajeron datos de una consulta de este tabulado por cada año. Consistió en consultar los presuntos delitos y delitos registrados por entidad según tipo de delito y sistema penal. En este caso se filtró para seleccionar únicamente la desaparición forzada.
- <sup>32</sup> En este censo la categoría de análisis son los presuntos delitos y delitos registrados. Se definen como la cantidad de presuntos delitos y delitos consumados y en grado de tentativa registrados en las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación por el Ministerio Público del Fuero Común de las entidades federativas.
- <sup>33</sup> Otra posibilidad es que no se quiera reconocer la ocurrencia de esta problemática en la entidad por motivos políticos.
- <sup>34</sup> El caso contrario es Puebla pues en 2015 reportó 2 víctimas y ningún inculpado.
- <sup>35</sup> Se realizó una consulta al tabulado por cada año. Esta se basó en revisar los delitos en proceso, es decir, aquellos delitos registrados en las causas penales que fueron competencia de los órganos jurisdiccionales en materia penal de primera instancia de las entidades federativas.
- <sup>36</sup> Se realizó una consulta al tabulado por cada año. Esta extrajo datos de las víctimas de delitos en procesos iniciados. Se definen como la cantidad de víctimas registradas en las causas penales ingresadas por los órganos jurisdiccionales en materia penal de primera instancia de las entidades federativas.
- <sup>37</sup> La única víctima en proceso iniciado de 2014 ocurrió en Oaxaca. El tipo de sistema judicial no está especificado.
- <sup>38</sup> Se realizaron dos consultas al tabulado por cada año. La primera se basó en revisar los procesados e imputados registrados en causas penales ingresadas en primera instancia por los órganos jurisdiccionales en materia penal de las entidades federativas. La segunda consulta se basó en revisar los sentenciados registrados en causas penales ingresadas en primera instancia por los órganos jurisdiccionales en materia penal de las entidades federativas.
- <sup>39</sup> Al cierre de este documento los registros administrativos disponibles para consulta pública corresponden a 2014 y 2015. Estos registros contienen datos de 2013 y 2014, respectivamente.
- <sup>40</sup> Se podrían obtener datos de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos por entidad federativa e institución señalada como responsable según el derecho humano violado e incluso la violación específica, no obstante, esto no es posible puesto que la herramienta de consulta en línea no funciona al momento de la redacción de este documento.
- <sup>41</sup> Se reportan más hechos violatorios que víctimas porque algunas comisiones estatales no reportaron la cantidad de víctimas (ND)
- <sup>42</sup> Probabilístico, trietápico, estratificado y por conglomerados.
- <sup>43</sup> Las preguntas del cuestionario no distinguen entre aquellas desapariciones cometidas por funcionarios públicos y aquellas cometidas por particulares. En la pregunta se mencionan ambas posibilidades pero no por separado.
- <sup>44</sup> Acorde con lo expuesto por Julia Alonso Carbajal, integrante de Ciencia Forense Ciudadana en el "Foro internacional personas desaparecidas en México: ciencia, ciudadanía, Estado y derechos humanos", el "Registro Nacional Ciudadano de Personas Desaparecidas recababa datos por diversas secciones: en la sección A se señalaban las acciones que habían emprendido las familias. En la sección B se recababan datos de la persona que fueran útiles para su identificación. En la sección C se recopilaban datos sobre el hecho mismo. En la sección D se recababan datos económicos de las consecuencias que habían sufrido las familias".
- <sup>45</sup> El Mecanismo de Búsqueda Urgente fue creado a partir de la Ley 971 de 2005 y es un dispositivo que se activa de manera inmediata desde el momento que se presume la desaparición de una persona sin necesidad de que transcurra un determinado lapso de tiempo.
- <sup>46</sup> Acorde con lo establecido en el marco normativo correspondiente, las entidades intervinientes son la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (ASFADDES), Comisión Búsqueda Personas Desaparecidas, Cuerpo Técnico de Investigación, Departamento Administrativo de Seguridad, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Defensa, ONG Comisión Colombiana de Juristas, algunas personerías municipales y distritales, Policía Nacional, Procuraduría General de la Nación y Vicepresidencia de la República.

# BIBLIOGRAFÍA

- Ayala, M. A. (2013). *La Alameda: Ciudadanos buscando a sus desaparecidos*. Obtenido de Trabajo periodístico latinoamericano: <https://ayalamartinez.wordpress.com/2013/12/27/la-alameda-ciudadanos-buscando-a-sus-desaparecidos/>
- Chinchilla, R. (s.f.). *Personas desaparecidas, cuerpos recuperados, víctimas mortales y graves violaciones a los Derechos Humanos en el Perú: Antes, durante y después de la CVR*. Obtenido de <http://hrlibrary.umn.edu/research/Peru-Parra%20Chinchilla%20Cuerpos%20Recuperados.pdf>
- Comisión de la Verdad y la Reconciliación. (2003). *Plan nacional de investigaciones antropológico forense*. Obtenido de <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20IX/2.3.%20PLAN%20NACIONAL%20FORENSE.pdf>
- Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas. (2012). *Registro Nacional de Desaparecidos*. Obtenido de [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/COL/INT\\_CED\\_ADR\\_COL\\_22518\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/COL/INT_CED_ADR_COL_22518_S.pdf)
- Comisión Internacional de Personas Desaparecidas. (s.f.). *México*. Obtenido de <https://www.icmp.int>
- Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas. (2008). *Respuesta de Colombia a las desapariciones forzadas. Panorama general y recomendaciones*. Obtenido de <https://www.icmp.int/wp-content/uploads/2008/10/colrep-distrspa.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016). *Informe de actividades 2015*. Distrito Federal.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (s.f.). *Carpeta de información para familiares de personas desaparecidas*. Obtenido de <https://www.icrc.org/spa/assets/files/publications/colombia-missing-carpeta2.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (s.f.). *Base de datos ante mortem / post mortem. Herramienta informática para la gestión de datos forenses*. Obtenido de <https://www.icrc.org/spa/assets/files/publications/icrc-003-4155.pdf>
- Equipo Mexicano de Antropología Forense. (2016). *La importancia del proceso de investigación forense en casos de desaparición forzada*. Distrito Federal.
- Franco, D. (2015). La opacidad en “el registro” de desaparecidos. *Análisis Plural*, 131-141.
- Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, TRIAL, Et.al. (2014). *Informe alternativo presentado al Comité contra la Desaparición Forzada en vista de la adopción de la lista de cuestiones sobre el informe e México durante la 7a*. Obtenido de [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CED\\_ICO\\_MEX\\_17773\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_ICO_MEX_17773_S.pdf)
- Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, TRIAL, Et.al. (2016). *Informe de seguimiento presentado al Comité contra la Desaparición Forzada sobre el cumplimiento de las medidas recomendadas en las observaciones finales adoptadas el 13 de febrero de 2015 (CED/C/MEX/CO/1)*. Obtenido de [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CED\\_NGS\\_MEX\\_23956\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_NGS_MEX_23956_S.pdf)
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2013). *Comportamiento del fenómeno de la desaparición, Colombia, 2013*. Obtenido de <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/10180/188820/FORENSIS+2013+9-+desaparecidos.pdf/cd79a6ed-80b4-4f4c-afaa-oafd7c2093c2>
- Lastiri, X. (2014). *Las páginas de desaparecidos de las procuradurías son un caos: La Alameda, tenemos que hacer su trabajo, dicen*. Obtenido de Sin Embargo: <http://www.sinembargo.mx/20-07-2014/1058485>
- Memoria del “Foro internacional personas desaparecidas en México: ciencia, ciudadanía, Estado y derechos humanos. (s.f). Obtenido de [http://forodesaparecidos.xoc.uam.mx/relatorias/conversatorio\\_8.pdf](http://forodesaparecidos.xoc.uam.mx/relatorias/conversatorio_8.pdf)
- Morales Elisondo, C. (septiembre de 2015). La desaparición: un problema que impacta a las personas vulnerables. *DFensor*, 16-22.
- Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2010). *Plan de investigación para el delito de desaparición forzada de personas*. Obtenido de [https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/diciembre/Plan\\_de\\_Investigacion\\_Desaparicion.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/diciembre/Plan_de_Investigacion_Desaparicion.pdf)
- Robledo, C. (2012). *Drama social y política del duelo de los familiares de desaparecidos en Tijuana en el marco de la Guerra contra el Narcotráfico (2006-2012)*. Colegio de México.
- Saúl Rodríguez, L. (2013). *Proyecto Frontera: Buscando la identidad de 25 mil desaparecidos*. Obtenido de Animla Político: <http://www.animalpolitico.com/2013/03/proyecto-frontera-buscando-la-identidad-de-25-mil-desaparecidos/>
- Vélez, A. (2015). Contexto social. Obtenido de <http://emaf.org.mx/contexto-social/>

## Marco jurídico

*Código Penal Federal*. (2016). *Orden jurídico*. Obtenido de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes>

*Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas*. (2012). *Orden jurídico*. Obtenido de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes>

*Ley 589 Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones* (2000). Diario Oficial 44073. Obtenido de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14507>

*Ley 28022 Ley que crea el registro nacional de información de personas desaparecidas* (2003). Diario Oficial 44073. Obtenido de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14507>

## Fuentes

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015-2016*. Obtenido de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnpje/2015/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015-2016*. Obtenido de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnije/2015/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública, y Sistema Penitenciario Estatal 2015-2016*. Obtenido de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2015/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Estadísticas de los organismos públicos de derechos humanos*. Obtenido de [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/seg\\_pub/der\\_hum/default.aspx](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/seg_pub/der_hum/default.aspx)

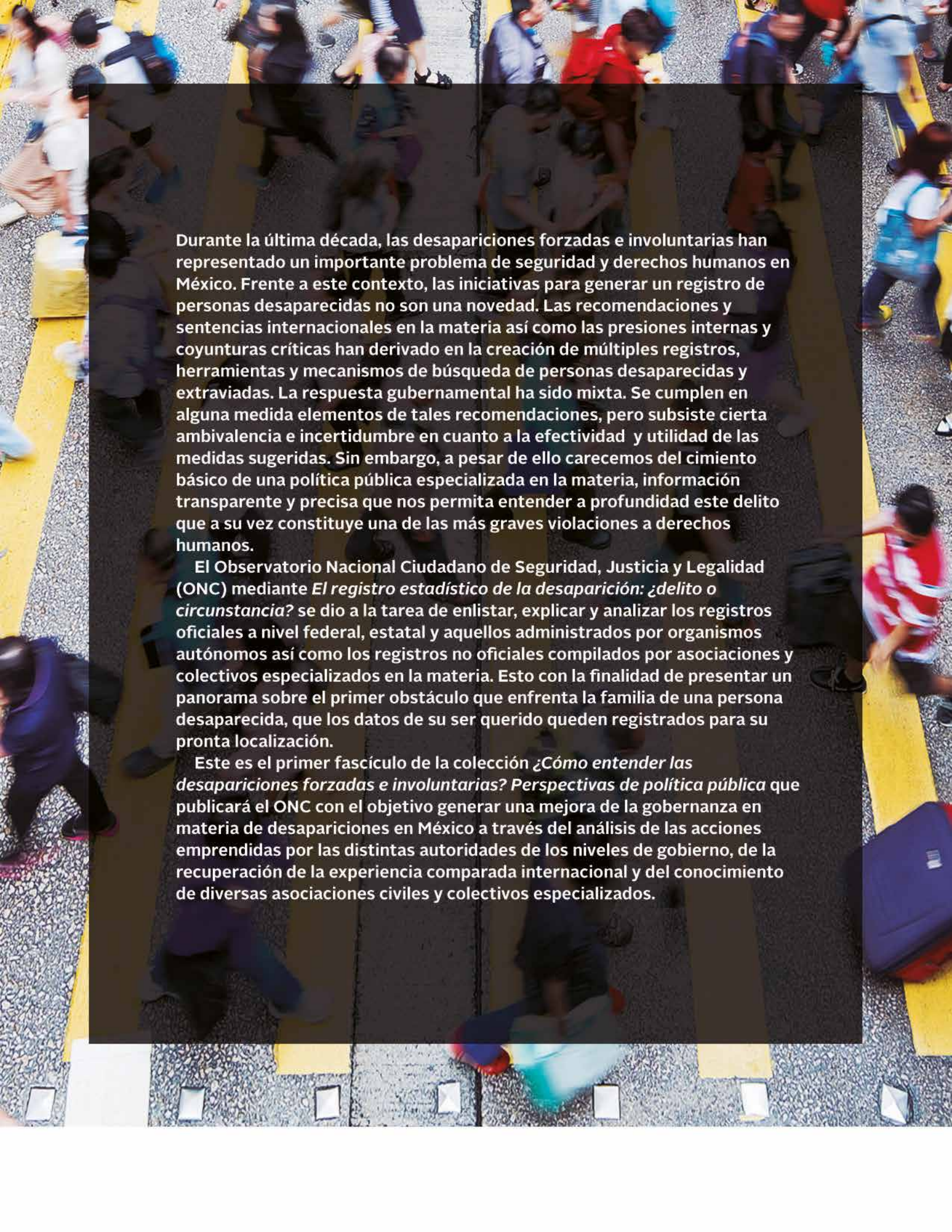
Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013-2016*. Obtenido de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/>

Procuraduría General de la República. (2016). *Información estadística sobre desaparición de personas*. Obtenido de <http://www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/informacion-estadistica-sobre-desaparicion-de-personas>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2016). *Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas*. Obtenido de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>

*El registro estadístico de la desaparición: ¿delito o circunstancia?*  
Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad

Se terminó de imprimir en febrero de 2017,  
En los talleres de L. Alberto Avelar F.  
Primavera No. 16 bis Col. Segunda Sección Santiago  
Acahualtepec, C.P. 09609, México, Ciudad de México  
Contacto: eif2000@hotmail.com  
El tiro consta de 500 ejemplares



Durante la última década, las desapariciones forzadas e involuntarias han representado un importante problema de seguridad y derechos humanos en México. Frente a este contexto, las iniciativas para generar un registro de personas desaparecidas no son una novedad. Las recomendaciones y sentencias internacionales en la materia así como las presiones internas y coyunturas críticas han derivado en la creación de múltiples registros, herramientas y mecanismos de búsqueda de personas desaparecidas y extraviadas. La respuesta gubernamental ha sido mixta. Se cumplen en alguna medida elementos de tales recomendaciones, pero subsiste cierta ambivalencia e incertidumbre en cuanto a la efectividad y utilidad de las medidas sugeridas. Sin embargo, a pesar de ello carecemos del cimiento básico de una política pública especializada en la materia, información transparente y precisa que nos permita entender a profundidad este delito que a su vez constituye una de las más graves violaciones a derechos humanos.

El Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) mediante *El registro estadístico de la desaparición: ¿delito o circunstancia?* se dio a la tarea de enlistar, explicar y analizar los registros oficiales a nivel federal, estatal y aquellos administrados por organismos autónomos así como los registros no oficiales compilados por asociaciones y colectivos especializados en la materia. Esto con la finalidad de presentar un panorama sobre el primer obstáculo que enfrenta la familia de una persona desaparecida, que los datos de su ser querido queden registrados para su pronta localización.

Este es el primer fascículo de la colección *¿Cómo entender las desapariciones forzadas e involuntarias? Perspectivas de política pública* que publicará el ONC con el objetivo generar una mejora de la gobernanza en materia de desapariciones en México a través del análisis de las acciones emprendidas por las distintas autoridades de los niveles de gobierno, de la recuperación de la experiencia comparada internacional y del conocimiento de diversas asociaciones civiles y colectivos especializados.