



Boletín Núm. 44/18
Recomendación General 3/2018
Guadalajara, Jalisco, 21 de marzo de 2018

Síntesis de la Recomendación general sobre el derecho a la protección de todas las personas contra la desaparición forzada y la desaparición cometida por particulares en el estado de Jalisco.

La desaparición de una persona constituye una grave violación de derechos humanos que vulnera la libertad y la seguridad personal, la integridad física y emocional, el derecho a no sufrir tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, al trato digno, a la legalidad, así como a la verdad, al acceso a la justicia y a la reparación integral, y, en muchos casos, a la vida. Su espectro alcanza a las víctimas directas, a sus familiares y seres queridos y a la comunidad en general por la angustia y el terror de no saber dónde se encuentran las personas desaparecidas.

La investigación materia de la presente Recomendación se derivó del alarmante crecimiento en nuestro estado del fenómeno de la desaparición de personas, que nos ha situado en tercer lugar nacional en el índice estadístico. Se ha observado con preocupación que, además del incremento del índice de personas desaparecidas, se ha denunciado la presunta participación de servidores públicos, lo que eleva estos hechos a categoría de desaparición forzada.

Los datos arrojaron que ante la Fiscalía General del Estado (FGE), en el periodo de 2013 al 31 de octubre de 2017 la cantidad de personas reportadas como desaparecidas era de 14,019; de esas, 3,206 fueron reportadas en el lapso del 1 de enero al final de octubre de 2017.

En el sistema de reinserción social del Estado, con datos al 24 de noviembre de 2017, por el delito de desaparición forzada de personas, la Comisaría de Prisión Preventiva tenía internas a siete personas por procesos del fuero común y cuatro del federal; en el Reclusorio Metropolitano, 14 del fuero común y 1 del federal; y en la Comisaría de Reinserción Femenil, 1 del fuero común y ninguna del federal. Es decir, 22 personas internas por procesos del fuero común y cinco del federal, lo que da un total de 27.

El IJCF reportó que al 31 de octubre de 2017 tenía registrados 1,046 perfiles genéticos de personas fallecidas no identificadas; así como 3,414 perfiles genéticos de familiares de personas desaparecidas. Informó también que del periodo de 2006 al 31 de octubre de 2017 se habían realizado 1,580 cremaciones y 72 inhumaciones de cadáveres no identificados, pero todos con pruebas tomadas para su identificación. Además, a esa fecha disponía de 220 cadáveres bajo su resguardo, de los cuales dos estaban identificados y 218 sin identificar, pero con pruebas para su identificación.

Actualmente, del 12 de enero a la fecha se han inhumado en el panteón forense 150 cadáveres y se tiene bajo resguardo 230, todos con pruebas tomadas para su identificación.

Se comprobó también que las cifras oficiales sobre personas desaparecidas en Jalisco son discrepantes e inconsistentes, pues al 31 de octubre de 2017, el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) reporta 2,991, mientras que la FGE registra 3,206 personas desaparecidas, es decir, una diferencia de 215 personas. Tal inconsistencia resulta mayor si se compara con las cifras que registra a la misma fecha el colectivo Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco (Fundej), de 3,723 personas desaparecidas, por mencionar uno de los muchos ejemplos reiteradamente señalados por diversos organismos de la sociedad civil especialistas en el tema.



Tales irregularidades constituyen obstáculos para conocer realmente la exacta dimensión del fenómeno, y para que esa información arroje datos estadísticos confiables que permitan medirlo, analizarlo y efectuar las estrategias y programas de prevención y combate idóneos y efectivos para erradicar esta cruel práctica criminal.

En esta defensoría, en el periodo de 2007 al 7 de marzo de 2018, registra 205 quejas por probables violaciones a derechos humanos relacionadas con personas desaparecidas, incluyendo desaparición forzada, de las cuales 165 corresponden a quejas calificadas como incumplimiento en la función pública en la procuración de justicia y en la atención a víctimas de delito, mientras que en 40 quejas se reclamaba desaparición forzada.

Derivado de las investigaciones realizadas por este organismo se han emitido 6 Recomendaciones, dos pronunciamientos y la presente Recomendación general.

Este preocupante panorama también se observa en las cifras oficiales de personas desaparecidas en Jalisco, que día a día van al alza. Por ejemplo, según el RNPED, en solamente seis meses, del 31 de julio de 2017 al 31 de enero de 2018, hubo un incremento de 298 víctimas (paso de 2,782 a 3,080).

Estos datos y tendencia constituyen algunas de las razones por las que instamos a las autoridades de los tres órdenes de gobierno a reconocer sin eufemismos la gravedad del problema, ya que lo contrario, sin lugar a duda empeora la situación y se traduce en un obstáculo más para el acceso a la justicia y a la verdad de las víctimas de desaparición y sus familiares.

La investigación realizada arrojó que las instituciones policiales de Jalisco no cuentan con programas o protocolos preventivos en materia de seguridad contra desaparición de personas. Las acciones de prevención que refieren realizar son las generales de prevención y seguridad pública previstas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado. Y aquellos protocolos que operan son los correspondientes a la Alerta Ámber, el protocolo Alba y el protocolo Homologado de Búsqueda de Personas, mismos que, como sabemos, no son propiamente protocolos o programas preventivos de la desaparición, sino para la búsqueda de emergencia o para investigación.

De los datos e información recabados en este trabajo, esta defensoría ha elaborado mapas de conjunto sobre tasas de incidencia de personas desaparecidas geográficamente referenciados, así como zonas de repunte de las desapariciones, incluyendo las de fosas clandestinas y otras geo-referenciaciones de estos hechos, para explicar gráficamente el comportamiento del fenómeno y, con ello, aportar instrumentos que permitan una eficaz prevención, así como la implementación de las alertas municipales, regionales y estatal, y en su caso, una efectiva búsqueda inmediata de las personas a partir de su desaparición.

En esta investigación se contó con las decididas participaciones, información y opinión de colectivos y familiares de víctimas de desaparición, académicos de diferentes universidades, de especialistas de la CNDH y de organizaciones de la sociedad civil, con quienes realizamos numerosas mesas y sesiones de trabajo al respecto. Asimismo, se tomaron en cuenta todas las recomendaciones, observaciones y peticiones que sobre el tema han formulado a nuestro país los organismos del sistema internacional de derechos humanos.

Esta Recomendación concluye con 65 puntos, de los cuales 9 son recomendaciones de carácter general y 56 de carácter particular, así como 112 acciones específicas, y seis peticiones.

Entre otras, se dirigen a las siguientes autoridades: a los titulares de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, así como a los 125 ayuntamientos del estado, y de manera específica al fiscal general del Estado, al



director del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Jalisco, y peticiones a los senadores y diputados por Jalisco al Congreso de la Unión.

Algunos de las recomendaciones son las siguientes:

Recomendaciones de carácter general

A los titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los 125 ayuntamientos.

Crear un mecanismo multilateral, conformado por instancias de la sociedad civil, academia, organismos especializados nacionales e internacionales, y de los sectores público y privado para la creación y activación de las alertas municipales, regionales y estatales, con el fin de identificar el nivel de la amenaza a la población, desarrollar los mecanismos de comunicación y respuesta, para una eficiente y efectiva búsqueda, así como localización de personas desaparecidas.

A los titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Evaluar la posibilidad de concentrar los servicios forenses dentro de una estructura autónoma e independiente, con recursos suficientes que observe los principios de profesionalización, especialización y autonomía operativa, técnica y funcional y con mecanismos de evaluación que garanticen la mejora continua, la transparencia y rendición de cuentas.

Instrumentar mecanismos de coordinación entre los tres poderes de gobierno, en materia de atención y reparación integral a las víctimas de delito y de violaciones de derechos humanos, construyendo un vínculo de confianza entre la sociedad y las instituciones del Estado, que ha sido fracturado por la prevalencia en muchos casos de la impunidad y de los abusos por parte de la autoridad pública.

A los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Se otorguen los recursos necesarios:

Al Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, para que Jalisco cuente con el personal profesional, técnico y científico más especializado y las mejores instalaciones y equipos tecnológicos del país, dotado de los reactivos, material e instrumentos necesarios; y que pueda instaurar un área especializada de búsqueda e identificación de personas, cadáveres y restos humanos; para que, de manera oportuna, completa, ágil y certera, elabore con prontitud, eficacia y eficiencia los dictámenes periciales que les solicitan las diversas autoridades ministeriales, judiciales, organismos públicos defensores de derechos humanos y otras instituciones públicas, así como colectivos de familiares de víctimas de desaparición conforme a los protocolos o convenios que al respecto se celebren.

A la Fiscalía General del Estado, para que disponga de los suficientes recursos humanos, técnicos y materiales para poner en marcha las acciones que resulten necesarias para garantizar una procuración de justicia pronta, expedita e imparcial y con ello atender, combatir y erradicar de manera eficiente y eficaz el delito de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.

A la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, para que cuente con los recursos suficientes para brindar las medidas de ayuda, asistencia, reparación y compensación necesarias en cada caso, por medio del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

Realizar las reformas legislativas necesarias que permitan:



a) Armonizar en el estado de Jalisco la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares o Sistema Nacional de Búsqueda, particularmente la que corresponda a la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición.

b) Es indispensable que se cuente con mecanismos legales expeditos para el reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición de personas.

Se promuevan reformas legales necesarias para mantener vigentes las prestaciones de servicios de salud y seguridad social en favor de los familiares de las personas desaparecidas.

Que se instale la Comisión Estatal de Búsqueda y se integre el Registro Estatal de Personas Desaparecidas y No Localizadas.

Ampliar los supuestos de acceso del fondo de atención, ayuda, asistencia y compensación a la víctima de delitos y de violaciones de derechos humanos, particularmente por lo que ve a las víctimas de desaparición de personas.

Eliminar el límite a la compensación subsidiaria para las víctimas.

Garantizar que los Fondos Locales de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la ley.

Establecer la facultad de los organismos públicos de derechos humanos de fijar puntualmente las medidas de reparación integral, en los casos en los que hayan determinado la existencia de violaciones de derechos humanos, incluido el monto de la compensación económica.

Asegurar la participación de las víctimas y sus representantes en el procedimiento conforme con el cual la Comisión Ejecutiva Estatal elaborará los dictámenes correspondientes a las medidas de ayuda y reparación subsidiaria e integral en cada caso.

Lograr la definición de los lineamientos y el mecanismo conforme con el cual la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas reconocerá la calidad de víctimas en aquellos casos en los que no exista una determinación de autoridad judicial, ministerial o de organismo público de derechos humanos.

Al titular del Poder Ejecutivo y a los 125 ayuntamientos.

Celebren un convenio de coordinación por el que

- a) Se establezca un protocolo de búsqueda permanente y transferencia de información e intercomunicación inmediata y simultánea para la localización de personas desaparecidas.
- b) Se de capacitación para la adecuada actuación al momento de la localización de personas desaparecidas, cadáveres o restos humanos.
- c) Elabore y ponga en operación un programa con protocolo integral para la prevención del delito con énfasis en la prevención de la desaparición de personas, que contenga las acciones, estrategias y mecanismos



operativos necesarios para proporcionar una eficaz y eficiente seguridad ciudadana a los habitantes de cada municipio.

Recomendaciones de carácter particular:

Al titular del Poder Ejecutivo del Estado.

Elaboración de un convenio de colaboración entre Jalisco y los estados circunvecinos de Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas, a efecto de que se compartan información inmediata y simultánea que permita la identificación de personas, cadáveres y restos humanos localizados en dichas entidades y que pudieran corresponder a las personas reportadas como desaparecidas.

Se consulte con familiares y, en su caso, concrete la edificación de un memorial en recuerdo de las personas desaparecidas que sea una motivación permanente para sumar esfuerzos y erradicar esta terrible práctica.

Designa a la brevedad a la persona titular de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas, acéfala desde el 1 de noviembre de 2017.

Establecer, en coordinación con el Congreso, una partida presupuestal para realizar las previsiones y adecuaciones financieras necesarias para cumplir en el Estado las obligaciones establecidas en la ley general.

A los 125 ayuntamientos.

Instruir a los titulares de las áreas de seguridad pública para que cumplan con lo siguiente:

Desde el momento en que se tenga noticia de la desaparición de una persona, deberá notificar y coordinarse con las autoridades ministeriales para realizar acciones inmediatas en la localización.

Establecer albergues para resguardo y protección de víctimas o sus familiares, cuando así se requiera por su seguridad o por necesidad, tomando en cuenta que en muchos casos se trata de visitantes o personas en tránsito y carecen de lugares para esos efectos.

Al fiscal general del Estado

Realice las gestiones necesarias para que la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia emita el Protocolo Homologado de Investigación requerido por la ley.

Que en los Registros Nacional y Estatal de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas se incluya información que permita determinar si la persona pudo haber sido sometida a desaparición forzada.

Gestione y proponga ante el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia se establezca un registro único de personas desaparecidas a nivel nacional que permita formar estadísticas confiables con miras a desarrollar políticas públicas integrales y coordinadas encaminadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar este delito aberrante.

Implementar el Registro de Víctimas Indirectas de Desaparición de Personas y el Registro Administrativo de Detenciones.



Celebre un convenio de colaboración con instituciones hospitalarias, centros de socorro y servicios médicos de urgencia y otras similares, a efecto de que se establezca un protocolo de registro de las personas que atienden en sus servicios, pero no cuenten con identificación oficial, o están inconscientes o en situaciones similares, con el fin de que se recaben datos para su identificación.

Certificar al personal en materia de investigación y búsqueda de personas desaparecidas.

Promueva, con la participación de familiares y colectivos de víctimas y especialistas, en coordinación con el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, la elaboración de un protocolo especializado para la identificación de personas, cadáveres o restos humanos.

Implemente un protocolo de información e intercomunicación inmediata y directa entre la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y las demás áreas de esa FGE, y en especial con las áreas de homicidios y secuestros, en coordinación con el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, por el cual se reporten y registren los datos y demás elementos de identificación de personas, cadáveres o restos humanos localizados que pudieran corresponder a las personas reportadas como desaparecidas, extraviadas o ausentes.

Abatir la dilación y el rezago en la debida integración de las averiguaciones previas y las carpetas de investigación relacionadas con personas desaparecidas.

Atender con la calidad y calidez a familiares, víctimas indirectas y aplicar las siguientes directrices:

- Entender la angustia por la que atraviesan las familias y dar un trato empático y acogedor.
- Recibir, escuchar, orientar e involucrar a las familias por el tiempo que dure el proceso de investigación.
- Generar un vínculo de confianza, escuchando con esmero y atención las necesidades y consultas del familiar.

Ordene al personal de la Fiscalía que se abstengan de realizar declaraciones o transmitir públicamente información, datos, imágenes o circunstancias personales de las víctimas de desaparición o de sus familiares que no tengan como propósito recabar información para su localización, o que pudieran estigmatizar o generar prejuicios o actitudes de animadversión o revictimización en su contra, o ponerlas en riesgo.

Instalar y poner en funcionamiento, bajo la coordinación de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas, por lo menos en las cabeceras de los distritos judiciales del Estado y en las poblaciones de más de 100,000 habitantes, agencias del Ministerio Público y de la Policía Investigadora especializadas en personas desaparecidas.

Diseñar y poner en operación mecanismos de control para evitar la simulación o la indiferencia en las investigaciones que involucran casos de desaparición de personas, así como sancionar a quienes sean omisos o practiquen diligencias intrascendentes.

Gestionar recursos para establecer la infraestructura y el personal necesario para atender las 24 horas, los 365 días del año, cualquier denuncia de desaparición, a efecto de que se actúe de inmediato y realmente se apliquen las alertas y los protocolos de actuación en todas las regiones del estado.



Que en los casos en que se tengan elementos suficientes o presunción fundada de desaparición forzada se emita una alerta financiera y de protección de bienes, notificando inmediatamente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como al Registro Público de la Propiedad y del Comercio, para que se tomen las medidas de protección y aseguramiento de todo tipo cuentas e inversiones y propiedades inmuebles a nombre la persona desaparecida.

Dicte las medidas conducentes para que se garantice que las víctimas, ofendidos o testigos, durante sus comparecencias, actuaciones, declaraciones y demás diligencias en que participen, se mantengan libres de intimidación o temor por su seguridad o la de sus familiares y personas cercanas.

Ordene que en todas las agencias del Ministerio Público del estado, se reciban de forma inmediata todas las denuncias que se presenten por desaparición de personas e inmediatamente sean turnadas a las agencias ministeriales que correspondan.

Elaborar un informe especial sobre desaparición de personas en el estado, referenciando todos los casos documentados en los últimos veinte años, y elabore una relación detallada de las fosas clandestinas localizadas en ese periodo.

Establezca mecanismos de coordinación y convenios con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y las compañías telefónicas y satelitales, para que de forma inmediata proporcionen información, datos, sábanas o registros de llamadas o mensajes, así como las referencias, coordenadas o datos de georreferenciación o geolocalización para la ubicación del posicionamiento geográfico de lugares, que contribuya a la localización oportuna de personas.

Implemente un programa urgente de búsqueda de personas desaparecidas, por el cual se convoque a la sociedad a través de los medios de comunicación, para que reporten de forma anónima y segura los probables lugares clandestinos donde puedan localizarse personas en cautiverio, o cadáveres o restos humanos.

Al director general del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses

Disponga lo necesario para tener debidamente organizados y sistematizados los registros de la información y datos que deben incorporarse al Banco Nacional de Datos Forenses previsto en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFPDCPSNBP).

Realice las acciones necesarias para solicitar al Gobierno y al Congreso del Estado una partida presupuestal a efecto de que la institución a su cargo obtenga presupuesto suficiente que le permita: contratar el personal profesional, técnico y científico especializado; contar con instalaciones dignas equipos de alta tecnología; y adquirir reactivos, material, instrumentos y demás implementos que se requieran para elaborar con prontitud, eficacia y eficiencia los dictámenes periciales.

Establezcan un cementerio forense, o fortalezca el existente, para realizar, conforme a los protocolos correspondientes, las inhumaciones controladas e individualizadas de los cuerpos o restos humanos que se encuentra a disposición de la autoridad ministerial, pero bajo la custodia y guarda del IJCF, aún no identificados por sus familiares, y siempre y cuando estén debidamente tomados y capturados los registros de datos completos y correctos, incluyendo los perfiles genéticos de ADN.



Establezcan la construcción o adquisición de depósitos o cámaras dotados con sistemas óptimos de refrigeración, para cadáveres o restos humanos que tenga en custodia y guarda y no estén en aptitud de ser inhumados.

Elaborar un protocolo especializado para la identificación de cadáveres y restos humanos, cuyo hallazgo se vincule con los reportes de personas desaparecidas, extraviadas o ausentes.

Elaborar, en coordinación con la Fiscalía General del Estado, un protocolo para la notificación inmediata de identificación de cadáveres y restos de personas, con un enfoque de pleno respeto a la dignidad humana.

Elabore un informe especial sobre las cifras de cuerpos y restos humanos no identificados e identificados y no reclamados que se han enviado al panteón o cementerio forense desde su creación a la fecha del informe. Se debe desglosar mensualmente las circunstancias básicas de la información, indicando cuántos son identificables y cuántos identificados. Asimismo, que informe con detalle cuántos cuerpos y restos humanos están en situación de destino final inminente para su envío al referido panteón o cementerio forense.

A la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas

Ingresar y realizar el Registro de Víctimas oportunamente cuando las víctimas o las autoridades legitimadas así lo soliciten.

Garantizar que las medidas de ayuda y asistencia sean adecuadas para mitigar los daños sufridos a consecuencia de las violaciones de derechos humanos.

Brindar las medidas de ayuda, asistencia, reparación y compensación necesaria en cada caso, por medio del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

Equiparar bajo el principio de igualdad las medidas de reparación, ayuda y asistencia a las víctimas del delito o violaciones de derechos humanos que otorgue la Comisión a las que, por los mismos conceptos, otorga la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas federal.

A las y los legisladores que representan a Jalisco ante el Congreso de la Unión:

Realicen una exhortación al presidente de la república mexicana, al Senado de la República y al secretario de Relaciones Exteriores para que, dentro de sus atribuciones, tomen las medidas conducentes para que a la brevedad sea aceptada la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU.

Propongan modificaciones a la ley general para que sea de carácter obligatorio en todo el país, que los medios de comunicación televisivos, radiofónicos y escritos proporcionen espacios donde se dé a conocer de la desaparición de personas para su búsqueda y localización.

Procuren los recursos suficientes para que las autoridades de Jalisco puedan cumplir sus obligaciones conforme a la ley general y puedan realizar sus funciones de manera oportuna, eficaz y completa.