

LA RECIENTE LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS EN MÉXICO Y SUS FAMILIARES

.....

Estelí Martínez Consuegra

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México.

RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto abordar el reciente proceso legislativo que se vivió en México, por virtud del cual se creó la Ley de la Fiscalía General de la República (FGR) y se derogó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; dicha reforma se justificó bajo una supuesta necesidad de reconocer plenamente la autonomía constitucional de la que goza dicha institución desde finales del 2018.

La propuesta inicial de reforma contemplaba varios aspectos ampliamente riesgosos que abordaré en el desarrollo del artículo; a pesar de que algunos no prosperaron, la discusión se inclinó por crear esta nueva legislación que no goza de aceptación ni reconocimiento por parte de los actores más relevantes de la tragedia social de las desapariciones en México, que, además, constituyen una de las más grandes violaciones a los derechos humanos: los familiares de las personas desaparecidas.

Palabras clave

Ley de la Fiscalía General de la República; Protocolo homologado para la búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

ABSTRACT

The main purpose of this paper is the analysis of the recent legislative process in Mexico that ended up in the creation of a new law for the Attorney General; this legislation abrogated the previous one that has ruled the institution. The supposed justification of that decision was

the need of a new legislation that will respect the constitutional autonomy that the Attorney General in Mexico has since 2018.

Initially the legal proposal contemplated very risky issues that we will address during the development of this paper; although some of them did not prospered, the new legislation became a reality although it was not accepted by the main actors in the tragedy of the disappearances in Mexico and one of the most serious human rights violations; namely the relatives of the thousands of missing persons.

Keywords

General Attorney of the Republic's Law; Approved Protocol for the search for Disappeared and Non-Located Persons: National System for the Search for Disappeared Persons.

1. INTRODUCCIÓN

La iniciativa de reforma para crear una ley de la Fiscalía General de la República que supuestamente garantizara la plena autonomía que dicha institución adquirió mediante reforma constitucional del año 2014, y que entró en vigor en diciembre de 2018, fue un simple pretexto para intentar disminuir las obligaciones de las fiscalías en materia de búsqueda de personas desaparecidas de cara a la entrada en vigor (el 6 de enero de 2021) del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PHB). Este instrumento jurídico contempla las obligaciones que tendrán todas las autoridades del Estado mexicano en materia de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas a nivel nacional, y en particular les impuso a las fiscalías obligaciones claras

de búsqueda de personas (además de sus ya inherentes obligaciones de investigación de delitos); este hecho molestó mucho a la FGR, quien, alegando su autonomía, se ha negado a reconocerlo y aceptarlo.

En su origen la minuta que planteaba la propuesta de nueva ley contempló aspectos ampliamente riesgosos; el principal fue que proponía la salida de la Fiscalía General de la República, del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, el órgano colegiado más importante que existe para dictar medidas y políticas en materia de desaparición de personas y cuya integración y votos no favorecen a las instituciones de procuración de justicia (fiscalías), sino a los familiares de personas desaparecidas; otros aspectos igualmente preocupantes fueron: el papel de la Guardia Nacional como auxiliar de las autoridades ministeriales, la falta de autonomía de los servicios periciales, la disminución de los derechos de las víctimas de participar en las investigaciones de sus casos, la ambigüedad sobre la participación de la FGR en el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y la disminución de los derechos de las familias de participar en los nombramiento de fiscales especiales.

Por una circunstancia política que no pudo ser casualidad, la propuesta de ley fue presentada en diciembre de 2020, poco tiempo después de que se publicara en el Diario Oficial de la Federación el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (se publicó el 6 de octubre de 2020 y entró en vigor el 6 de enero del 2021); como señalé con anterioridad, el PHB aumenta las obligaciones de las autoridades ministeriales más allá de las impuestas por la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGD).

A pesar del amplio rechazo de colectivos, familiares, instituciones dedicadas a la búsqueda de personas desaparecidas y organismos nacionales e internacionales, la reforma prosperó y la nueva ley, denominada Ley de la Fiscalía General de la República, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021; si bien hubo cosas de la minuta original que finalmente no prosperaron, entre ellas la salida de la FGR del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, esta ley representa una afrenta a la lucha que por años han emprendido aquellos que buscan a sus familiares desaparecidos.

2. INSTITUCIONES RELACIONADAS CON LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN MÉXICO

Si hablamos de instituciones relacionadas con la búsqueda de personas desaparecidas en México, necesariamente tenemos que empezar por la ley especial que contempla los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares y que también establece la obligación que tiene el Estado mexicano de crear otras instituciones en materia de búsqueda de personas que desarrollaremos en este numeral.

a) Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGD)

La denominada Ley General de Desapariciones, cuyo nombre completo es Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGD), es un ordenamiento jurídico que debe pensarse como un logro obtenido a través de la lucha que por años han emprendido las familias y los colectivos de personas desaparecidas en México; bajo esta óptica hay que reflexionar que esta ley data apenas de finales del 2017; antes de ello no existía una ley especial que regulara de manera específica los tipos penales de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y delitos vinculados; no existían el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, las Comisiones de Búsqueda (una a nivel nacional llamada Comisión Nacional de Búsqueda de Personas y 32 Comisiones Estatales, una por cada entidad federativa del territorio mexicano) y tampoco existía el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PHB); tenemos estas instituciones en virtud de que así lo contempla la LGD.

Sobre los delitos especiales que contempla esta ley, tenemos que la desaparición forzada de personas es aquella que exhibe los siguientes elementos y castigos:

- Debe ser cometida por un servidor público o bien un particular que cuente con la

autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público.

- La conducta implica privar de la libertad de cualquier forma a una o más personas, seguida de la conducta de negar el reconocimiento de dicha privación o de proporcionar información sobre su suerte, destino o paradero.
- A quien o quienes cometan este delito, se le(s) castigará con pena de treinta a sesenta años de prisión, de diez mil a veinte mil días multa y destitución e inhabilitación de funcionario público hasta por dos veces el tiempo de prisión impuesto.
- A quien omita entregar al nacido de una víctima de desaparición forzada durante el tiempo de ocultamiento se le castigará con multa de quinientos a ochocientos días y prisión de veinte a treinta años.
- Se impondrá de veinticinco a treinta y cinco años de prisión a quien, sin haber participado en la desaparición forzada de la persona, retenga o mantenga oculto al niño o la niña que nazca durante el periodo de desaparición de la madre.

Además, la ley contempla 9 supuestos en donde las sanciones pueden ser incrementadas hasta en una mitad cuando:

1. Durante o después de la desaparición forzada la persona muera a consecuencia de cualquier alteración de la salud producto de la desaparición o enfermedad previa que no fue atendida por los autores del delito;
2. La persona desaparecida sea niña, niño o adolescente, mujer, mujer embarazada, persona con discapacidad o persona mayor;
3. La condición de persona migrante o afrodescendiente, la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena o cualquier otro equiparable, sea la motivación para cometer el delito;
4. La identidad de género o la orientación sexual de la víctima sea la motivación para cometer el delito;
5. La persona haya sido desaparecida por su actividad como defensora de derechos humanos;
6. La persona haya sido desaparecida en razón de su labor como periodista;
7. La Persona Desaparecida sea integrante de las Instituciones de Seguridad Pública;

8. El o los autores tenga(n) vínculos de parentesco, amistad, relación laboral o de confianza con la víctima, o

9. Los delitos se realicen con el propósito de impedir que las autoridades competentes conozcan de la comisión de otros delitos.

Existen también cuatro supuestos en los que la pena puede ser disminuida:

1. Cuando los perpetradores liberen a la víctima dentro de los diez días siguientes a la comisión del delito, la disminución será de hasta la mitad;
2. Si los autores proporcionan información que conduzca a la localización con vida de la persona, la disminución será de hasta una tercera parte;
3. Si los autores proporcionan información que conduzca a la localización del cadáver o los restos de la persona, la disminución será de hasta una cuarta parte; y
4. Si los autores o partícipes brindan información que permita esclarecer los hechos y dar con los culpables, la disminución será de hasta una quinta parte.

Ahora bien, en el caso de la desaparición cometida por particulares, la distinción, tal cual sugiere el nombre; es que en ella no participan agentes o funcionarios del Estado; en este caso lo único que cambia son las sanciones que son un poco menos duras que aquellas señaladas para la desaparición forzada; por ejemplo, el tipo básico de desaparición cometida por particulares se sanciona de veinticinco a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multas; en el caso de ocultamiento de niños nacidos durante el periodo de ocultamiento con prisión de diez a veinte años y multa de quinientos a ochocientos días y de diez a veinte años de prisión a quien sin haber participado en la comisión del delito mantenga oculto al nacido durante el periodo de desaparición; de igual forma pueden aumentarse o disminuirse siguiendo las mismas reglas ya descritas para el delito de desaparición forzada de personas.

La ley también habla de delitos vinculados a la desaparición de personas; entre estos se encuentran, por ejemplo: el desechar, ocultar, destruir, incinerar, inhumar o desintegrar cualquier resto humano o cadáver con la finalidad de ocultar un delito; estos actos se sancionan con prisión de quince a veinte años y multa de mil

a mil quinientos días. También hay sanciones que oscilan de los tres a los doce años de prisión y multas de trescientos a seiscientos días, para aquellos casos donde funcionarios públicos impiden el ingreso al personal especializado en búsqueda de personas o a las autoridades encargadas de la investigación a cualquier instalación pública, o a quienes obstaculicen las acciones de búsqueda, o a quienes, sabiendo el paradero de una niña o niño que hubiera nacido en el periodo de desaparición de su madre, oculten la información sobre su suerte o paradero, o bien destruyan, falsifiquen u oculten documentos que acrediten la verdadera identidad de una niña o niño cuyo nacimiento se dio durante el periodo de desaparición de su madre.

Finalmente, esta ley especial contempla otros dos aspectos importantes; el primero es que señala que la ausencia de la persona puede deberse a que contra ella se cometió el delito de desaparición forzada de personas o el delito de desaparición cometida por particulares o cualquier otro delito; éste es un detalle relevante pues, aunque parezca obvio, una persona puede estar ausente víctima de un secuestro, de una sustracción de menores, de un homicidio, de un feminicidio, de una privación ilegal de la libertad, de trata de personas, etc. Esta aclaración rompe la asociación que en muchas ocasiones se da al suponer que, cuando hablamos de personas desaparecidas, nos estamos refiriendo exclusivamente a las víctimas de los delitos de desaparición forzada de personas y/o desaparición cometida por particulares. El segundo aspecto tiene que ver con la presunción del delito; la ley señala 5 supuestos en los cuales se va a presumir que la ausencia de la persona está relacionada con la comisión de un hecho delictivo; éstos son los siguientes:

- Cuando la persona de la que se desconoce su paradero es menor de 18 años de edad;
- Cuando de la descripción inicial de los hechos se pueda desprender la probable comisión del delito de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares o cualquier otro delito;
- Cuando de conformidad con el análisis de contexto se determine que las condiciones de la desaparición de la persona corresponden a la probable comisión de un delito;

Cuando, aun sin haber elementos de la probable comisión de un delito, han transcurrido

setenta y dos horas sin tener noticia de la suerte, ubicación o paradero de la persona, y

- Cuando antes del plazo establecido en el inciso anterior aparezcan indicios o elementos que hagan suponer la probable comisión de un delito.

Cuando la ausencia de la persona se encuadra en alguna de las anteriores descripciones, primero estamos en presencia de la categoría jurídica de persona desaparecida y segundo se debe iniciar de inmediato la carpeta de investigación, y con ello la Fiscalía deberá iniciar todos los actos de investigación necesarios para dar con el paradero de la persona, esclarecer los hechos y detener a los perpetradores.¹

b) El Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y las Comisiones de Búsqueda.

La LGD tiene varios objetivos; entre ellos me referiré a dos en particular:

- Crear el Sistema Nacional de Búsqueda, y
- Crear la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de Comisiones Locales de Búsqueda en las entidades federativas.

Con relación al Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, es una reunión de los titulares de las dependencias que se encuentran íntimamente relacionadas con la búsqueda de personas; no cuenta con instalaciones ni personal propio, se reúne una vez cada seis meses y es posible convocar a reuniones extraordinarias cuando la urgencia de los temas así lo requiera.

El artículo 45 de la Ley General de Desaparición establece que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB) está formado por 42 integrantes:

- Las personas titulares de las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores;
- Las personas titulares de la Fiscalía General de la República, la Guardia Nacional, las 32 Comisiones Locales de Búsqueda y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública,
- La persona que designe la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) y
- Tres personas del Consejo Nacional Ciudadano. Cabe aclarar que este Consejo es un órgano consultivo del Sistema Nacional de

Búsqueda de Personas; una de sus principales funciones es proponer mejoras a los mecanismos de búsqueda y supervisar a las autoridades encargadas de buscar a personas desaparecidas; está integrado por 13 personas, 5 familiares de personas desaparecidas, 4 especialistas en materia de defensa de derechos humanos y 4 representantes de organizaciones de la sociedad civil.

El artículo 43 de la LGD señala que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas tiene como objetivo diseñar y evaluar de manera eficiente y armónica los recursos del Estado Mexicano para establecer las bases generales, políticas públicas y procedimientos para la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas.

Una de las atribuciones del SNB es emitir el Protocolo Homologado de Búsqueda (artículo 49, fracción XVI); este instrumento jurídico funge como una de las herramientas con las que cuenta el SNB para buscar de manera más eficiente y eficaz a las personas desaparecidas en México. El SNB hizo valer su atribución y creó el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PHB), al que me he estado refiriendo desde el inicio de este artículo.

c) El Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PHB)

El PHB, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 2020 y en vigor desde el 6 de enero de 2021, es un ordenamiento nuevo, tal cual se aprecia, pero lo que es más importante: novedoso.

Lo primero que hay que recalcar es que el PHB, además de ser un ordenamiento jurídico en toda su expresión, es la consecuencia de un proceso legítimo que recogió las voces e integró las propuestas de todos los actores sociales y expertos nacionales e internacionales que quisieron manifestarse a través de un amplio proceso de participación ciudadana al que convocó la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB), en abril de 2019. El borrador del entonces Proyecto de Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PPHB) fue presentado a las Comisiones Locales de Búsqueda para su retroalimentación; además, se llevaron a cabo 4 foros regionales que se realizaron de forma remota

debido a las circunstancias de confinamiento por la pandemia de SARS-CoV2 (COVID19), y se recibió retroalimentación escrita a través de una cuenta de correo electrónico creada para tal propósito; también existieron mesas de profundización técnica en las que participaron los Comités técnicos de las Comisiones Locales de Búsqueda, familiares y sus representantes, el Consejo Nacional Ciudadano, instituciones integrantes del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y organizaciones civiles; finalmente, se consultó a expertos que trabajan estos temas en otros países como Perú y Colombia.

La existencia del PHB marca un importante precedente. A pesar de que, con anterioridad a su existencia, en México se contaba con otros Protocolos; por ejemplo: Protocolo Alba (aplicable a la desaparición de mujeres), protocolo Amber (para el caso de niños) o el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares; ninguno de ellos es aplicable a nivel nacional, para todo tipo de delitos que pudieran motivar la ausencia de la persona, ni le impone obligaciones a todas las autoridades mexicanas en materia de búsqueda de personas.

Como es fácil de suponer en un tema tan complejo, delicado y de tan elevada importancia; los retos que implicó la hechura del PHB fueron diversos; entre ellos podemos destacar que:

- Debía contemplar que la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas no es un proceso único y lineal; a las personas se les debe buscar de distintas formas pues ello genera mayores posibilidades de encontrarlas y hace más eficiente la búsqueda. Estas distintas formas en el PHB se denominan: tipos de búsqueda y son 5; búsqueda inmediata, búsqueda individualizada, búsqueda por patrones, búsqueda generalizada y búsqueda de familia. En términos muy generales podemos describirlos así:

- a) La Búsqueda Inmediata, como su nombre lo indica, empieza desde el momento mismo en que las autoridades tienen conocimiento de que una persona está ausente y se acaba hasta el momento en que las pistas o el impulso de la misma se ha agotado; esto es, ya no hay más lugares a donde buscar a la persona, ni rutas que recorrer, ni familiares

- o amigos que entrevistar que nos pudieran brindar información;
- b) La Búsqueda Individualizada inicia con la apertura de la carpeta de investigación y solamente concluye cuando se localiza a la persona, sea que se le localice con vida o desafortunadamente, sin vida; en este caso, las autoridades deberán identificar plenamente sus restos y restituirlos con dignidad a sus familiares. En este tipo de búsqueda lo que existe es una presunción de delito; se actúa bajo el supuesto de que la ausencia de la persona se debe a que contra ella se está cometiendo un hecho delictivo; esta presunción de delito de acuerdo con la LGD, y con el PHB, se da en los siguientes casos:
- o Cuando la ausencia sea de una niña, niño o adolescente (menor de 18 años), o lo haya sido al momento de que se perdió contacto con el,
 - o Cuando de los hechos se desprenda la probable comisión del delito de desaparición forzada, desaparición cometida por particulares o cualquier otro delito,
 - o Cuando del análisis de contexto se desprenda que las condiciones de la desaparición pueden estar asociadas a la comisión de un delito,
 - o Cuando sin haber elementos de la probable comisión de un delito han pasado 72 horas sin tener noticias de la suerte de la persona, y
 - o Cuando sin haber transcurrido el tiempo señalado en el punto anterior, emergen indicios que hacen presumir la comisión de un delito.
- Además, el PHB adhiere otros dos supuestos de presunción de delito:
- o Cuando la ausencia es de mujeres, y
 - o Cuando la ausencia es de reporteros o defensores de derechos humanos.
- En todos estos casos la ley va a obligar a las autoridades a que busquen a la persona ausente (desde el principio), con todos los recursos jurídicos que tengan disponibles; aquí, búsqueda inmediata y búsqueda individualizada caminan de forma paralela.
- c) La Búsqueda por Patrones es aquella que permite asociar casos; se parte de que las desapariciones pueden ser hechos aislados, pero también pueden atender a circunstancias que están relacionadas. En los casos donde existan circunstancias similares o donde los perpetradores puedan ser los mismos, podemos hablar de un posible patrón que debe analizarse y explotarse bajo el entendido de que este tipo de búsqueda puede conducir a la localización de varias personas cuyas desapariciones exhibieron elementos comunes.
- d) La búsqueda generalizada es aquella que pone énfasis en los lugares y no en las personas; esto es, se está buscando a todas las personas de las que se tiene conocimiento están ausentes; este tipo de búsqueda tiene dos vertientes: una de datos y otra de campo; en la primera, se deben confrontar registros, se sabe quienes son las personas desaparecidas, pues existe un registro denominado Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RENPDNO), que debe contrastarse con otros como el Registro de Fosas Comunes y Fosas Clandestina o el Registro de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas, o el Registro Nacional de Detenciones o aquel con el que cuentan las autoridades migratorias, etc. La intención es detectar positivos; por ello, estas confrontas deben hacerse de manera regular y de preferencia de manera automática. La vertiente de campo se da a través de la búsqueda en escenarios llamados precisamente de búsqueda (lugares); se busca en hospitales, centros de detención, albergues, centros contra adicciones, morgues, fosas comunes, etc. Se sale a buscar a todas las personas que puedan encontrarse; si en algún lugar se encuentra algún cuerpo o restos (este lugar se denomina contexto de hallazgo), debe registrarse y se procede a la identificación del cuerpo y/o restos para que puedan ser restituidos de forma digna a sus familiares.
- e) Finalmente, la búsqueda de familia; en este tipo de búsqueda se tiene a una persona viva, pero extraviada, o sin vida, pero identificada; en estos casos lo que deben hacer las autoridades es buscar a la familia para reunificarla o para hacer la restitución del cuerpo.
- El Protocolo debía establecer las responsabilidades de distintas autoridades que

están directamente relacionadas y obligadas a la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas; desde las fiscalías hasta las Comisiones de Búsqueda, las policías y los Juzgados que conocen del juicio de amparo por desaparición forzada de personas. El PHB tenía que organizar los roles y las facultades de todas estas autoridades e instituciones que, dentro del ámbito de sus competencias, deben llevar a cabo acciones de búsqueda o colaboración.

- El PHB tuvo que desambiguar aspectos confusos de la LGD; por ejemplo, aclaró las atribuciones competenciales de la Comisión Nacional y las Comisiones Locales, en relación a los casos en los que cada una debe determinar y ejecutar las acciones de búsqueda; también aclaró en qué supuestos la CNB puede solicitar acompañamiento de la Guardia Nacional para los trabajos que se realicen en campo; y clarificó los casos de desaparición de personas vinculadas con movimientos políticos, pues la LGD señala que la CNB debe mantener comunicación con las Fiscalías Especializadas para establecer acciones de búsqueda en estos casos, pero no esclarece si se refiere a ejecutar, determinar, dar seguimiento, solicitar o todas las anteriores.

Todos los retos que presentó su elaboración fueron atendidos; entre sus aciertos el PHB logró determinar para todas las instituciones del Estado encargadas de la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, las acciones que les corresponde realizar y bajo qué supuestos; también contempla un mecanismo para ser revisado con miras a su propia actualización a los dos años de haber entrado en vigor; mecanismo carente en las leyes que usualmente caen en desuso antes de ser reformadas o abrogadas y sustituidas por otras.

El apartado 9 del PHB habla de su implementación; establece que debe crearse una Comisión de Implementación, Monitoreo, Evaluación y Actualización del PHB (CI), integrada por la persona titular de la CNB (quien la preside), dos representantes del Consejo Nacional Ciudadano, la persona designada para el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB) de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ), y un representante de las Comisiones Locales de Búsqueda de Personas (CLB); cada miembro tiene un suplente. Dicha Comisión

contará con invitados permanente que tendrán voz, pero no voto, entre ellos: la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; también se podrá invitar, por acuerdo de la propia CI, a otros organismos o instituciones nacionales o internacionales como observadores.

La Comisión de Implementación debe tener 35 enlaces de implementación pertenecientes a las siguientes instituciones:

- Uno por cada Comisión Local de Búsqueda,
- Un representante de la Fiscalía General de la República (FGR),
- Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y,
- Un representante de la Guardia Nacional (GN).

Los enlaces son designados por sus instituciones para fungir como impulsores de la implementación del PHB; de particular importancia son los enlaces de las Comisiones Locales de Búsqueda que, además de impulsar la implementación en sus propias instituciones, deben hacerlo en todas las instituciones vinculadas por el Protocolo en sus entidades.²

Finalmente, el apartado 9.2.1 del PHB habla del diagnóstico y fortalecimiento institucional; en particular, el párrafo 541 señala que la Comisión de Implementación debe establecer cuáles son los recursos materiales, humanos y tecnológicos necesarios para que cada institución desempeñe de forma correcta las obligaciones que le asigna el Protocolo; este diagnóstico tiene la finalidad de contrastar los recursos con los que cuentan las instituciones y los recursos que deben tener para implementar de forma correcta el protocolo.

3. LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS DE LAS FAMILIAS DE PERSONAS DESAPARECIDAS

En diciembre de 2021, un senador de la República mexicana presentó una iniciativa para

que se expidiera la Ley de la Fiscalía General de la República y se abrogara la legislación que hasta ese momento regulaba a la institución y que se denominaba: Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; dicho planteamiento afectaba diversos artículos de leyes generales y federales como la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGD). Uno de los puntos más preocupantes de la iniciativa fue que proponía la salida de la Fiscalía General de la República y por consiguiente de todas las fiscalías del país, del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

La consecuencia directa de un planteamiento de esa naturaleza era que las fiscalías ya no estarían obligadas a buscar a las personas desaparecidas y/o no localizadas; el argumento que esgrimía la FGR era que sus atribuciones constitucionales eran exclusivamente de investigación de delitos. Aquí me permitiré abrir un paréntesis para recordar que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas es el encargado de diseñar e implementar las políticas públicas en materia de búsqueda de personas a nivel nacional y, por lo tanto, para lograr su objetivo es necesario que cuente con herramientas como el PHB, que expresamente le impone a las fiscalías obligaciones de búsqueda desde el momento mismo en que se les da a conocer la ausencia de una persona (lo que se describí en el numeral anterior como búsqueda inmediata). Y en los casos de presunción de delito (también especificados en el numeral 2), las fiscalías deben iniciar sin dilación alguna la apertura de la carpeta de investigación y con ello dar inicio a la realización de todos los actos de investigación a los que están facultados y obligados.

Con relación al proceso por virtud del cual se dio la reforma, de manera muy breve podemos resumirlo así:

- La propuesta de ley se presentó a la cámara de Senadores en diciembre de 2021,
- Durante los meses de enero y febrero de 2021, colectivos de familiares, sus representantes y/o acompañantes solidarios, el Consejo Nacional Ciudadano, instituciones como las CNB y las Comisiones Locales de Búsqueda (CLB's), así como organismos nacionales e internacionales de defensa de los derechos humanos, alzaron la voz explicando que la reforma sería un retroceso para la búsqueda de personas desaparecidas y para la impartición de justicia.
- Múltiples eventos fueron organizados, algunos por los familiares y sus representantes con los senadores de la República a quienes intentaron hacerles ver el retroceso que marcaba la iniciativa de ley; otro entre los representantes de la fiscalía, la CNB, las CLB's, la Guardia Nacional, el Consejo Nacional Ciudadano y familiares de víctimas de personas desaparecidas.
- El Senado de la República llevó a cabo el 1 de marzo del 2021 un foro participativo que fue ampliamente criticado por no haber sido un ejercicio de parlamento abierto que permitiera la participación de todos los afectados e interesados.
- La Comisión Nacional de Búsqueda, desde que se presentó la iniciativa, fijó su postura de rechazo; en un comunicado señaló que la legislación "implica un retroceso en la administración de justicia, la negación de los derechos de verdad, justicia y reparación, así como un rechazo a la colaboración interinstitucional, y un correcto entendimiento de lo que significa la autonomía de la Fiscalía General de la República en un Estado de Derecho".³
- La iniciativa también proponía que la Fiscalía General de la República subordinara a otras dependencias como los Servicios Periciales que necesariamente deben gozar de autonomía técnica; igualmente le quitaba la obligación de atraer casos relevantes y le permitía desconocer su relación con los organismos internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja, la oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En resumen, lo que la FGR quería no tenía nada que ver con su autonomía constitucional, sino con su pretensión de continuar actuando con secrecía y autoritarismo, sin que nadie o nada le pusiera límites.
- El 8 de marzo de 2021, con el mal tino o la mala voluntad que en muchas ocasiones caracteriza a las autoridades, en plena celebración del día de la mujer que tiene una especial connotación de dolor para quienes buscan a sus mujeres desaparecidas, las

Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos del Senado de la República aprobaron el dictamen de reforma y con ello pusieron en riesgo a todas las familias de personas desaparecidas y los logros obtenidos con su incansable lucha a través de los años. Así, la discusión pasaba al Pleno del Senado.

- El 17 de marzo del 2021, el Pleno del Senado de la República aprobó el dictamen de ley, no sin antes hacerle modificaciones; ente ellas, detuvo la salida de FGR del Sistema Nacional de Búsqueda.
- Los días 12, 13 y 14 de abril de 2021, la Cámara de Diputados llevó a cabo un ejercicio de parlamento abierto al que fueron convocados autoridades, especialistas, académicos y representantes de la sociedad civil.
- El 22 de abril de 2021, la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular el dictamen para enviarlo nuevamente a la Cámara de Senadores con las siguientes modificaciones:
 1. Que la fiscalía ejerza su facultad de atracción en casos de relevancia social y cuando las víctimas lo soliciten,
 2. Que las fiscalías brinden atención a las víctimas, y
 3. Que las fiscalías reciban propuestas de los familiares sobre líneas de investigación aplicables a sus casos.⁴
- El 17 de marzo de 2021, el pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen con los siguientes cambios:
 1. La permanencia de la FGR en los mecanismos colectivos, incluido el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB),
 2. Creación de una Fiscalía especializada en delitos de violencia contra mujeres y trata de personas,
 3. Independencia de la Secretaría de Gobernación que encabeza el mecanismo de periodistas y defensores de derechos humanos,
 4. La creación de un Consejo Ciudadano que apoye a la FGR en el plan de procuración de justicia,
 5. Sanciones para quien filtre información o inicie alguna carpeta de investigación sin sustento, y

6. Se le otorga al fiscal facultades para crear comisiones especiales y un mecanismo para su elección y renuncia.

- El 23 de abril de 2021, el Pleno del Senado aprobó nuevamente el dictamen con los siguientes cambios:

1. Que las facultades de atracción se dieran ante “ineficiencias” de las fiscalías estatales, y
2. Que las víctimas puedan solicitar la atracción de sus casos.

- El 29 de abril de 2021, el Senado aprobó el dictamen y el 20 de mayo se promulgó la nueva ley.

Con la publicación de la Ley de la Fiscalía General de la República, la primera batalla legal había terminado; sin embargo, lo que no ha concluido son las críticas y el malestar que causó esta normativa; entre las preocupaciones que ahora tendrán que ventilarse en nuevas afrontas legales se encuentran:

1. La eliminación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a las fiscalías,
2. La restricción al derecho de participación que deben tener las familias de personas desaparecidas en relación a sus casos,
3. La falta de autonomía técnica de los Servicios Periciales, pieza indispensable para la emisión de dictámenes libres de presiones e injerencias por parte de los fiscales,
4. Se cuestiona la constitucionalidad (aún no resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la nación) de la Guardia Nacional, como auxiliar de las fiscalías, y
5. Las obligaciones de la FGR como parte de los mecanismos conjuntos como el Sistema Nacional de Búsqueda, no son claras ni establecen las obligaciones de las fiscalías.⁵

A pesar de que la salida de la FGR del SNB se terminó suprimiendo de la ley, su simple planteamiento constituye un antecedente riesgoso donde, pase lo que pase, los colectivos de familiares de personas desaparecidas, las Comisiones de Búsqueda, los organismos en pro de los derechos humanos, los observadores internacionales y una parte de la sociedad mexicana, no olvidan que

4. CONSIDERACIONES FINALES

El PHB es, además, un instrumento que cuenta con amplia legitimidad en virtud de haber sido el producto de un proceso participativo que escuchó las voces de las familias de personas desaparecidas, expertos nacionales e internacionales, organismos en pro de los derechos humanos, expertos académicos, instituciones especializadas en la búsqueda de personas, observadores internacionales y en general a la sociedad civil.

Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGD) establece con toda claridad en su artículo 101, que el PHB es de cumplimiento obligatorio para las fiscalías, de diciembre de 2020 a mayo de 2021 se suscitó en México una discusión en torno a la iniciativa de Ley de la Fiscalía General de la República (FGR) que proponía, entre tantas cosas, la salida de esta institución del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB) y con ello el desconocimiento del PHB y de las obligaciones de búsqueda que este instrumento les imponía. Al final la propuesta se convirtió en realidad; ahora tenemos una ley de la FGR en la que si bien se dio marcha atrás con la salida del SNB, plantea cosas que significan un retroceso en los espacios ganados a través de la lucha que por años han dado los familiares de personas desaparecidas como son: la participación de la Guardia Nacional como auxiliar de las fiscalías sin que se determine cuáles serán sus labores; la obstaculización a los derechos de participación que deben tener los familiares y la falta de autonomía técnica de los Servicios Periciales, entre otras, que fueron detalladas en la parte final del numeral 3.

Es insostenible perpetuar el papel protagónico del Ministerio Público en México; esa institución cuyas atribuciones exclusivas le confieren el papel de “todo-poderoso”. La verdadera reforma por la que debería atravesar el país debería ser para quitarle a las fiscalías la exclusividad sobre ciertos actos de investigación de vital importancia en los casos de personas desaparecidas, como son las solicitudes de datos conservados: sábanas de llamadas, movimientos bancarios realizados con tarjetas de crédito o débitos y videgrabaciones que tienen los centros de la policía, entre otros. Estas facultades deberían ser –cuando menos– atribuidas también a las Comisiones de Búsqueda.

NOTAS

- * El presente artículo fue posible realizarlo gracias al apoyo de la beca Posdoctoral otorgada por el CONACYT (2020-2021), para la realización de una estancia de incidencia en la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CNB).
1. Portal Electrónico de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_200521.pdf, fecha de consulta: 04 de septiembre de 2021.
 2. Portal Electrónico de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_200521.pdf, fecha de consulta: 04 de septiembre de 2021.
 3. Portal Electrónico del Sistema Integral de Información en derechos Humanos, https://centroprodh.org.mx/sididh_2_0_alfa/?p=66311, fecha de consulta: 04 de septiembre de 2021.
 4. Portal Electrónico del Senado de la República del H. Congreso de la Unión, <https://lfgr.senado.gob.mx/docs/lfgr/IMLFGRLOFGR.pdf>, fecha de consulta: 24 de agosto de 2021.
 5. Portal Electrónico de la cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR_200521.pdf, fecha de consulta: 24 de agosto de 2021.

