



**Por incumplimiento en la implementación de acciones suficientes y efectivas para la prevención de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, elaboración de protocolos de búsqueda permanentes, programas de capacitación y atención a víctimas, la CEDHJ emite Recomendación a cada uno de los 125 municipios de Jalisco**

Las Recomendaciones se derivan del análisis que realizó esta Comisión a las políticas públicas de prevención de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, elaboración de protocolos de búsqueda permanentes y de capacitación para los servidores públicos en materia de búsqueda de personas desaparecidas y atención a víctimas en los municipios del estado.

El pasado 8 de abril de 2021 se dio a conocer el Informe Búsqueda e Identificación de Personas Desaparecidas de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, en el que Jalisco se encuentra entre los estados que concentran el mayor número de cuerpos recuperados de fosas clandestinas y el mayor número de reportes de personas desaparecidas, así como de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas.

De acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), al 28 de febrero de 2021 se reportaba un universo de 83 858 personas desaparecidas o no localizadas en el país, de las cuales, 11 851 corresponden a Jalisco.

Mientras que el Sistema de Información sobre Víctimas de Desaparición (Sisovid) reportaba al 28 de febrero de 2021 un total de 10 105 personas desaparecidas o no localizadas en Jalisco, en contraste, al 31 de marzo de 2019 este sistema reportaba un universo de 7 504 personas desaparecidas o no localizadas, tal y como se documentó en la Recomendación 25/2019 emitida por esta Comisión en agosto de 2019; por lo que se concluye que en los últimos 21 meses (del 31 de mayo de 2019 al 28 de febrero de 2021) fueron 2 601 personas las que se sumaron al universo de las desaparecidas o no localizadas.

De la propia información contenida en el Sisovid se desprende que, en los últimos cinco años, la desaparición de personas en el estado se ha ido incrementando de manera exponencial, pues de las 10 105 personas desaparecidas o no localizadas en Jalisco, aproximadamente 72 por ciento, es decir, 7 232, desaparecieron entre 2016 y 2021. Según la propia información contenida en el Sisovid, son 33 municipios de Jalisco los que presentan una grave situación en materia de desapariciones: Arandas, Atotonilco el Alto, Autlán de Navarro, Ayotlán, Casimiro Castillo, Chapala, Cihuatlán, El Arenal, El Salto, Encarnación de Díaz, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalostotitlán, Jocotepec, La Barca, La Huerta, Lagos de Moreno, Ocotlán, Puerto Vallarta, San Gabriel, San Juan de los Lagos, San Miguel el Alto, Sayula, Tala, Tepatitlán, Tequila, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tomatlán, Tonalá, Zapopan, Zapotlanejo y Zapotlán el Grande.

Es importante destacar que, según la información que reporta el RNPDNO, los 125 municipios del estado registran por lo menos una desaparición entre el 15 de marzo de 1964 y el 22 de febrero de 2021.

La falta de políticas públicas para la prevención, combate y erradicación de este flagelo; la falta de capacitación de los servidores públicos para llevar a cabo una investigación pronta bajo los principios de efectividad, exhaustividad y transparencia en los procesos de búsqueda y localización; así como la omisión de las autoridades federales, estatales y municipales para otorgar a las víctimas la asistencia y atención que requieren, son una constante violación de derechos humanos a la que se enfrentan todos los días las familias de personas desaparecidas; ello ha provocado que se organicen en colectivos con el objetivo de hacer escuchar su voz, exigir sus derechos e incidir en la toma de decisiones.



Ante la alarmante situación que vive el estado, esta Comisión ha emitido una Recomendación general y 15 Recomendaciones particulares relacionadas con la desaparición de 198 personas, así como de los 605 cuerpos que fueron motivo de la contingencia forense de 2018. De estas, por lo menos en una ocasión han sido dirigidas a los municipios de Ameca, Autlán de Navarro, El Grullo, Huejúcar, Jamay, Jocotepec, Juanacatlán, Lagos de Moreno, La Barca, Mexxicacán, Ocotlán, San Ignacio Cerro Gordo, San Miguel el Alto, Sayula, Tecolotlán, Tecomatlán, Tequila, Tecalitlán, Villa Guerrero, Zapotlán el Grande, Zapotlanejo y Zacoalco de Torres; en dos ocasiones a Ixtlahuacán de los Membrillos, Puerto Vallarta y Tala; cuatro a Tonalá; y cinco a Guadalajara, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan.

Es urgente que los municipios, a través de sus instituciones públicas, cumplan cabalmente los puntos recomendatorios de la Recomendación general 3/2018, así como las acciones y medidas que les impone la Ley General respecto de la prevención, programación, capacitación y atención a casos de desaparición de personas, su colaboración y apoyo para la búsqueda y localización en el ámbito de su competencia; cumplir con el deber jurídico de prevenir la consumación de conductas delictivas y coadyuven con las autoridades federales y estatales para identificar a los responsables y lograr que se les impongan las sanciones correspondientes; además de que las víctimas directas e indirectas tengan acceso a la verdad, la justicia y la reparación integral del daño, proporcionándoles un trato digno, solidario y respetuoso.

Derivado de lo anterior, esta Comisión inició queja de oficio en contra de cada uno de los 125 municipios de Jalisco, al considerar que han sido omisos en el cumplimiento de la Recomendación general 3/2018 “Sobre el derecho a la protección de todas las personas contra la desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, en el estado de Jalisco” emitida por esta defensoría en marzo de 2018, así como por la omisión de generar acciones de coordinación con las autoridades federales y estatales para implementar programas de prevención de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, elaborar protocolos para la búsqueda permanente de las personas desaparecidas, así como de capacitación para los servidores públicos del municipio en esta materia; obligaciones contempladas en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Se requirió a los titulares de los ayuntamientos para que rindieran un informe de ley, bajo el apercibimiento de que, a la falta de dicho informe o retraso injustificado en su presentación, esta defensoría tendría por ciertos los hechos al momento de resolver en definitiva la queja, salvo prueba en contrario.

En este sentido, 17 ayuntamientos no atendieron el requerimiento de la Comisión, estos fueron: Cuquío, Chimaltitán, El Salto, Huejuquilla el Alto, Juanacatlán, Mexxicacán, Quitupan, Santa María de los Ángeles, Teocuitatlán de Corona, Tequila, Tlajomulco de Zúñiga, Tomatlán, Tonalá, Tuxpan, Villa Purificación, Zapotlán del Rey y Zapotlán el Grande.

En tanto, 108 ayuntamientos sí atendieron el requerimiento, de ellos 51 presentaron su informe de ley, pero sin medios de prueba que acrediten las acciones que señalan en el documento; 57 ayuntamientos enviaron su informe y medios de prueba de las acciones que realizan para la prevención, combate y erradicación del delito de desaparición de personas y la atención a víctimas; sin embargo, dichas acciones no han sido suficientes y efectivas para la prevención de esos delitos, la búsqueda de personas desaparecidas, la capacitación de servidores públicos y la atención de víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos.

De la investigación realizada por esta defensoría se acreditó que a poco más de tres años de haber entrado en vigor la Ley General en Materia de Desaparición Forzadas de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y de la emisión de la Recomendación general 3/2018 por parte de esta CEDHJ, existen omisiones de los gobiernos municipales en el cumplimiento de los deberes y obligaciones contenidos en esta ley y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México en materia de desaparición de personas, por lo que, después de múltiples Recomendaciones, informes especiales, pronunciamientos y peticiones



realizadas por esta defensoría, resulta necesaria la emisión de estas resoluciones a efecto de impulsar acciones afirmativas en el marco de la máxima diligencia para el cumplimiento de dichas disposiciones.

Se documentó también la falta de coordinación de los municipios con las autoridades federales y estatales para implementar las políticas públicas señaladas, con el objetivo de generar acciones suficientes y efectivas para la prevención de los delitos de desaparición de personas, aplicación de protocolos de búsqueda y de capacitación para las servidoras y servidores públicos en materia de búsqueda de personas y de atención a víctimas.

Derivado de la información con la que cuenta esta defensoría se establece que los municipios no tienen grupos de trabajo o unidades especializadas ni programas que refuercen la prevención y, en su caso, las investigaciones del fenómeno desde la competencia municipal; o bien, no se ha brindado la capacitación especializada y la certificación del personal que debe integrar los grupos de trabajo y áreas especializadas, con la finalidad de mejorar prácticas administrativas y, sobre todo, políticas públicas eficaces para prevenir y combatir este delito, proteger de manera integral a las víctimas y abonar para garantizar su acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación integral del daño.

Es por ello que esta defensoría determina que los gobiernos municipales vulneran los derechos al deber de garantía de la seguridad ciudadana, a la legalidad y seguridad jurídica de las víctimas de desaparición de personas, por incumplimiento de la función pública, a la integridad y seguridad personal; a la libertad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la verdad, al recurso judicial efectivo, la debida asistencia a víctimas del delito y a la vida, de las personas desaparecidas y sus familiares, por lo se emiten las siguientes

### **Recomendaciones:**

#### **A las y los integrantes de los 125 ayuntamientos**

Implementen de forma urgente las acciones necesarias para concretar la reparación integral del daño colectivo en los casos particulares donde esté documentada la participación de quienes integran el gobierno municipal, en términos de la Ley General de Víctimas, la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco y demás legislación.

La reparación integral del daño colectivo deberá realizarse bajo la perspectiva de la debida diligencia reforzada e incluir, al menos, la atención inmediata e integral de cada una de las obligaciones señaladas como incumplidas en la presente resolución; cumplir, además, los siguientes puntos recomendatorios que abarcan las siguientes dimensiones:

#### **En materia de prevención de los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares:**

Los ayuntamientos en un plazo que inicie dentro de los 10 días contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, y sin que exceda los plazos establecidos en los artículos transitorios de la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, deberán interactuar con el Comité Coordinador del Sistema Estatal de Búsqueda, la Secretaría General de Gobierno, la Fiscalía Estatal y la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas, así como con las demás autoridades estatales y federales que resulten convenientes, para que en el ámbito de sus respectivas competencias colaboren en el diseño, elaboración y aplicación de un programa de prevención del delito, con énfasis en la prevención de la desaparición de personas que contenga las acciones, estrategias y mecanismos operativos necesarios, incluyendo las partidas presupuestarias para proporcionar una eficaz y eficiente seguridad ciudadana a los habitantes del municipio, y que permitan prevenir, combatir y erradicar la desaparición de personas, así como para el intercambio, sistematización y actualización de la información de seguridad pública que contribuyan a la búsqueda y localización de personas desaparecidas y no localizadas.

Dicho programa deberá cumplir con los parámetros y medidas previstos en el Capítulo Primero del Título Quinto “De la prevención de los delitos” de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, así como en el Capítulo I, Título Noveno



“De la Prevención del Delito” de la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco.

Para los efectos anteriores, se deberán tomar en cuenta las características geográficas, topográficas y climatológicas; vías y sistemas de comunicación con que cuentan en ese municipio; índices poblacionales y número de habitantes y centros de población que tiene, características de los habitantes por sexo y rangos de edades y nacionalidades y si pertenecen a comunidades o pueblos indígenas; las características socioeconómicas del municipio, por ejemplo: turístico recreativo, religioso, ecoturismo u otro, industrial, comercial, agropecuario, de intercambio de bienes y servicios, mixtos, u otras características que lo distingan o sean preponderantes; así como por sus centros culturales y educativos y cualquier otro dato relevante que deba tomarse en cuenta para tal efecto.

Con énfasis especial, deberán realizarse las acciones y medidas de prevención siguientes:

- I. Se implemente de forma inmediata o, en caso de existir, se actualice el Registro Administrativo de Detenciones y se armonice conforme a lo dispuesto y para los efectos previstos en la Ley Nacional del Registro de Detenciones, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley General de Víctimas.
- II. Disponga lo necesario para que todo establecimiento, instalación o cualquier sitio bajo control o competencia de la autoridad municipal en donde pudieran encontrarse personas privadas de la libertad, cuenten con cámaras de video que permitan registrar los accesos y salidas del lugar, así como en áreas estratégicas dentro del mismo. Las grabaciones deberán almacenarse de forma segura por dos años.
- III. Implementar una estrategia integral de comunicación conforme a sus capacidades institucionales para llevar a cabo campañas informativas a la población del municipio, con el fin de fomentar la denuncia de los delitos, con énfasis en la desaparición de personas, y que incentiven a la ciudadanía a proporcionar la información con que cuenten para la investigación de los delitos, y sobre las instituciones de atención y servicios que al respecto se brindan en el municipio.
- IV. Establecer medidas extraordinarias, en coordinación con la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas, la Comisión Estatal de Búsqueda y la Secretaría de Seguridad del Estado, para emitir alertas municipales y operar mecanismos de comunicación y respuestas inmediatas y adecuadas a la sociedad para la prevención de desapariciones de personas y, en su caso, para una eficiente y efectiva búsqueda y localización; esto al considerar que en varios municipios han aumentado las desapariciones, según registros oficiales, y el nivel de amenaza a la población.
- V. Implementar en todas las escuelas y academias municipales, en coordinación con la Secretaría de Educación, programas educativos y campañas de concienciación dirigidas a las y los estudiantes para alertar y prevenir los peligros del uso de drogas, la delincuencia organizada, la trata de personas y otros delitos relacionados con la desaparición de personas.
- VI. Promover mecanismos de coordinación con asociaciones, fundaciones, organismos no gubernamentales, colectivos y familias de víctimas que trabajan en los municipios, para fortalecer las medidas y acciones de prevención de las conductas delictivas.

### **En materia de programación y capacitación para atención a casos de desaparición, y búsqueda y localización de personas desaparecidas**

Los ayuntamientos deberán crear en el área de seguridad pública y protección ciudadana, y en las que, conforme a sus atribuciones, corresponda, grupos, células o unidades municipales para la prevención y atención a los casos de desaparición y para la búsqueda y localización de personas desaparecidas, en apego a los procedimientos de evaluación y controles de confianza aplicables, y a los criterios de capacitación y certificación que al efecto establezca



la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

Deberán gestionar y celebrar la firma de convenios de colaboración y coordinación, además de las autoridades señaladas en el tercer punto recomendatorio, con la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas y la Comisión Estatal de Búsqueda en los ámbitos de sus respectivas competencias para:

I. Una vez que sean integrados los grupos, inicien de manera inmediata y dentro del periodo de esa administración municipal, el proceso de capacitación, evaluación y certificación de personal policial de ese municipio, con énfasis especial en el personal que conformará los citados grupos, sobre:

- a. Derechos humanos y la aplicación de los principios referidos en el artículo 5 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y 5° de la ley local en la materia, así como la atención y protección a Víctimas con una perspectiva psicosocial.
- b. Los protocolos de actuación inmediata y las acciones específicas que deben realizar cuando tengan conocimiento de casos de desaparición de personas en el municipio, con la finalidad de prevenir la comisión de delitos y la colaboración con las autoridades correspondientes en la investigación.
- c. Los altos estándares internacionales respecto de las técnicas de búsqueda, investigación y análisis de pruebas para los delitos a que se refiere la citada ley general, particularmente cuando actúen como primer respondiente o en el resguardo de la cadena de custodia.
- d. El acompañamiento policial y sobre las estrategias y acciones de búsqueda inmediata de personas desaparecidas o no localizadas, la atención integral a las víctimas y la aplicación del Programa Nacional de Búsqueda y el protocolo de búsqueda correspondiente, que les permitan realizar medidas claras y articuladas al respecto, así como para garantizar el derecho de las víctimas indirectas a participar en la búsqueda de las personas desaparecidas.

II. Para la mayor eficiencia y eficacia de las acciones solicitadas en la presente Recomendación, el personal que corresponda dentro de la administración municipal deberá coordinarse con la Fiscalía Estatal, y en particular con la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas, la Comisión Estatal de Búsqueda y la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, para realizar un estudio y diagnóstico científico, tanto sobre la incidencia delictiva en general como sobre el fenómeno de la desaparición de personas en los municipios, sus causas y la problemática que produce, de tal forma que las políticas públicas que generen para su prevención sean integrales, incluyendo la atención a familiares y la reparación integral del daño. Para tales efectos, deberá contener y tomar en cuenta:

- a. La distribución geográfica de la frecuencia delictiva, estadísticas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos, así como su programa de prevención y atención sobre los delitos de desaparición de personas.
- b. Identificar circunstancias, grupos vulnerables y zonas de alto riesgo en las que aumente la probabilidad de que una o más personas sean víctimas de los delitos.
- c. Concentrar la información respecto de las fosas comunes que existen en los cementerios y panteones, así como de las fosas clandestinas que las fiscalías y otras autoridades localicen en ese municipio.
- d. El registro de personas desaparecidas y no localizadas en ese municipio, incluyendo personas fallecidas no identificadas y no reclamadas que hayan sido inhumadas en los cementerios y panteones del municipio, el lugar de inhumación o destino final y demás información relevante que permita la posterior identificación de dichas personas.



- e. Los instrumentos de evaluación e indicadores para el seguimiento y vigilancia del cumplimiento tanto de las obligaciones que para los municipios establece la Ley General de la materia, como de los presentes puntos recomendatorios; incluyendo las metas e indicadores de desempeño y resultados que permitan evaluar las capacitaciones y procesos de sensibilización impartidos a los servidores públicos de los Ayuntamientos.

### **En materia de atención a víctimas**

En un plazo que no exceda lo establecido en los artículos transitorios de la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, se deberán conformar en las áreas de seguridad pública y protección ciudadana de los municipios o en la que conforme a sus atribuciones corresponda, una unidad municipal con personal capacitado para atención a víctimas de delito y de los delitos de desaparición de personas que, como primer contacto de atención, implemente:

- a. Las medidas preventivas necesarias para evitar que las víctimas que acudan a denunciar delitos o la desaparición de personas ante instancias municipales, sufran una victimización secundaria.
- b. Establecer, en coordinación la autoridad policial del municipio, las medidas de protección para garantizar su seguridad e integridad personal.
- c. Las medidas que garanticen brindar a las víctimas las atenciones con calidad y calidez, respetuosas de su dignidad, y que ninguna condición particular de ésta sea motivo para negarle su calidad de víctima. Para lo cual se deberá:
  - 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 atención.
  - Generar un vínculo de confianza, escuchando con esmero las necesidades y consultas del familiar.
  - Establecer una relación que permita satisfacer las necesidades de información y orientación del familiar, referidas a la búsqueda de su ser querido.
  - Permitir que los interesados puedan estar acompañados de amigos o familiares que les presten apoyo.
  - Proporcionar a las víctimas indirectas información clara, veraz y precisa sobre los procesos de investigación y búsqueda relacionados con cada caso, así como de las autoridades que los atenderán.
  - Disponer de un lugar que ofrezca la posibilidad de interrelación entre la persona atendida y el entrevistador.
  - Brindar en primer contacto por personal especializado la atención médica y psicológica que el caso amerite.

En la medida de sus capacidades institucionales, establecer en el municipio 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.

La instancia municipal deberá también, en el ámbito de su competencia, atender las disposiciones que emanen de las legislaciones federales, así como las recientemente aprobadas por el Congreso de Jalisco, aplicando siempre el principio de máxima protección a las personas.

En caso de que se presuma la participación de alguna persona servidora pública municipal en la desaparición de personas, deberán realizar, conforme a derecho, las acciones necesarias para evitar que éste se substraiga a la acción de la justicia.

### **En materia de disposición de cadáveres**

El ayuntamiento deberá designar a la o el servidor público municipal con capacidad de decisión, que mantendrá



coordinación con la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas y la Comisión Estatal de Búsqueda, para realizar las siguientes acciones:

- I. Se implementen los trabajos que resulten necesarios para armonizar la normativa municipal en materia de panteones con la recientemente aprobada Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco.
- II. Conformar el registro de personas sin identificar inhumadas en los cementerios municipales, en el que se garantice la información sobre su trazabilidad y localización conforme a los protocolos de búsqueda e investigación establecidos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la Ley local en la materia, la Ley General de Salud, la Ley General de Víctimas y demás disposiciones legales aplicables.
- III. Establecer los medios de coordinación y comunicación con la Comisión Estatal de Búsqueda y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses para remitir la información sobre las inhumaciones de restos o cadáveres de personas no identificadas, en la que se deberá considerar todos los datos relacionados con el destino final del cadáver o de los restos humanos, incluyendo aquellos que permitan su inmediata localización y disposición.
- IV. Que en los casos de inhumaciones que cumplan con las disposiciones legales en la materia, el funcionamiento de los panteones municipales cumpla con el estándar establecido en la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco; esto es: a) Que la inhumación sea digna; b) Que sea una fosa individualizada; y c) Que las medidas garanticen toda la información requerida para el adecuado registro que permita su posterior localización.

## Peticiones

**A las universidades o instituciones de educación superior, organismos de la sociedad civil y comunidades religiosas que desempeñan sus actividades y funciones en los 125 municipios, o que tienen la posibilidad de incidir en beneficio de su población:**

Que en la medida de sus capacidades, colaboren y coadyuven con las autoridades municipales en el análisis del contexto y situación que guarda la desaparición de personas en el municipio, con el objetivo de implementar las acciones que resulten indispensables para prevenir, combatir y erradicar este delito; entre ellas, generando campañas informativas y de concienciación social; el fomento de las denuncias de los delitos; la importancia de colaborar con las autoridades proporcionando información para la investigación y búsqueda de las personas desaparecidas; sobre adecuadas prácticas en la atención a las víctimas de este delito, y sobre todas aquellas medidas que permitan una efectiva prevención de este delito, para que con el trabajo conjunto entre sociedad y gobierno podamos superar este grave problema, que sin duda, es la mayor tragedia que aqueja a nuestra sociedad.

Actualmente, se encuentra en proceso la notificación de estas 125 Recomendaciones a las autoridades municipales y a familiares de personas desaparecidas.