



Queja 6502/2020-IV

Conceptos de violación de derechos humanos:

- **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**
- **A la debida asistencia a víctimas del delito**
- **A la vida**

Autoridad a la que se dirige:

- **A las y los integrantes del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco.**



La presente Recomendación se emite por el incumplimiento integral de los deberes y obligaciones del gobierno municipal en materia de políticas públicas para la prevención de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, y el incumplimiento de garantías suficientes y necesarias para la prevención, búsqueda y localización de las personas desaparecidas, así como la asistencia y atención de sus familiares.



ÍNDICE

I. ANTECEDENTES Y HECHOS	8
II. EVIDENCIAS	14
III. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN	15
3.1. <i>Competencia</i>	15
3.2. <i>Planteamiento del problema</i>	17
3.3. <i>El contexto de la desaparición de personas en el estado de Jalisco y sus municipios</i>	21
3.4. <i>Principios, procedimientos y protocolos que deben seguirse para garantizar la seguridad ciudadana, la investigación, búsqueda y localización de personas desaparecidas, así como la atención de las víctimas</i>	37
3.4.1 Nacionales	37
3.4.1.1 Generales	37
3.4.1.2 Especiales	40
3.4.2 Convencionales	57
3.5. <i>El deber de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos frente a la desaparición de personas</i>	60
3.6. <i>El deber de garantía y protección de los derechos humanos frente a la desaparición de personas cometida por particulares</i>	64
3.7. <i>El deber de respeto de los derechos humanos frente a la desaparición forzada de personas</i>	66
3.8. <i>Análisis de pruebas y observaciones</i>	68
3.9. <i>De los derechos humanos violados</i>	71
3.9.1 Deber de garantía de la seguridad ciudadana	71
3.9.2 Derecho a la legalidad y seguridad jurídica de las víctimas de desaparición de personas, por incumplimiento de la función pública	72
3.9.3 Derecho a la integridad y seguridad personal	75
3.9.4 Derecho a la libertad personal	77
3.9.5 Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica	78
3.9.6 Derecho a la verdad	79
3.9.7 Derecho al recurso judicial efectivo	82
3.9.8 Debida asistencia a víctimas del delito	83
3.9.9 Derecho a la vida	84
IV. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO	88
V. CONCLUSIONES	92
5.1. <i>Conclusiones</i>	92
5.2. <i>Recomendaciones</i>	93
5.3. <i>Peticiones</i>	101

TABLA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Para facilitar la lectura y comprensión de esta Recomendación, el significado de las siglas y los acrónimos utilizados son los siguientes:

Significado	Acrónimo o abreviatura
Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	CEEAV
Comisión Estatal de Búsqueda	CEB
Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco	CEDHJ
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Comisión Nacional de Búsqueda	CNB
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco	Fundej
Fiscalía del Estado	FE
Fiscalía Especial de Derechos Humanos	FEDH
Fiscalía Especial de Personas Desaparecidas	FEPD
Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses	IJCF
Organización de Estados Americanos	OEA
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas	RNPDNO
Servicio Médico Forense	Semefo
Sistema de Información sobre Víctimas de Desaparición	Sisovid
Sistema Nacional de Búsqueda de Personas	SNBP
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Leyes y reglamentos	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Convención Americana sobre Derechos Humanos	CADH
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	CIDFP
Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas	CIPPDP
Declaración Universal de Derechos Humanos	DUDH
Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco	LAVEJ
Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco	LPDEJ
Ley General de Víctimas	LGV
Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas	LGMDFP
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	PIDCP
Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales	PIDESC
Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas	PHBPDNO
Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares	PHIPDDF

GLOSARIO

El presente glosario tiene el propósito de precisar conceptos básicos que orienten a la sociedad y ayuden a que las autoridades identifiquen sus responsabilidades y actúen con la mayor eficiencia y eficacia.

Efectividad y exhaustividad: las diligencias que se realicen para la búsqueda de la Persona Desaparecida o No Localizada se harán de manera inmediata, oportuna, transparente, con base en información útil y científica, encaminadas a la localización y, en su caso, identificación, atendiendo a todas las posibles líneas de investigación. Bajo ninguna circunstancia se podrán invocar condiciones particulares de la Persona Desaparecida o No Localizada, o la actividad que realizaba previa o al momento de la desaparición para no ser buscada de manera inmediata.¹

Debida diligencia: las autoridades deben utilizar los medios necesarios para realizar con prontitud aquellas actuaciones esenciales y oportunas dentro de un plazo razonable para lograr el objeto de la LGMDFP, en especial la búsqueda de la Persona Desaparecida o No Localizada; así como la ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como titular de derechos. En toda investigación y proceso penal que se inicie por los delitos previstos en esta Ley, las autoridades deben garantizar su desarrollo de manera autónoma, independiente, inmediata, imparcial, eficaz, y realizados con oportunidad, exhaustividad, respeto de derechos humanos y máximo nivel de profesionalismo.²

Enfoque diferencial y especializado: al aplicar la LGMDFP, las autoridades deben tener en cuenta la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su origen étnico o nacional, idioma o lengua, religión, edad, género, preferencia u orientación sexual, identidad de género, condición de discapacidad, condición social, económica, histórica y cultural, así como otras circunstancias diferenciadoras y que requieran de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las Víctimas. De igual manera,

¹ Artículo 5. Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

² *Ibidem*

tratándose de las acciones, mecanismos y procedimientos para la búsqueda, localización y desarrollo de las investigaciones, las autoridades deberán tomar en cuenta las características, contexto y circunstancias de la comisión de los delitos materia de la LGMDFP.³

Enfoque humanitario: atención centrada en el alivio del sufrimiento, de la incertidumbre y basada en la necesidad de respuestas a los Familiares.⁴

Gratuidad: todas las acciones, los procedimientos y cualquier otro trámite que implique el acceso a la justicia y demás derechos reconocidos en la LGMDFP, no tendrán costo alguno para las personas.⁵

Igualdad y no discriminación: para garantizar el acceso y ejercicio de los derechos y garantías de las Víctimas a los que se refiere la LGMDFP, las actuaciones y diligencias deben ser conducidas sin distinción, exclusión, restricción o preferencia que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos o la igualdad real de oportunidades de las personas. Toda garantía o mecanismo especial debe fundarse en razones de enfoque diferencial y especializado.⁶

Interés superior de la niñez: las autoridades deberán proteger primordialmente los derechos de niñas, niños y adolescentes, y velar que cuando tengan la calidad de Víctimas o testigos, la protección que se les brinde sea armónica e integral, atendiendo a su desarrollo evolutivo y cognitivo, de conformidad con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.⁷

Máxima protección: la obligación de adoptar y aplicar las medidas que proporcionen la protección más amplia para garantizar el trato digno, la seguridad, protección, bienestar físico y psicológico e intimidad de las Víctimas a que se refiere la LGMDFP.⁸

³ *Ibidem*

⁴ *Ibidem*

⁵ *Ibidem*

⁶ *Ibidem*

⁷ *Ibidem*

⁸ *Ibidem*

No revictimización: la obligación de aplicar las medidas necesarias y justificadas de conformidad con los principios en materia de derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados, para evitar que la Persona Desaparecida o No Localizada y las Víctimas a que se refiere la LGMDFP, sean revictimizadas o criminalizadas en cualquier forma, agravando su condición, obstaculizando o impidiendo el ejercicio de sus derechos o exponiéndoles a sufrir un nuevo daño.⁹

Participación conjunta: las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, permitirán la participación directa de los Familiares, en los términos previstos en la LGMDFP y demás disposiciones aplicables, en las tareas de búsqueda, incluido el diseño, implementación y evaluación de las acciones en casos particulares, como en políticas públicas y prácticas institucionales.¹⁰

Perspectiva de género: en todas las diligencias que se realicen para la búsqueda de la Persona Desaparecida o No Localizada, así como para investigar y juzgar los delitos previstos en la LGMDFP, se deberá garantizar su realización libre de prejuicios, estereotipos y de cualquier otro elemento que, por cuestiones de sexo, género, identidad u orientación sexual de las personas, propicien situaciones de desventaja, discriminación, violencia o se impida la igualdad.¹¹

Presunción de vida: en las acciones, mecanismos y procedimientos para la búsqueda, localización y desarrollo de las investigaciones, las autoridades deben presumir que la Persona Desaparecida o No Localizada está con vida.¹²

Verdad: el derecho de conocer con certeza lo sucedido y recibir información sobre las circunstancias en que se cometieron los hechos constitutivos de los delitos previstos en la LGMDFP, en tanto que el objeto de la misma es el esclarecimiento de los hechos, la protección de las Víctimas, el castigo de las personas responsables y la reparación de los daños causados, en términos de los artículos 1o. y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³

⁹ *Ibidem*

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ *Ibidem*

¹² *Ibidem*

¹³ *Ibidem*

Recomendación 127/2021

Queja 6502/2020-IV

Guadalajara, Jalisco, 15 de abril de 2021

Asunto: violación del derecho 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 de asistencia a víctimas del delito y a la vida.

A las y los integrantes del Ayuntamiento de Zapopan

Síntesis

La presente Recomendación se deriva del análisis que esta defensoría realizó a las políticas públicas de prevención y combate de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como de atención a las víctimas de estos delitos en su municipio, desprendiéndose que existe omisión por parte del gobierno municipal en el cumplimiento de los deberes y obligaciones contenidos en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, así como en la legislación interna 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 esta resolución a efecto de impulsar acciones afirmativas en el marco de la máxima diligencia para el cumplimiento de dichas disposiciones.

La presente inconformidad evidencia la falta de coordinación de su municipio con las autoridades federales y estatales para implementar 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 y de capacitación para los servidores públicos en materia de búsqueda de personas desaparecidas y atención a víctimas.



I. ANTECEDENTES Y HECHOS

1. El 10 de septiembre de 2020 esta Comisión Estatal de Derechos Humanos inició de forma oficiosa el expediente de queja 6502/2020 en contra del gobierno municipal por 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.

2. El 17 de septiembre se admitió la queja y se requirió a la persona titular del Ayuntamiento para que rindiera un informe de ley en el que señalara los antecedentes, fundamentos legales y motivaciones de los actos u omisiones señalados en la queja, bajo el apercibimiento de que, a la falta de dicho informe o su retraso injustificado en su presentación, esta defensoría tendría por ciertos los hechos al momento de resolver en definitiva la queja, salvo prueba en contrario.

2.1. De igual manera se solicitó que junto al informe de ley requerido se informara lo siguiente:

- ¿Si el gobierno municipal había generado estudios sobre las causas, distribución geográfica de la frecuencia delictiva, estadísticas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos previstos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, así como su programa de prevención sobre los mismos?
- ¿Si el gobierno municipal contaba con programas de capacitación para servidores públicos de la Comisaría (o Dirección) de Seguridad Pública en



materia de derechos humanos enfocados a los principios referidos en la LGMDF con la finalidad de prevenir la comisión de los delitos de desaparición de personas?

- ¿Si los servidores públicos de la Comisaría (o Dirección) de Seguridad Pública habían recibido capacitación respecto de las técnicas de búsqueda, investigación y análisis de pruebas para los delitos a que se refiere la LGMDF y sobre los protocolos de actuación inmediata y las acciones específicas que deben realizar cuando tengan conocimiento, por cualquier medio de la desaparición o no localización de una persona?
- ¿Si la Comisaría (o Dirección) de Seguridad Pública del municipio contaba con personal especializado y capacitado en materia de búsqueda de personas?
- ¿Si la Comisaría (o Dirección) de Seguridad Pública del municipio contaba con Grupos de Búsqueda de Personas Desaparecidas?
- ¿Si el gobierno municipal contaba con alguna Dirección o Área para la atención y acompañamiento de las víctimas directas e indirectas de desaparición de personas?
- ¿Si el gobierno municipal contaba con programas de apoyo para los familiares de personas desaparecidas?

3. Dicho requerimiento fue debidamente notificado el 21 de septiembre de 2020 mediante oficio 4150/2020/IV a través del correo electrónico oficialia.sindicatura@zapopan.gob.mx, según consta en actuaciones del expediente.

4. Mediante acuerdo dictado el 15 de octubre de 2020, esta defensoría de derechos humanos requirió por segunda ocasión al gobierno municipal para que rindiera el informe de ley y respondiera a los cuestionamientos contenidos en el proveído del 17 de septiembre de ese mismo año; asimismo se le informó de la apertura del periodo probatorio para que hiciera llegar toda la documentación y pruebas que considerara necesarias para acreditar sus señalamientos.



5. Dicho requerimiento fue debidamente notificado el 19 de octubre de 2020 mediante oficio 4839/2020/IV enviado a través del correo electrónico oficialia.sindicatura@zapopan.gob.mx, según consta en actuaciones del expediente de queja.

6. El 26 de octubre de 2020 se recibió en esta defensoría pública de derechos humanos el oficio 0520/1057-DH/2020 firmado por Rafael Martínez Ramírez, síndico municipal, a través del cual rindió el informe de ley requerido; en el manifestó lo siguiente:

...Le informo que el Pleno del Ayuntamiento Constitucional de Zapopan, Jalisco, recibió la iniciativa por parte del Presidente Municipal de Zapopan, Jesús Pablo Lemus Navarro, con la finalidad de reformar los artículos 22, 28 y 29 del Reglamento de la Administración Pública Municipal, así como 19 y 101, 102 y la adición del artículo 106 Bis del Reglamento Interno de la Comisaría General de Seguridad Pública de Zapopan, para la creación del Grupo de Búsqueda de Personas del Municipio de Zapopan, Jalisco, esto en el marco de la consolidación de los trabajos que lleva a cabo la Comisión Nacional de Búsqueda y la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco.

De ahí que, en Sesión Ordinaria del 27 de febrero de 2020, se aprobó punto de acuerdo que presentó el Presidente Municipal de Zapopan, Jesús Pablo Lemus Navarro que tiene por objeto se autorice la creación del Grupo de Búsqueda de Personas del Municipio de Zapopan, así como la designación del responsable de dicho grupo.

Es así, como se reitera que esta Comisaría General de Seguridad Pública, si ha realizado acciones de manera coordinada con las dependencias del gobierno del estado de Jalisco y los municipios, incluso el día 4 de agosto de 2020, en las instalaciones de la Secretaría de Seguridad Pública, se desarrolló la primera mesa interinstitucional de coordinación para atender la Recomendación 11/2020, que también emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos, con la participación de 15 instituciones estatales y municipales.

Para una mejor ilustración se anexa copia del oficio DC5/2949/2020, signado por el Oficial Gonzalo Ascencio Bravo, Encargado del Despacho de la Dirección del Centro de Control, Comando, Cómputo, Comunicaciones y Coordinación de Zapopan C5; de dicho documento sobresale que el Grupo de Búsqueda de Personas del Municipio de Zapopan, se conformó oficialmente el 15 de marzo de 2020, dando cumplimiento a lo señalado en el artículo 67, capítulo cuarto, de los Grupos de Búsqueda de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Además, en este mismo documento se especifica el organigrama de la célula o grupo de búsqueda de esta Comisaría General, así como estadísticas, identificando las colonias donde se registra el mayor número de personas desaparecidas y algunas colaboraciones relevantes con



diversas entidades gubernamentales.

También se acompaña a la presente copia simple de la minuta que se elaboró con motivo de la mesa interinstitucional para atender la recomendación 11/2020 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, del día 4 de agosto de 2020; de igual forma, copias simples de la iniciativa referida, oficio 0405/1.3/2020/595, firmado por el Maestro José Luis Tostado Bastidas, Secretario del Ayuntamiento, mediante el cual informa y remite la aprobación del punto de acuerdo que presentó el Mandatario Municipal.

Con base en lo anterior, es que se insiste que este Gobierno Municipal trabaja en aras de cumplir con la Recomendación General 03/2018 y 11/2020, que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, así como erradicar la práctica de la desaparición forzada de personas y la desaparición cometida por particulares...

Asimismo, remitió copias simples los siguientes documentos:

- Copia simple del oficio 0405/1.3/2020/595, firmado por José Luis Tostado Bastidas, secretario del Ayuntamiento de Zapopan y dirigido a Roberto Alarcón Estrada, comisario general de Seguridad Pública, en el que le informa que en la Sesión Ordinaria del 27 de febrero de 2020 se aprobó la creación del Grupo de Búsqueda de Personas del municipio de Zapopan y en el que se agrega el punto de acuerdo firmado por Jesús Pablo Lemus Navarro, presidente municipal de Zapopan.
- Copia simple del oficio DC5/2949/2020, signado por Gonzalo Ascencio Bravo, encargado del Despacho de la Dirección del Centro de Control, Comando, Cómputo, Comunicaciones y Coordinación de Zapopan C5, en el que informa que la fecha en que se conformó oficialmente el Departamento de Localización de Personas fue el 15 de marzo de 2020 y su organigrama; de igual forma, detalla el número de solicitudes de información de personas reportadas como desaparecidas durante el 2019 y el primer semestre del 2020, el análisis de las colonias en las que se registra el mayor número de personas desaparecidas y las colaboraciones que ha realizado con la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado, 9-1-1, C5 Zapopan, Alerta Amber, Marshal E.E.U.U. e Instituto Nacional de Migración.
- Copia simple de la minuta de la mesa interinstitucional para atender la recomendación 11/2020 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos con fecha del 4 de agosto de 2020.

- Copia simple de la iniciativa de reformas, adiciones o derogaciones que en la Sesión Ordinaria del 27 de febrero de 2020, presentó el licenciado Jesús Pablo Lemus Navarro, presidente municipal de Zapopan, en la cual se autoriza la creación del Grupo de Búsqueda de Personas del municipio de Zapopan y la designación del responsable del ya mencionado grupo.

7. El 5 de noviembre de 2020 se recibió el oficio 0520/1112-DH/2020, firmado por el Síndico Municipal en el cual solicitó se le tuviera ofrecido como elementos de convicción los documentos que se remitieron a través del oficio 0520/1057-DH/2020, los cuales consideraba necesarios para acreditar sus señalamientos, por lo que se admitieron como medios de convicción las documentales descritas en el punto anterior.

8. El 15 de diciembre de 2020 personal de esta defensoría pública elaboró un acta circunstanciada de inspección ocular practicada en la página electrónica de la CEDHJ, dándose fe de que en la misma se encuentran disponibles para su consulta los siguientes documentos emitidos por la actual administración de esta CEDHJ, relacionados con la agenda de personas desaparecidas:

- Recomendación General:

- 3/2018

- Recomendaciones particulares:

- 40/2012

- 3/2018

- 11/2020

- 27/2013

- 23/2018

- 35/2020

- 20/2016

- 12/2019

- 176/2020

- 21/2016

- 13/2019

- 1/2021

- 32/2017

- 25/2019

- Recomendaciones relacionadas (cuerpos y restos de personas fallecidas sin identificar y de personas desaparecidas):

- 10/2019

- 40/2019

- Informes especiales:
 - Informe especial sobre la situación que guarda la desaparición de personas en el estado de Jalisco 2018.
 - Informe especial sobre el proceso de inhumación de personas fallecidas no identificadas, realizado del 22 de septiembre al 07 de diciembre de 2018 en el contexto de la contingencia provocada por la acumulación de cadáveres en el IJCF

De igual forma, se hizo constar que si bien gobierno municipal aquí involucrado, aceptó la Recomendación General 3/2018, los avances de cumplimiento de los puntos recomendatorios han sido insuficientes para atender la Recomendación, así como las disposiciones de la LGMDF y LGV y los tratados internacionales en la materia.

9. El 18 de diciembre de 2020, personal de esta defensoría pública elaboró acta circunstanciada de inspección ocular a la página web oficial del gobierno municipal aquí involucrado, que tuvo como objeto verificar la existencia de información relativa al cumplimiento de los deberes y obligaciones que impone la LGMDFP y la LGV; sin embargo, no se encontró información que acreditara la existencia de áreas relacionadas con la prevención de desaparición de personas, la búsqueda de personas desaparecidas, así como la relacionada con algún grado de cumplimiento de dichas disposiciones legales.

10. Una vez agotadas las etapas de integración del presente expediente de queja, mediante acuerdo dictado el 11 de enero de 2021 se decretó el cierre del periodo a prueba y se ordenó reservar los autos para elaborar el proyecto de resolución que se emite.

11. El 25 de febrero de 2021, personal de esta defensoría pública elaboró acta circunstanciada del seguimiento que dio a la Sesión del Pleno del Congreso del Estado celebrada en la fecha indicada en línea atrás, misma que fue transmitida por redes sociales a través del canal oficial del Congreso; en ella se da fe de la aprobación por unanimidad de la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco. Establecer un Sistema Estatal de Búsqueda que coordine las acciones entre los poderes y organismos públicos estatales; participación activa de los

familiares en el proceso de investigación; esclarecimiento de hechos y presunción de vida, son algunas de las disposiciones que contiene la Ley. La legislación estatal fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 5 de marzo del año en curso y cobró vigencia a partir del 6 de este mismo mes y año.

II. EVIDENCIAS

Al analizar los elementos que integran el presente expediente de queja, resulta evidente que a tres años de haber entrado en vigor la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el ayuntamiento no ha realizado acciones tendentes a cumplir con las disposiciones de la misma, lo que se traduce en la inobservancia integral de los deberes y obligaciones del gobierno municipal en materia de políticas públicas para la prevención de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, y el incumplimiento de garantías suficientes y necesarias para búsqueda y localización de las personas desaparecidas, asistencia y atención de las víctimas indirectas, así como para la capacitación de las y los servidores públicos del municipio en esta materia.

Lo anterior se sustenta en los siguientes elementos de prueba:

1. Instrumental de actuaciones, consistente en la queja de oficio que se inició en contra del gobierno municipal por el incumplimiento de las 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.
2. Instrumental de actuaciones, consistente en las constancias elaboradas por el personal de esta defensoría en las que se hicieron constar los correos electrónicos enviados y recibidos del ayuntamiento, desde el que se confirmó haber recibido los requerimientos formulados por esta Comisión, mismas que fueron descritas en el apartado de Antecedentes y hechos.
3. Instrumental de actuaciones consistente en las constancias y los acuerdos dictados en el presente expediente de queja.

4. Documentales públicas consistentes en las recomendaciones, informes y peticiones que esta defensoría ha emitido en relación con la desaparición de personas ocurridas en diversos municipios del estado de Jalisco. Detalladas en el apartado de Antecedentes y hechos.

5. Instrumental de actuaciones, consistente en constancia elaborada por el personal de esta defensoría con motivo de la inspección ocular practicada a la página web oficial del gobierno municipal aquí involucrado. Descrita en el apartado de Antecedentes y hechos.

6. Documentales públicas ofrecidas por la autoridad municipal, mismas que han sido detalladas en el apartado de Antecedentes y hechos.

III. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN

3.1 Competencia

La CEDHJ tiene como finalidad esencial la defensa, protección, estudio y divulgación de los derechos humanos. Es por ello que es competente para conocer de los hechos aquí investigados, relacionados con las omisiones e inobservancia al deber de la debida diligencia reforzada para garantizar el cumplimiento de la recomendación general 3/2018 emitida por esta defensoría pública de derechos humanos, así como a las obligaciones que a los municipios impone la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, respecto de la prevención, programación, capacitación y atención a casos de desaparición de personas, su búsqueda y localización; lo anterior de conformidad con los artículos 1º y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de la Constitución local y 1º, 2º, 3º, 4º, fracción I, 7º y 8º de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Conforme a esto, se examinan los hechos violatorios de derechos humanos reclamados y la indebida actuación de las y los servidores públicos involucrados, así como las omisiones y deficiencias institucionales advertidas.

Este organismo precisa que los actos y omisiones a que se refiere la presente Recomendación, se establezcan con pleno respeto de las facultades legales y atribuciones que corresponden a la autoridad municipal en el ámbito de la prevención de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por

particulares, sin que se pretenda interferir en la función de investigación de los delitos o en la persecución de los probables responsables, potestad exclusiva del Ministerio Público, en términos de lo dispuesto en los artículos 21, párrafos primero, segundo y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por el contrario, se hace patente la necesidad de que el municipio, a través de sus instituciones públicas, cumpla cabalmente los puntos recomendatorios que le competen conforme a la citada Recomendación General 3/2018, así como las acciones y medidas que le impone la referida Ley General respecto de la prevención, programación, capacitación y atención a casos de desaparición de personas, y su colaboración y apoyo para la búsqueda y localización, en el ámbito de su competencia; esto es, cumpla con el deber jurídico de prevenir la consumación de conductas delictivas y en el ámbito de sus respectivas competencias coadyuven con las autoridades federales y estatales con el objetivo de 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, a la justicia y a la reparación integral del daño, proporcionándoles un trato digno, solidario y respetuoso.

Del análisis de las evidencias, pruebas y actuaciones que obran en el expediente de queja, esta Comisión concluye que el gobierno municipal ha incumplido, en los términos que adelante se detallan, con los puntos recomendatorios que le son inherentes en la mencionada Recomendación General 3/2018 y con las obligaciones legales que le impone la Ley General; por tanto, incumple con el deber de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos 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, a la vida, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la verdad, al recurso judicial efectivo, al deber de garantía de la seguridad ciudadana y a la debida asistencia a las víctimas del delito.

El sustento jurídico de esta determinación se basa en principios constitucionales y en una interpretación sistémica interna y externa, integral, literal, histórica, principalista y comparatista tanto de la legislación vigente, como de nuestro modelo de gobierno y las políticas públicas que implementa para atender la agenda de personas desaparecidas.



Para determinar las vulneraciones de derechos, esta defensoría aplicó el método deductivo para el análisis de los deberes jurídicos que surgen de la Recomendación General y las legislaciones citadas, y de los postulados jurídicos que surgen de las leyes aplicables, complementado con el método inductivo de análisis de pruebas y evidencias recabadas sobre el grado de cumplimiento que se ha dado al respecto, haciendo énfasis en el análisis comparado de las obligaciones que tiene el municipio en materia del deber de “hacer” e implementar políticas públicas para la prevención de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, y el incumplimiento de garantías suficientes y necesarias para búsqueda y localización de las personas desaparecidas, asistencia y atención de las víctimas indirectas, así como para la capacitación de las y los servidores públicos del municipio.

3.2 Planteamiento del problema

En el contexto jurídico, nacional e internacional, la desaparición de personas es una práctica prohibida absolutamente, injustificable en cualquier circunstancia en que se dé.

Jurídicamente se tipifica de dos formas: una, como desaparición forzada, y consiste en la privación de la libertad de una persona bajo cualquier modalidad, por agentes del Estado directamente o con su consentimiento o aquiescencia a través de terceros, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad y el concurrente ocultamiento de su paradero, sustrayéndola, así, de la protección de la ley. La otra forma típica es la desaparición de personas cometida por particulares, o sea, cuando un particular o grupo de ellos, sin la intervención directa o indirecta de un agente del Estado, priva de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero.

Como es del dominio público por ser un hecho notorio, en Jalisco y por ende en los municipios que lo conforman, es altamente preocupante el incremento de personas desaparecidas, como se advierte de las cifras de los registros oficiales como se verá adelante, de tal suerte que a nivel nacional ocupamos el primer lugar en desaparición de personas, mientras que en marzo de 2018 estábamos en tercer lugar; lo que se confirma en el incremento de las quejas que se reciben o en las que se inician de oficio cuando se tiene noticia sobre esta aberrante práctica; y, desde luego, de la información que se obtiene de las instituciones

que les corresponde legalmente prevenir, combatir y sancionar este delito, así como la búsqueda de personas desaparecidas, incluso, de la documentación particular que hacen colectivos u organizaciones de la sociedad civil sobre el tema.

Este panorama se advertía desde hace mucho tiempo por parte de esta CEDHJ, como lo demuestran las múltiples resoluciones que sobre el problema ha emitido (señaladas en el apartado de Antecedentes y Hechos), pero, además, en aras de abordar de la mejor manera el problema para su prevención y erradicación, ha fortalecido no sólo las visitadurías que integran y resuelven las quejas inherentes, sino también creando grupos de trabajo o unidades especializadas que refuercen las investigaciones del fenómeno desde todas las perspectivas de su incidencia y permitan una mejor y mayor documentación eficaz, con el objetivo de proponer soluciones integrales que se vean reflejadas en mejores prácticas administrativas y, sobre todo, en políticas públicas eficaces para combatir este oprobioso flagelo y atender y proteger de manera integral a las víctimas que genera.

En la recomendación general 3/2018, así como en las Recomendaciones particulares 25/2019, 11/2020, 35/2020, 176/2020 y 1/2021 dictadas por esta defensoría de derechos humanos,¹⁴ se ha establecido de manera amplia el contexto de las desapariciones en México, destacándose que, por muchos años, la desaparición de personas no pudo documentarse adecuadamente, ni dimensionarse en nuestro país, debido al lamentable proceso por el que pasamos denominado “guerra sucia”, comprendido entre los años 1960 a 1980, en el cual las instituciones oficiales se blindaban de manera tal que el acceso a la información para los ciudadanos era una utopía.

México cuenta con casos emblemáticos vinculados con el delito de desaparición forzada y de particulares que fueron exhibidos, evidenciados y posicionados dentro y fuera del país, como lo son el caso Radilla Pacheco, del 25 de agosto de 1974; el de Campo Algodonero el 29 de octubre de 2001; el caso Alvarado Espinoza del 29 de diciembre de 2009, y el más reciente, los 43 jóvenes desaparecidos en Ayotzinapa, Guerrero, los días 26 y 27 de septiembre de 2014, los cuales evidenciaron una notoria deficiencia en el sistema de procuración y administración de justicia en el Estado mexicano.

¹⁴ Disponibles para su consulta en versión pública en los siguientes links:
<http://cedhj.org.mx/reco2019.asp>, <http://cedhj.org.mx/reco2020.asp>, <http://cedhj.org.mx/reco2021.asp>.

Derivado de lo anterior, nuestro país ha recibido distintas observaciones de organismos internacionales como lo fue la sentencia condenatoria de la Corte IDH para México sobre el caso de la desaparición forzada de Rosendo Radilla por parte de las Fuerzas Armadas, la cual estableció que el Estado Mexicano debía adoptar reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el tipo penal de la desaparición forzada contemplado en el artículo 215 A del Código Penal Federal con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.¹⁵

Por su parte, el Comité contra la Desaparición Forzada y el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, de las Naciones Unidas, en las que ha destacado el deber de garantizar la coordinación entre las autoridades responsables de la seguridad pública, con el objetivo de prevenir, investigar, juzgar y sancionar adecuadamente la desaparición forzada de personas; el establecimiento de un programa nacional de búsqueda de personas que cuente con un protocolo de acción inmediata; garantizar los derechos de las víctimas, en particular a la reparación integral; asegurar la protección de víctimas, testigos y denunciante, así como del mecanismo de protección específico para personas defensoras de derechos humanos y periodistas, entre otros aspectos.

En cumplimiento a las diversas observaciones de los organismos internacionales, el 17 de noviembre de 2017 fue publicada en el *DOF* la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, misma que entró en vigor el 16 de enero de 2018; en ella se contemplaron una serie de disposiciones para que las autoridades de los tres niveles de gobierno implementaran políticas públicas para la prevención de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, la obligación de implementar garantías suficientes y necesarias para la búsqueda y localización de las personas desaparecidas, la asistencia y atención de las víctimas indirectas, así como para la capacitación de las y los servidores públicos.

No obstante lo anterior, a tres años de la entrada en vigor de la LGMDFP y de emitida por esta CEDHJ la recomendación general 3/2018, el gobierno municipal, en el ámbito de su competencia, ha incumplido con los deberes y

¹⁵ Cf. Caso Radilla Pacheco vs México. Sentencia de fecha 23 de noviembre de 2009, serie c, núm. 209.

obligaciones que tiene para garantizar la implementación de las acciones mínimas indispensables que la legislación le impone, lo que trae como consecuencia la vulneración de los derechos humanos 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, particularmente por el incumplimiento de las obligaciones que emanan de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que también implica el incumplimiento de tratados internacionales suscritos y ratificados por México como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

En ese contexto, esta recomendación reviste singular importancia, dado que el flagelo que constituye esta práctica, como se dijo, ha venido incrementándose a lo largo y ancho de Jalisco, contrario al objetivo común que comparten la Recomendación General 3/2018 emitida por la CEDHJ y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Persona, por cuanto a que ambos instrumentos, en sus respectivos contextos de incidencia, buscan esencialmente que se desarrollen de la mejor manera y con pleno respeto de los derechos humanos, las acciones y medidas de prevención e investigación, así como sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares

A partir de los siguientes planteamientos se identifica, el contexto, fundamentos y argumentos que sostienen la presente resolución:

- a) Cuál es el contexto de la desaparición de personas en Jalisco y sus municipios y cómo éste se acentúa, a partir de la ausencia de políticas públicas en materia prevención de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, búsqueda y localización de personas desaparecidas, así como de asistencia y atención para las víctimas.

- b) Cuál es el estándar legal que tiene la autoridad municipal respecto al deber de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de las víctimas de desaparición de personas con base en las normas federales, estatales e instrumentos internacionales en la materia.
- c) Cuáles son los deberes y obligaciones de los Estados y específicamente de los gobiernos municipales, para garantizar la prevención de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, búsqueda y localización de personas desaparecidas, así como de asistencia y atención para las víctimas, conforme a parámetros jurisdiccionales y criterios internacionales.

3.3 El contexto de la desaparición de personas en el estado de Jalisco y sus municipios

Actualmente en nuestra entidad, el acontecimiento de la desaparición de personas se da en el contexto de un notorio incremento en la comisión de delitos de alto impacto: desaparición de personas, homicidios dolosos (ejecuciones, feminicidios), robos y asaltos con violencia, delitos contra niños, niñas y adolescentes, etcétera, tal como lo han documentado importantes estudios especializados, públicos y privados.¹⁶ Es decir, forma parte de un contexto generalizado de violencia y alta incidencia delictiva.

El 8 de abril de 2021, el Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas, dio a conocer el Informe *Búsqueda e Identificación de Personas Desaparecidas* con datos al 7 de abril de 2021. Este informe, contiene diez principales conclusiones y, por su alcance nacional, tiene relación directa e inmediata con el fenómeno de la desaparición de personas en el Estado de Jalisco, por lo que, respecto de nuestra entidad, se destacan las conclusiones 4, 6, y 11, que expresamente señalan:

[...]

4. Los estados que concentran el mayor número de cuerpos recuperados de fosas clandestinas son: Jalisco, Sinaloa, Colima, Guanajuato y Sonora, que concentran el 65.90% (dic. 2018 – 7 de abril de 2021).

¹⁶ Véase, por ejemplo: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalogo/>; también: Jalisco como vamos. Observatorio ciudadano. En: <http://www.jaliscocomovamos.org/seguridad-pública-expertos>



[...]

6. Los estados que concentran el mayor número de reportes de personas desaparecidas son: Jalisco, Michoacán, Ciudad de México, Tamaulipas, Nuevo León, Guanajuato, Sonora, Sinaloa, Zacatecas y Estado de México que concentran el 76.21% de los reportes (dic 2018 – 7 de abril de 2021).

[...]

11. El 62% de las niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas se concentran en 7 estados: Estado de México, Tamaulipas, Jalisco, Nuevo León, Veracruz, Puebla y Ciudad de México.

Como puede verse, lo anterior evidencia la grave problemática que estamos atravesando en Jalisco, y constituye un indicador más que debemos atender para superar las omisiones, deficiencias e incumplimientos a las obligaciones legales, ya destacados en la presente recomendación, especialmente en el ámbito de competencia del municipio, y que, ante tales irregularidades, es que se emite la presente recomendación.

En 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 de derechos humanos el 21 de marzo de 2018, se señaló que según los reportes del RNPED con datos al corte del 31 de enero de 2018 se documentaban 35 410 personas desaparecidas en el país, de las cuales 26 422 corresponde a hombres y 8 988 a mujeres; de esas cifras, 3 080 personas desaparecidas correspondían al estado de Jalisco, de las cuales 2 713 eran hombres y 367 mujeres.

Actualmente, con corte al 28 de febrero de 2021, el RNPEDNO reporta un universo de 83 858 personas desaparecidas o no localizadas, de las cuales 62 515 son hombres, 20 828 mujeres y 515 con sexo indeterminado; de esas cifras, 11 851 corresponden a personas desaparecidas o no localizadas en el estado de Jalisco.

Con estas cifras se puede concluir que en los últimos tres años han sido 8 771 personas las que han sido reportadas como desaparecidas o no localizadas en el estado de Jalisco, por lo que, lo ha llevado a ser la entidad federativa con más desapariciones en el país, con un promedio de 7.8 reportes diarios del 31 de enero de 2018 al 28 de febrero de 2021.

Por otra parte, en la Recomendación 25/2019 *Por nuestras personas desaparecidas en Jalisco* emitida por esta defensoría en agosto de 2019, se estableció que con datos del Sistema de Información Sobre Víctimas de Desaparición (Sisovid),¹⁷ las personas pendientes de localizar al 31 de mayo de 2019 eran 5 752 y las personas desaparecidas 1 752. La diferencia entre estas dos clasificaciones es, según la información del Gobierno del Estado, que la persona desaparecida es aquella cuyo paradero se desconoce, y se presume que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito. En contraste, las personas no localizadas son las que tienen una ubicación desconocida cuya ausencia no estaría relacionada con la comisión de un delito. Sin embargo, en ambos casos, el universo total era de 7 504 personas cuyas familias o seres queridos se encontraban en situación de angustia, desesperación e impotencia por no saber de ellos. De éstos 6 548 eran hombres, 948 mujeres y ocho con sexo no especificado.¹⁸

Actualmente, el Sisovid reporta al 28 de febrero de 2021 un total de 10 105 personas desaparecidas o no localizadas, de ellas 8 922 son hombres y 1 183 mujeres cuyas familias o seres queridos continúan en situación de angustia, desesperación e impotencia por no saber de ellos.

Con las cifras reportadas por las autoridades estatales a través del Sisovid, se concluye que en los últimos 21 meses (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.

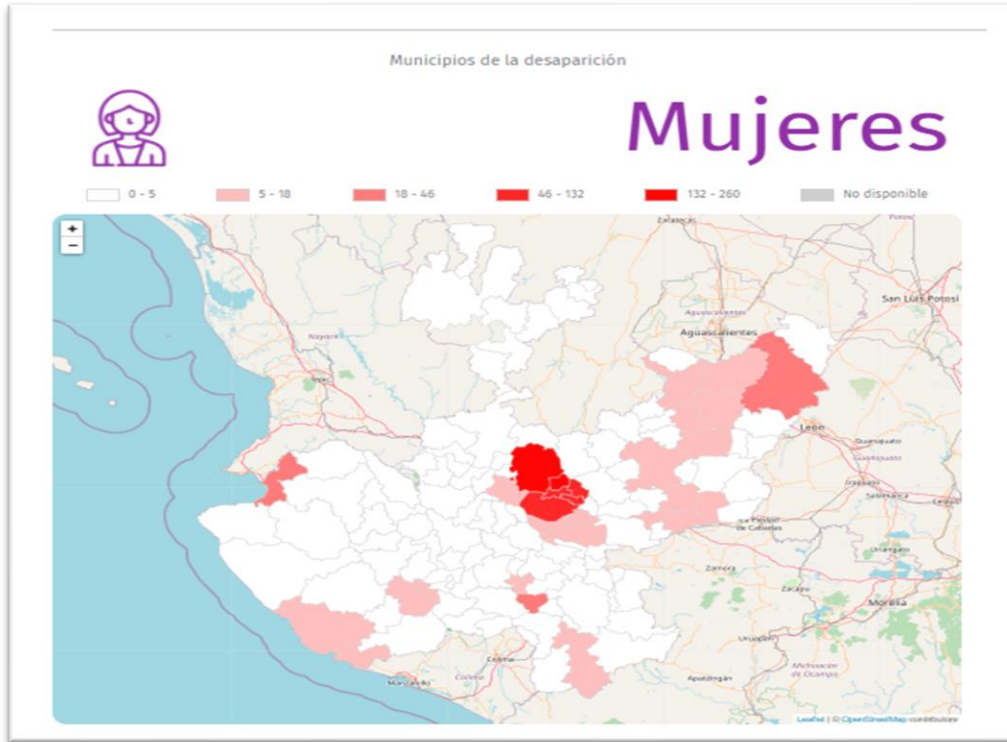
¹⁷ <https://sisovid.jalisco.gob.mx/>. El Sistema de Información sobre Víctimas de Desaparición, es un sitio de internet del Gobierno del Estado que muestran datos estadísticos de la información de personas desaparecidas y No Localizadas en Jalisco; esta se desgrega por razón de género y edad, así como datos estadísticos de personas localizadas con vida y sin vida; esta información se conforma, recaba e integra por los datos que proporciona la FEPD derivada de las averiguaciones previas y carpetas de investigación.

¹⁸ De acuerdo con el artículo 4 fracciones XV y XVI de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda, se considera persona desaparecida: a la persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito, y persona no localizada: a la persona cuya ubicación es desconocida y que de acuerdo con la información que se reporte a la autoridad, su ausencia no se relaciona con la probable comisión de algún delito.

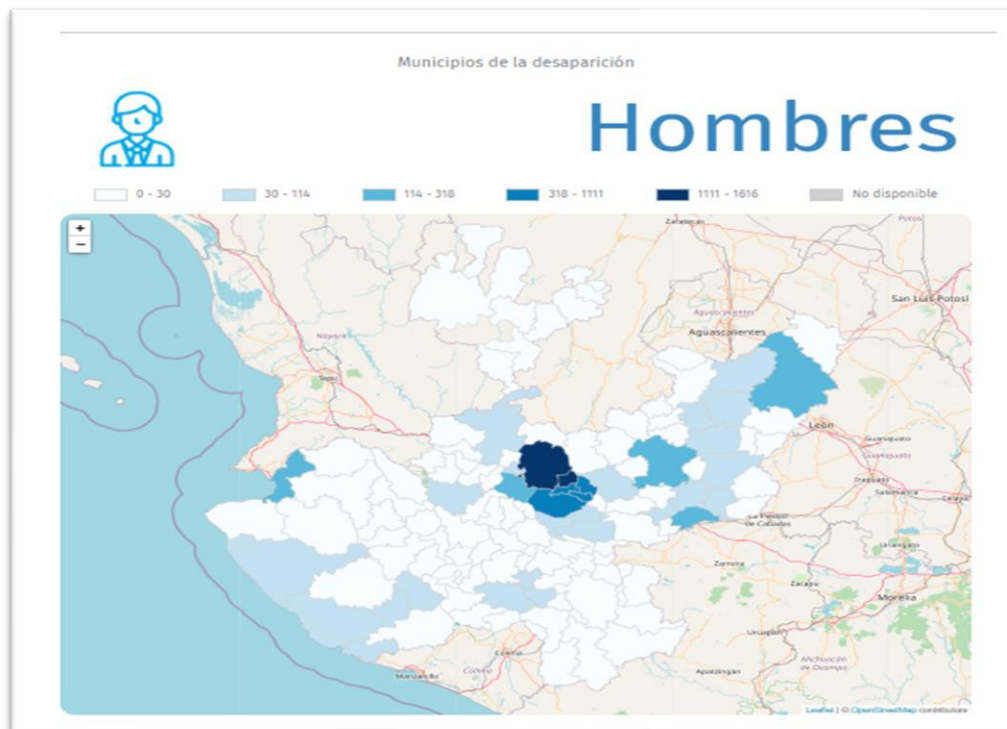
En los últimos cinco años la desaparición de personas en el estado de Jalisco se ha ido incrementando de manera exponencial, de las 10 105 personas desaparecidas o no localizadas en Jalisco, aproximadamente el 72% (7 232) desaparecieron entre 2016 y 2021; según el Sisovid y por la fecha de denuncia se desagregan de la siguiente manera:

Personas pendientes de localizar por fecha de denuncia			
Año	Mujeres	Hombres	General
2016	72	615	687
2017	109	916	1 025
2018	128	1 313	1 441
2019	207	1 770	1 977
2020	226	1 567	1 793
2021 (a febrero)	65	244	309
General	807	6 425	7 232

Según la propia información contenida en el Sisovid, son 33 municipios de Jalisco los que presentan una grave situación en materia de desapariciones; la lista la encabezan Guadalajara y Zapopan con un número de entre 1,111 y 1,616 desapariciones en cada demarcación, seguidos de municipios como Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Lagos de Moreno, Puerto Vallarta, Tomatlán, La Huerta, Cihuatlán, Casimiro Castillo, Autlán de Navarro, Zapotlán el Grande, San Gabriel, Tala, Tequila, Sayula, El Arenal, Chapala, Ixtlahuacán de los Membrillos, Jocotepec, Tepatitlán, Zapotlanejo, Atotonilco el Alto, Ayotlán, La Barca, Ocotlán, Arandas, San Miguel el Alto, San Juan de los Lagos, Jalostotitlán y Encarnación de Díaz; no obstante lo anterior, todos los municipios del estado tienen el deber y la obligación de implementar políticas públicas que garanticen las acciones mínimas indispensables para la prevención de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, así como para garantizar las acciones de búsqueda y localización de las personas desaparecidas y la asistencia y atención de las víctimas de estos delitos, en atención a las disposiciones de la LGMDFP.

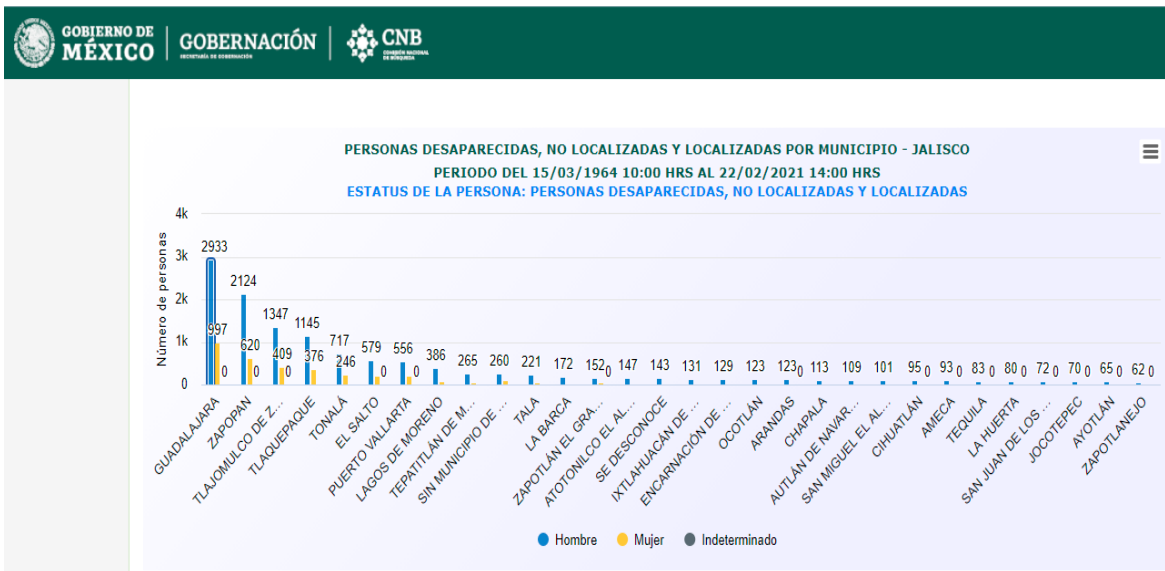


Fuente: Sisovid.



Fuente: Sisovid.

De acuerdo con lo que reporta el RNPDNO,¹⁹ los 30 municipios de Jalisco que reportan mayor incidencia en desaparición de personas son: Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Puerto Vallarta, Lagos de Moreno, Tepatlán de Morelos, Tala, La Barca, Zapotlán el Grande, Atotonilco el Alto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Encarnación de Díaz, Ocotlán, Arandas, Chapala, Autlán de Navarro, San Miguel el Alto, Cihuatlán, Ameca, Tequila, La Huerta, San Juan de los Lagos, Jocotepec, Ayotlán, Zapotlanejo, Tomatlán y Jalostotitlán.



Sin embargo, es importante señalar que según el propio RNPDNO, los 125 municipios del estado, reportan por lo menos una desaparición entre el 15 de marzo de 1964 y el 22 de febrero de 2021, tal y como se describe en la siguiente tabla, en la que se muestran los municipios en orden de mayor a menor grado de incidencia y el número de personas no localizadas o desaparecidas en el periodo señalado:

¹⁹ <https://versionpublicampdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index1> El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas es un sitio de internet que muestran datos estadísticos de la información de personas desaparecidas y No Localizadas a nivel nacional, por entidad federativa y por municipio, por razón de género y edad, así como datos estadísticos de personas localizadas con vida y sin vida; esta información se conforma, recaba e integra por los datos que proporcionan autoridades de la Federación y de las Entidades Federativas, mediante las herramientas tecnológicas implementadas por la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas.

No.	Categoría	Hombres	Mujeres	Indeterminado
1	Guadalajara	2933	997	0
2	Zapopan	2124	620	0
3	Tlajomulco de Zúñiga	1347	409	0
4	Tlaquepaque	1145	376	0
5	Tonalá	717	246	0
6	El Salto	579	197	0
7	Puerto Vallarta	556	200	0
8	Lagos de Moreno	386	80	0
9	Tepatitlán de Morelos	265	46	0
10	Tala	221	43	0
11	La Barca	172	26	0
12	Zapotlán el Grande	152	42	0
13	Atotonilco el Alto	147	22	0
14	Ixtlahuacán de los Membrillos	131	38	0
15	Encarnación de Díaz	129	22	0
16	Ocotlán	123	19	0
17	Arandas	123	14	0
18	Chapala	113	34	0
19	Autlán de Navarro	109	18	0
20	San Miguel el Alto	101	10	0
21	Cihuatlán	95	26	0
22	Ameca	93	21	0
23	Tequila	83	20	0
24	La Huerta	80	8	0
25	San Juan de los Lagos	72	12	0
26	Jocotepec	70	16	0
27	Ayotlán	65	11	0
28	Zapotlanejo	62	19	0



No.	Categoría	Hombres	Mujeres	Indeterminado
29	Tomatlán	59	5	0
30	Jalostotitlán	59	9	0
31	San Gabriel	55	6	0
32	Casimiro Castillo	52	5	0
33	Acatlán de Juárez	48	4	0
34	Sayula	46	11	0
35	Yahualica de González Gallo	45	3	0
36	Cocula	45	5	0
37	El Arenal	39	8	0
38	El Grullo	38	13	0
39	Poncitlán	37	3	0
40	Zapotiltic	37	8	0
41	Juanacatlán	37	8	0
42	Magdalena	35	5	0
43	Colotlán	32	7	0
44	Tecolotlán	32	2	0
45	Tamazula de Gordiano	30	3	0
46	Ahualulco de Mercado	29	4	0
47	Tuxcacuesco	29	0	0
48	Teocaltiche	29	13	0
49	Etzatlán	28	7	0
50	Mazamitla	28	0	0
51	Tapalpa	28	3	0
52	Ayutla	27	3	0
53	Zacoalco de Torres	27	5	0
54	Talpa de Allende	27	0	0
55	Tecalitlán	26	7	0
56	Tuxpan	26	6	0



No.	Categoría	Hombres	Mujeres	Indeterminado
57	Huejuquilla el Alto	23	8	0
58	Huejúcar	23	0	0
59	Tizapán el Alto	23	2	0
60	Amatitán	22	3	0
61	Jesús María	22	2	0
62	Villa Corona	22	8	0
63	Ixtlahuacán del Río	21	3	0
64	Acatic	21	5	0
65	San Martín Hidalgo	20	6	0
66	Unión de Tula	20	3	0
67	Pihuamo	18	3	0
68	Cuautitlán de García Barragán	18	4	0
69	Jamay	17	3	0
70	San Martín de Bolaños	17	1	0
71	Ojuelos de Jalisco	17	3	0
72	Villa Purificación	17	7	0
73	Tonila	16	0	0
74	Degollado	16	5	0
75	Cabo Corrientes	14	3	0
76	San Ignacio Cerro Gordo	14	0	0
77	Quitupán	13	2	0
78	Juchitlán	13	3	0
79	Valle de Juárez	13	1	0
80	San Julián	13	3	0
81	Zapotitlán de Vadillo	13	1	0
82	San Juanito de Escobedo	13	0	0
83	Teuchitlán	13	0	0
84	Unión de San Antonio	12	2	0

No.	Categoría	Hombres	Mujeres	Indeterminado
85	Santa María del Oro	11	0	0
86	Tenamaxtlán	11	1	0
87	Tototlán	10	2	0
88	Gómez Farías	10	7	0
89	San Sebastián del Oeste	10	5	0
90	Jilotlán de los Dolores	9	0	0
91	Tolimán	9	0	0
92	Atoyac	9	2	0
93	Chimaltitán	9	0	0
94	Villa Hidalgo	8	1	0
95	La Manzanilla de la Paz	8	0	0
96	San Diego de Alejandría	8	2	0
97	Mixtlán	8	1	0
98	Villa Guerrero	8	2	0
99	Atengo	7	2	0
100	Tuxcueca	6	2	0
101	Tonaya	6	1	0
102	Mascota	6	2	0
103	Hostotipaquillo	4	0	0
104	El Limón	4	3	0
105	Cuquío	4	5	0
106	Santa María de los Ángeles	4	0	0
107	Atemajac de Brizuela	4	1	0
108	Zapotlán del Rey	4	3	0
109	Totatiche	4	2	0
110	Valle de Guadalupe	4	0	0
111	Techaluta de Montenegro	3	6	0
112	Teocuitatlán de Corona	3	2	0

No.	Categoría	Hombres	Mujeres	Indeterminado
113	Cañadas de Obregón	3	1	0
114	Concepción de Buenos Aires	3	0	0
115	Chiquilistlán	3	0	0
116	Cuautla	3	0	0
117	San Cristóbal de la Barranca	2	0	0
118	Amacueca	2	0	0
119	Mezquitic	2	2	0
120	Huejúcar	2	1	0
121	Atenguillo	2	0	0
122	San Marcos	2	0	0
123	Ejutla	1	0	0
124	Mexiticacán	1	0	0
125	Bolaños	0	1	0
-	Sin municipio de referencia	260	98	0
-	Se desconoce	143	33	15

Las desapariciones en Jalisco apuntan a una situación no sólo estructural, sino sistémica, los casos de víctimas, en los que la CEDHJ ha tenido conocimiento en este estudio, develan un matiz generalizado de la desaparición en el estado. Casi endémico, al entenderlo como una expresión de una economía ilegal, paralela o inserta en la dinámica de Jalisco. La visión que estudia a las actividades del crimen organizado bajo una lógica empresarial facilita el entendimiento de la mercantilización de las personas, reconfigurándolas como objetos para la concreción de productos/servicios diversificados (lavado de dinero, protección, sicariato, trata de personas etc).

Así, el enfoque provee de una explicación para el vínculo entre actuación criminal y desaparición de personas, en donde esta se comete para los propósitos de satisfacción de necesidades de una economía ilegal e inhumana en donde tiene cabida el homicidio doloso –como producto y estrategia– y la trata de personas –como fin y medio para el cumplimiento de actividades de un negocio–, entre otras reprobables conductas.

En ese sentido, es de suma importancia la atención de actuaciones de inteligencia coordinadas entre las autoridades estatales y municipales para el acotamiento de las actividades del crimen organizado insertas en la vida del Estado y la consecuente desaparición de personas, y garantizar, de forma plena, el ejercicio de los derechos a la libertad, integridad personal, verdad y a la vida, así como los derechos de las víctimas indirectas y familiares.

La problemática de los últimos años sobre el tema de la desaparición de personas ha motivado a esta defensoría a emitir 18 resoluciones, entre ellas una Recomendación General, 14 Recomendaciones particulares, dos pronunciamientos y un informe especial. Las Recomendaciones específicas fueron: 40/2012, 27/2013, 20/2016, 21/2016, 32/2017, 13/2018, 23/2018, 12/2019, 13/2019, 25/2019, 11/2020, 35/2020 176/2020 y 1/2021. Las cuatro primeras son por desaparición forzada y las demás por violación de los derechos a la legalidad y seguridad jurídica, incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia y en la atención a víctimas de delito, el derecho a la verdad y al trato digno, entre otros. Los pronunciamientos fueron identificados como 1/2013 y 1/2016.

Ante la persistencia y agudización del fenómeno, el 21 de marzo de 2018 este organismo emitió 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”* que, junto a las Recomendaciones 25/2019, 11/2020, 35/2020, 176/2020 y 1/2021 así como el informe especial sobre la situación que guarda la desaparición de personas en el estado de Jalisco 2018, evidencian que la condenable conducta de la desaparición subsiste y se ha incrementado cuantitativamente en el contexto de inseguridad ciudadana y alta incidencia delictiva; también evidencia que las autoridades de los tres niveles de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias, no han cumplido con sus deberes jurídicos para prevenir combatir y sancionar la desaparición de personas.²⁰

²⁰ Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Informe especial sobre la situación que guarda la desaparición de personas en el estado de Jalisco 2018. Para su consulta en el link: <http://cedhj.org.mx/recomendaciones/inf.%20especiales/2018/Informe%20especial%20sobre%20la%20situacion%20que%20guarda%20la%20desaparicion%20de%20personas%20en%20el%20estado%20de%20Jalisco%202018.pdf>



Dentro de la Recomendación General 3/2018 se dictaron los titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los 125 ayuntamientos del Estado puntos recomendatorios de carácter general, mismos que a continuación se transcriben:

Primera. Que en todo lo relacionado con la prevención, persecución del delito y procuración de justicia en el ámbito de los delitos de desaparición de personas, se adopten y armonicen, en lo que toca a sus competencias, todas las acciones, programas, mecanismos, prácticas administrativas y políticas públicas determinadas en la Recomendación general número 2/2018 sobre seguridad ciudadana, emitida por esta defensoría pública el 13 de marzo de 2018. Lo anterior con el fin de contribuir a una más eficaz y eficiente promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y la dignidad de las víctimas y sus familiares afectados por la desaparición de personas.

Segunda. En el marco de la prevención y las garantías de no repetición, conforme al Conjunto de Principios Actualizados para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la Impunidad, E/CN/2005/102 y, con el espíritu del derecho a la verdad establecido por la Organización de los Estados Americanos, AG/RES.2175 (XXXVI-0/06), vinculado a lo establecido para esos efectos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, se les insta para que:

Se convoque a todos los sectores implicados, al desarrollo y realización de un mecanismo multilateral, conformado por instancias de la sociedad civil, academia, organismos especializados nacionales e internacionales, y de los sectores público y privado, a efecto de generar los procedimientos para la creación y activación de las alertas municipales, regionales y estatales que proponemos en el cuerpo de esta Recomendación, ante el aumento de incidencia de desaparición de personas, determinando el nivel de amenaza a la población para operar mecanismos de comunicación y respuesta a nivel municipal, regional, estatal o interestatal, con el fin de crear respuestas inmediatas y adecuadas a la sociedad para la prevención y protección de sus derechos humanos, y en su caso, para una eficiente y efectiva búsqueda y localización de personas desaparecidas.

También de carácter general, al titular del Poder Ejecutivo y a los 125 ayuntamientos del Estado se dirigieron los siguientes puntos recomendatorios:

Octava. Que, bajo los parámetros de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y en el marco de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, los ayuntamientos, la Fiscalía General del Estado y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses celebren:



a) Un convenio en el que se establezca un protocolo de búsqueda permanente y transferencia de información e intercomunicación inmediata y simultánea para la localización de personas desaparecidas; registro inmediato de datos y demás elementos de identificación de personas, cadáveres o restos humanos, que permita al mismo tiempo contar con mecanismos eficientes para garantizar la atención oportuna y digna de sus familiares, así como los derechos de acceso a la verdad y a la justicia.

b) Un convenio de capacitación para la adecuada actuación al momento de la localización de personas desaparecidas, cadáveres o restos humanos, en términos del Acuerdo por el que se Establecen los Lineamientos que Deberán Observar todos los Servidores Públicos para la Debida Preservación y Procesamiento del Lugar de los Hechos o del Hallazgo y de los Indicios, Huellas o Vestigios del Hecho Delictuoso, así como de los Instrumentos, Objetos o Productos del Delito.

c) Un convenio de coordinación en el que diseñe, elabore y ponga en operación un programa con un 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, y que permitan prevenir, combatir y erradicar la desaparición de personas.

Para tal efecto, deberán tomar en cuenta las características geográficas, topográficas y climatológicas; vías y sistemas de comunicación con que cuentan cada región y municipio; índices poblacionales y números de habitantes y centros de población que tienen, incidencia delictiva y tipos de delitos registrados al menos en los últimos 10 años; 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 de todos los niveles que tengan; y cualquier otro dato relevante que deba tomarse en cuenta para tal efecto.

Novena. Entretanto se celebran los convenios de coordinación interinstitucional a que se refieren las propuestas anteriores, que de manera inmediata cada uno de los 125 ayuntamientos municipales del Estado, tomando en cuenta sus propias características, datos y demás condiciones señaladas en el segundo párrafo del inciso c anterior, de manera inmediata y con el apoyo y asesoría de especialistas nacionales e internacionales, diseñen y elaboren 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 para proporcionar una eficaz y eficiente seguridad ciudadana a los habitantes de cada municipio, y que permitan prevenir, combatir y erradicar la desaparición de personas.



Por último y con carácter particular, a los 125 municipios del estado se dirigieron los siguientes puntos recomendatorios:

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

- a) 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. En caso de que se presuma la participación de algún servidor público, deberán realizar, conforme a derecho, las acciones necesarias para evitar que éste se substraiga a la acción de la justicia.
- b) Proporcionar el apoyo necesario para salvaguardar la integridad física y seguridad personal de los familiares de las víctimas derivadas de la desaparición de una persona.
- c) 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.

Por otra parte, dentro de las Recomendaciones particulares 40/2012, 27/2013, 20/2016, 21/2016, 13/2018, 17/2018, 23/2018, 12/2019, 13/2019, 25/2019, 11/2020, 35/2020 176/2020 y 1/2021, esta defensoría pública ha resuelto 162 expedientes de queja relacionados con la desaparición de 195 personas.

Ante el incremento en la recepción de quejas y el acrecentamiento del número de personas desaparecidas en los municipios del estado dentro de las últimas Recomendaciones emitidas por esta defensoría, se han dictado puntos recomendatorios al coordinador general estratégico de seguridad, al secretario de Seguridad Pública del Estado, a las y los presidentes municipales de los ayuntamientos, así como a los comisarios y directores de seguridad pública de los municipios donde ha ocurrido las desapariciones en los términos siguientes:

Primera. Implementen de forma urgente y coordinada mecanismos y acciones efectivas para prevenir y erradicar la desaparición de personas. En caso de que estas ocurran, tengan debidamente claras y articuladas las estrategias de búsqueda inmediata y la atención integral a las víctimas.

Para la mayor eficiencia y eficacia de las acciones, deberán coordinarse 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 científico sobre el fenómeno de la desaparición de personas en cada municipio, de tal forma que las



políticas públicas sean integrales, incluyendo la atención a familiares y la reparación integral del daño.

Además, la CEDHJ emitió el Informe especial sobre el proceso de inhumación de personas fallecidas no identificadas realizado del 22 de septiembre al 07 de diciembre de 2018 en el contexto de la contingencia provocada por la acumulación de cadáveres en el IJCF,²¹ así como la Recomendación 40/2019. En dichos documentos se describió el contexto de la violencia y particularmente el fenómeno de la desaparición en la entidad; destacando que en este proceso de la “contingencia” se relacionó la circulación de un tráiler por las calles de la zona metropolitana con cuerpos de personas fallecidas sin identificar, al principio se habló de 173 personas, pero al final esta defensoría documentó que eran 605 cuerpos.

La indolencia de las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, 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.

La atención con enfoque diferencial y especializado que deben brindar las instituciones del Estado y de los municipios, implica reconocer la importancia que tienen los colectivos en el acompañamiento que realizan a cada persona que se integra a ellos.

Esta defensoría ha entablado un diálogo permanente y constructivo para caminar de la mano con familiares de personas desaparecidas y con los organismos de la sociedad civil, que, de manera pacífica y en el marco del derecho, quieran unirse en lucha social para proteger los derechos de los que claman verdad y justicia, de quienes persiguen y anhelan la consolidación del

²¹Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Informe especial sobre el proceso de inhumación de personas fallecidas no identificadas, realizado del 22 de septiembre al 07 de diciembre de 2018 en el contexto de la contingencia provocada por la acumulación de cadáveres en el IJCF. Para su consulta en el link: <http://cedhj.org.mx/recomendaciones/inf.%20especiales/2018/INFORME%20DEFINITIVO.pdf>

bienestar y la paz social en nuestro país. En este sentido, nos sumamos al clamor de su voz: “¡Los detenidos desaparecidos son de todo el pueblo!”, “Porque vivos se los llevaron, vivos los queremos”, “Hija(o), escucha, tu madre está en la lucha”, “Porque a los muertos se les tiene que dejar ir, pero a los desaparecidos se les tiene que hacer volver”.

Actualmente, en nuestro estado se identifican colectivos en torno a esta causa, como Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos en Jalisco (Fundej), Entre Cielo y Tierra, Por Amor a Ellxs, Exprésate por Chapala y Guerreras Unidas por Amor a Ellxs (Chapala), entre otros, quienes han asumido un papel protagónico en los procesos de lucha por el acceso a la verdad y la justicia. Es incansable su notable labor, que lleva a la práctica, la función de un observatorio de investigación que busca señalar y construir puentes de comunicación de manera coordinada con las instituciones en los tres ámbitos de gobierno, para así consolidar avances que garanticen las exigencias establecidas en los acuerdos internacionales y se superen las irregularidades que se cometan por parte de las autoridades.

3.4 Principios, procedimientos y protocolos que deben seguirse para garantizar la seguridad ciudadana, la investigación, búsqueda y localización de personas desaparecidas, así como la atención de las víctimas.

3.4.1 Nacionales

3.4.1.1 Generales

En las Recomendaciones generales 2/2018 y 3/2018, así como en las particulares 25/2019, 11/2020 y 35/2020, 176/2020 y 1/2021²² esta Comisión ha señalado de manera reiterada el estándar legal mínimo que debe seguirse para garantizar el derecho a la seguridad y, particularmente, los múltiples derechos que se violan con la conducta de la desaparición de personas.

Un Estado democrático debe tener entre sus principales objetivos el mantener la paz y la seguridad, elementos indispensables para garantizar la felicidad de los ciudadanos. En ese sentido, la seguridad se erige como un derecho humano de naturaleza social y condición indispensable para la convivencia armónica entre las personas y la sociedad.

²² Pueden ser consultadas en el link: <http://cedhj.org.mx/reco2020.asp>

Garantizar la seguridad implica evitar que se sufran daños o riesgos en su persona, familia, propiedades, posesiones o cualquier otro bien o derecho. En el estado esta tarea es responsabilidad directa de los órganos del Poder Ejecutivo y de los municipios, aunque también de manera indirecta participan los poderes Legislativo y Judicial.

El derecho humano a la seguridad también es un derecho subjetivo, del que gozan las personas asociadas en el Estado, para exigir, a quien le han conferido el poder, que les garantice una convivencia segura y pacífica, donde puedan desarrollar todas sus potencialidades que emanan de su dignidad.

Así se ha reconocido en instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su Preámbulo establece que la paz tiene por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. En este sentido, la misma declaración enarbola como una misión de cualquier régimen de derecho liberar a las personas de los temores y evitar la rebelión. De aquí también se desprende el derecho de las personas a estar en paz y que el Estado garantice su seguridad.

Los anteriores principios los reitera la Convención Americana sobre Derechos Humanos al establecer la necesidad de que las personas estén exentas del temor y de la miseria y la obligación de los Estados de crear condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

La seguridad es un derecho humano de naturaleza social que se encuentra contenido en el artículo 21 de nuestra CPEUM, y que, además, es el fundamento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual establece como ejes principales: la prevención, la investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas. Asimismo, se establece que la actuación de las instituciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno, se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna.

Artículo 21. [...]

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades



federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución...

Por su parte, el artículo 115, fracción III, inciso h de nuestra Carta Magna establece que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos, entre ellos la seguridad pública en términos del artículo 21 de la propia Constitución Federal.

La seguridad es una responsabilidad indelegable del Estado, que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, lo cual se encuentra estipulado en el artículo 2º de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En sintonía, la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, en los artículos 1º y 2º, dispone que la seguridad pública corresponde garantizarla de manera concurrente a los estados y municipios, y que ésta tendrá entre otros fines, la protección y respeto de la vida, la integridad corporal, la dignidad y los derechos de las personas, así como de sus bienes, estableciendo mecanismos de coordinación con el Ministerio Público para auxiliarlo en la investigación y persecución de los delitos, así como de quienes los cometan, a efecto de que las policías estatales y municipales que resulten competentes actúen bajo su conducción y mando.

De acuerdo con la citada ley, también el Estado y los municipios deberán procurar la seguridad pública mediante la prevención, investigación, persecución y sanción de las infracciones y delitos, la reinserción social de los delincuentes, de los adolescentes y adultos jóvenes en conflicto con la ley, así como en el auxilio y atención integral a las víctimas de hechos delictuosos.

Si bien la función institucional de la investigación del delito y la procuración de justicia, constitucional y legalmente, se deposita primordialmente en la institución del Ministerio Público, también incluye otros entes del Estado, que tienen la obligación de abonar a ésta como lo son los municipios a través de sus instituciones de seguridad pública.

3.4.1.2 Especiales

La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas también establece una serie de principios y procedimientos a los que deberán sujetarse las investigaciones sobre personas desaparecidas, destacando en el artículo 5° los principios de efectividad y exhaustividad, en virtud de los cuales las autoridades, al realizar las diligencias para la búsqueda de la persona desaparecida y no localizada, las harán de manera inmediata, oportuna, transparente, con base en información útil y científica, encaminadas a la localización y, en su caso, identificación, atendiendo a todas las posibles líneas de investigación.

El citado artículo también establece el principio de debida diligencia, por el que todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben utilizar los medios necesarios para realizar con prontitud aquellas actuaciones esenciales y oportunas dentro de un plazo razonable para lograr la búsqueda de la persona desaparecida y no localizada. Además, en toda investigación, deben garantizar su desarrollo de manera autónoma, independiente, inmediata, imparcial, eficaz, y con oportunidad, exhaustividad, respeto de derechos humanos y máximo nivel de profesionalismo.

El artículo 79 de la Ley señala que la búsqueda tendrá por objeto realizar todas las acciones y diligencias para dar con la suerte o el paradero de la persona hasta su localización, incluidas aquellas para identificar plenamente sus restos, en caso de que estos hayan sido localizados. Por su parte, el artículo 88 de esa ley señala que, en el caso de la presentación de una denuncia, el agente del Ministerio Público que la reciba debe proceder sin dilación a aplicar el Protocolo Homologado de Investigación.

En cumplimiento a las obligaciones contenidas en el artículo 99, el 16 de julio de 2018 se publicó en el *DOF* el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares (PHI) emitido por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; documento que fue diseñado como una herramienta para guiar las actuaciones de los servidores públicos ante los hechos que la ley señala como delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así

como las directrices de coordinación con las autoridades de los tres niveles de gobierno.

En dicho protocolo se describen una serie de criterios y de metodologías específicas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada y la desaparición cometida por particulares.

En él se establece que, en el desarrollo de las investigaciones, las acciones y diligencias ministeriales se deben llevar a cabo bajo un esquema metodológico que cuente con una estrategia denominada Plan de Investigación; herramienta que tiene como insumo básico las acciones, diligencias y datos de pruebas recabados en las investigaciones con base en las aportaciones del personal sustantivo, familiares de las víctimas, testigos y de las comisiones nacional y locales de búsqueda.

La conformación de este Plan de Investigación se basa en la aplicación de un método sistemático de planteamiento de hipótesis, y la definición de las acciones de investigación por desarrollar para la comprobación o replanteamiento de estas.

El PHI señala que en el Plan de Investigación deben plantearse cuatro estrategias con objetivos definidos:

1. Establecer la realización de acciones y diligencias para allegarse de la información básica y complementaria para determinar que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito, así como la probabilidad de que la/el indiciado(a) lo cometió o participó en su comisión.
2. Coordinar y ordenar la intervención a las áreas policiales, periciales, de análisis de contexto y de procesamiento de información de inteligencia, atento al caso concreto, con el fin de llevar a cabo acciones y diligencias de campo y gabinete, para generar los insumos que permitan acreditar la hipótesis principal (inicial) y complementaria del caso de investigación.
3. Diseñar y elaborar una estrategia que contemple el enfoque diferenciado y especializado en la investigación cuando se trate de sujetos pasivos con calidad específica, con base en una perspectiva de derechos humanos, de género y con su específica categoría analítica.
4. Generar las acciones necesarias de comunicación, coordinación, cooperación y de intercambio de información con las demás autoridades de los tres niveles de gobierno, que permitan la elaboración de planes conjuntos para la búsqueda de la persona desaparecida o coadyuven o aporten datos pertinentes, idóneos y eficaces en la investigación.

Asimismo, el PHI establece que en el desarrollo de la implementación del Plan de Investigación deben considerarse cinco ejes fundamentales; 1. La debida diligencia; 2. El impulso permanente a la búsqueda de la persona desaparecida; 3. La coordinación efectiva entre el personal sustantivo; 4. El enfoque especial y diferenciado y; 5. La participación de los familiares en la investigación.

Debida diligencia²³

Para la conducción de la investigación es necesario que tanto las/los agentes del Ministerio Público, Policías y Peritas(os), mantengan la imparcialidad de su criterio en el momento de conocer los hechos denunciados, la definición de las hipótesis, la valoración de los datos de prueba, la solicitud de medidas de atención y de protección a las personas involucradas en la investigación.

La investigación deberá realizarse de manera inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial, libre de estereotipos y discriminación, orientada a explorar todas las líneas de investigación posibles que permitan allegarse de datos para el esclarecimiento del hecho que la ley señala como delito, así como la identificación de quien lo cometió o participó en su comisión.

Para la definición del Plan de Investigación y la conducción de las acciones, diligencias y cumplimiento de los objetivos, es fundamental que la investigación se desarrolle de manera imparcial, en tanto que la definición de hipótesis implica considerar, con base en la evidencia y entrevistas recabadas, todas las posibilidades en las que pudo ocurrir el hecho que la ley señala como delito.

La imparcialidad en la investigación necesariamente implica que quienes investigan no criminalicen a las víctimas directas e indirectas, ya sea por medio del planteamiento de hipótesis a partir de prejuicios o estereotipos (ya sea con motivo de género, identidad de género, orientación sexual, características fisiológicas, deficiencias de carácter físico, sensorial o mental, origen, pertenencia a pueblo o comunidad indígena, creencia, trabajo o estilo de vida), o de suposiciones sin fundamento o evidencia fáctica.

²³ Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. *Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y desaparición Cometida por Particulares*. Página 8.

Una investigación que inicia con un sesgo hacia una hipótesis mal planteada, o que inicia con una presuposición basada únicamente en la percepción de quien investiga, tiene un impacto negativo en la investigación, en horas de trabajo, recursos destinados, y en la pérdida de indicios que pudieron ser recolectados en los primeros momentos y horas seguidas a la desaparición de la víctima.

La prioridad de las acciones del Estado debe estar orientada a la localización con vida de la víctima.

Para la investigación penal de los delitos de desaparición forzada, al tratarse de una conducta permanente y continua, desde el momento de la desaparición hasta la localización de la víctima, presupone que la persona desaparecida se encuentra con vida (principio de presunción de vida) y que necesariamente implica que esta fue privada de su libertad y que por lo tanto no tiene control sobre su propia suerte o paradero, es decir se encuentra a merced de la voluntad del victimario que desea mantenerla oculta por cualquier medio que este último considere necesario para tal propósito. En este sentido, la víctima se encuentra en una situación de riesgo real e inmediato sobre su integridad física y personal. Así pues, de la pertinencia, el rigor, la relevancia, inmediatez y debida diligencia con la que se establezcan y ejecuten las acciones de investigación, así como sus correspondientes acciones de búsqueda, dependerá que las autoridades pertinentes logren obtener la información necesaria y oportuna que permitan la localización de la víctima y establecer las responsabilidades correspondientes por los delitos que hayan ocurrido.

Impulso permanente a la búsqueda de la persona desaparecida²⁴

Si bien en la Ley General, en su artículo 79 establece que son las Comisiones de Búsqueda las encargadas de “realizar todas las acciones y diligencias tendientes para dar con la suerte o el paradero de la persona hasta su localización, incluidas aquellas para identificar plenamente sus restos en caso de que estos hayan sido localizados”, también es cierto que las Fiscalías Especializadas tienen la responsabilidad de “coordinarse y dar impulso permanente a la búsqueda de personas desaparecidas” (esta obligación se encuentra contenida dentro del artículo 68 de la Ley General de la Materia). Esta coordinación e impulso de las acciones de búsqueda por parte de las

²⁴ *Ibidem*, P. 9.



fiscalías, devienen de los indicios o datos que se recuperen durante la investigación del delito que sean útiles para orientar la búsqueda y localización de la persona desaparecida; de manera recíproca, los elementos o datos recolectados por las Comisiones de Búsqueda contribuyen a la investigación de los delitos contemplados en la ley, así como aquellos relacionados con el mismo hecho; en este sentido ambas acciones se complementan y ocurren de manera recíproca, además de simultánea y coordinada.

Para el desarrollo de una efectiva investigación es necesario considerar los instrumentos de colaboración, cooperación y coordinación para la investigación pronta y efectiva del delito. Para ello, las Fiscalías Especializadas pueden establecer acuerdos y convenios de colaboración con otras autoridades, instituciones y organizaciones que pudiesen colaborar con información para el desarrollo de la investigación, tales como las Comisiones de Búsqueda, otras Fiscalías Especializadas, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, expertos y con todas aquellas cuya experticia contribuyan a la investigación del delito, en los términos que resulten procedentes, conforme a la normatividad aplicable.

En este sentido, algunas de las acciones necesarias para la búsqueda y localización de la persona desaparecida requieren de control judicial (tales como órdenes de cateo, geolocalización, intervención de comunicaciones, toma de muestra obligatoria o exhumación de cadáveres), por lo que corresponde a la institución del Ministerio Público coadyuvar con la solicitud de dichos actos. En este sentido, las Fiscalías Especializadas también pueden desarrollar acciones encaminadas a la búsqueda y localización de la persona desaparecida, a partir de los indicios y datos de prueba en los que se presume el posible paradero de la persona desaparecida; en cuyo caso, el Ministerio Público tendrá que priorizar las acciones de investigación encaminadas a localización con vida de la persona desaparecida.

Las acciones de búsqueda tendrán que realizarse conforme a los objetivos, políticas, procesos, técnicas y métodos específicos que se señalen en el Protocolo Homologado de Búsqueda.

Coordinación efectiva entre el personal sustantivo²⁵

Para la definición del Plan de Investigación es necesaria la participación del Ministerio Público, policía y servicios periciales, para que de común acuerdo establezcan la hipótesis principal (inicial) del caso; las hipótesis investigativas por desarrollar; así como los objetivos de la investigación; actos de investigación y las diligencias a seguir para su comprobación. Una buena práctica para la definición del Plan de Investigación es la inclusión de peritas(os) durante estas reuniones de planeación y coordinación, en tanto que su experiencia científica y técnica es necesaria para la definición de la idoneidad de la práctica de las pruebas periciales.

Para la investigación de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, es fundamental la colaboración de distintas autoridades de diferentes ámbitos de gobierno. La investigación de estos delitos es una obligación del Estado mexicano y de todas las autoridades que lo componen, por lo que la coordinación y cooperación en la investigación de estos delitos, es muy importante para asegurar la complementariedad de capacidades técnicas, humanas y científicas para el óptimo desarrollo de la investigación.

Enfoque diferencial y especializado²⁶

Uno de los principales retos a los que se enfrentan las autoridades en el desarrollo de la investigación de los delitos es la observancia del enfoque diferencial y especializado, y las encargadas de la investigación de los delitos de desaparición forzada de personas o desaparición cometida por particulares no son la excepción. Si bien se ha desarrollado numerosa literatura e instrumentos normativos enfocados a la “Atención de las Víctimas”, poco se ha dicho sobre criterios orientadores para el desarrollo de una investigación penal en México, y mucho menos orientada a la investigación de un delito específico atendiendo características particulares de los sujetos involucrados.

Por ello, el PHI es un instrumento que provee la flexibilidad para que el AMP dirija su investigación atendiendo las características particulares del caso concreto.

²⁵ *Ibidem*, P.10.

²⁶ *Ibidem*, P. 11.



El enfoque especializado se concentra en la investigación de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares y sus delitos relacionados y vinculados previstos en la Ley General, así como en la acreditación de que la/el imputado(a) lo cometió o participó en su comisión. La especialización y competencia de las Fiscalías Especializadas contempladas en la Ley General viene de la investigación de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares; esto implica que el personal sustantivo adscrito a estas fiscalías debe contar con las competencias necesarias para: aplicar la Ley General en la materia; encuadrar los tipos penales respecto al hecho que la ley señala como delito; contar con habilidades de organización de los recursos y priorización de objetivos, para que así sean capaces de desarrollar una investigación criminal de forma eficiente y efectiva, atendiendo los elementos requeridos por el tipo penal.

Por otra parte, enfoque diferenciado se concentra en la aplicación de diferentes diligencias a partir del conocimiento de la noticia criminal de acuerdo con el grupo específico de sujeto pasivo que, con motivo de su condición de vulnerabilidad, resintió el delito. Si bien la Ley General señala como principio la aplicación de un enfoque diferenciado y especializado, y reconoce la existencia de grupos vulnerables, ésta únicamente los describe sin precisar en qué consiste su vulnerabilidad.

En el Protocolo se están considerando como grupos vulnerables aquellos descritos en las agravantes definidas en el artículo 32 de la Ley General; esto debido a que la aplicación de la pena sobre la comisión de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares obedece a que el daño resentido por la víctima directa es mayor en tanto la situación de vulnerabilidad en que se encuentran estos en grupos lo incrementan, ya sea por su identidad, características fisiológicas, actividades que desempeñan, o por su género.

La identificación de las circunstancias y características particulares de una víctima permitirá que quien investiga desarrolle y dirija la investigación con base en un análisis criminológico y victimológico, que atienda las condiciones en las que consiste su condición de vulnerabilidad.

Así pues, el enfoque diferencial, en conjunto con el análisis de contexto, permite al Ministerio Público determinar las situaciones violentas, tipos de derechos humanos violentados e incluso realizar una aproximación respecto de los delitos a los cuales son susceptibles de sufrir determinadas personas o grupos. Por tanto, el abordar la investigación de hechos probablemente constitutivos de delitos, en particular de desaparición forzada de personas o desaparición cometida por particulares, bajo este enfoque, permitirá la construcción de las primeras hipótesis del caso, la consideración de delitos concurrentes, así como determinar o depurar líneas de investigación particulares.

Participación de los familiares en la investigación²⁷

Es necesario tomar en consideración que en México, muchas de las víctimas indirectas de la desaparición forzada de personas o desaparición cometida por particulares, así como los familiares de personas desaparecidas, realizan por sus propios medios el acopio de información relevante para el desarrollo de la investigación; ya sea que tengan conocimiento de posibles testigos del hecho, conozcan a los perpetradores de estos delitos, hayan participado en las jornadas de búsqueda o las hayan organizado y llevado por su propia cuenta, que lleven un registro pormenorizado de documentos o constancias de las investigaciones que se hayan realizado por distintas autoridades. Todo este cúmulo de información es relevante para el desarrollo de la investigación, y es necesario que el Ministerio Público tenga conocimiento de estos antecedentes para dirigir la investigación de manera más efectiva.

La aportación de datos de prueba de los familiares y personas afines a la víctima de desaparición es una forma de participación y propositiva que de forma continua y permanente desempeñan dentro de la investigación penal, en tanto que hacen de conocimiento de la autoridad investigadora, primero, la ocurrencia del hecho que la ley señala como delito, y segundo, aporta información relevante para la definición de hipótesis y el establecimiento de acciones de investigación.

La cooperación y coordinación en la participación activa de las víctimas indirectas, con el AMP y la PI es fundamental y determinante para recabar toda la información y datos de prueba pertinentes, idóneos y eficaces, para reconstruir la ruta de desaparición de la víctima, la identificación de testigos

²⁷ *Ibidem*, P. 16.



presenciales, la obtención de evidencia material, así como la inspección de aquellos lugares que aporten mayores datos acerca del entorno en el que ocurrieron los hechos o cualquier otra referencia del hecho investigado. Es responsabilidad del equipo de investigación (del agente del MP, del policía de investigación y de los peritos) la verificación de los datos aportados, así como brindar certeza jurídica respecto de su contenido y alcance, en cumplimiento de cada una de las formalidades necesarias para su integración.

La Ley General reconoce en el artículo 138 los derechos de los familiares de personas desaparecidas durante la investigación, siendo los siguientes:

1. Participen y deban ser informados de las acciones de búsqueda que las autoridades competentes realicen;
2. Propongan diligencias y manifiesten sus opiniones de forma objetiva, pertinente e idónea, sobre aquellas que las autoridades competentes planeen y determinen para su ejecución;
3. Accedan directamente o mediante sus representantes, a los expedientes que sean abiertos en materia de investigación y búsqueda de personas;
4. Accedan a las medidas de ayuda, asistencia y atención integral, particularmente aquellas que faciliten su participación en acciones de búsqueda, incluidas medidas de apoyo psicosocial;
5. Accedan a los programas o acciones de protección para salvaguarda de su integridad física y emocional;
6. Soliciten la intervención de expertos o peritos independientes, nacionales o internacionales en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable;
7. Sean informados de forma diligente, sobre los resultados de identificación o localización de restos, en atención a los protocolos en la materia;
8. Accedan a los programas y servicios especializados que las autoridades competentes diseñen e implementen para la atención y superación del daño producto de los delitos contemplados en la presente Ley.

Por otra parte, la LGMDFP también establece una serie de deberes y obligaciones específicas para los municipios, en materia de prevención, programación y capacitación.



En materia de prevención, el artículo 158 establece el deber de coordinarse con la Secretaría de Gobernación, la FGR y la Fiscalía Estatal para implementar las medidas de prevención previstas en la Ley.

De igual manera, el artículo 161 señala que deben tener coordinación con el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, a través de la Comisión Nacional de Búsqueda para implementar:

- Campañas informativas dirigidas a fomentar la denuncia de los delitos y sobre instituciones de atención y servicios que brindan.
- Acciones de capacitación a las Instituciones de Seguridad Pública, que tengan como objeto la búsqueda de personas desaparecidas, la investigación y sanción de los delitos previstos en la Ley, así como la atención y protección a Víctimas con una perspectiva psicosocial.
- Programas que incentiven a la ciudadanía a proporcionar la información con que cuenten para la investigación de los delitos previstos en la presente Ley.
- Mecanismos de coordinación con asociaciones, fundaciones y demás organismos no gubernamentales para fortalecer la prevención de las conductas delictivas.
- Políticas públicas en materia de búsqueda de personas, prevención e investigación.
- Mecanismos para 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, debiendo elaborar informes anuales.
- Diagnósticos, investigaciones, estudios e informes sobre la problemática de desaparición de personas y otras conductas delictivas conexas o de violencia vinculadas a este delito, que permitan la elaboración de políticas públicas que lo prevengan.

En materia de programación, el artículo 166 de la Ley en cita, establece que los programas de prevención deben incluir metas e indicadores a efecto de evaluar las capacitaciones y procesos de sensibilización impartidos a servidores públicos. Además de la obligación de remitir anualmente al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, en términos de los acuerdos generados en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estudios sobre las causas, distribución geográfica de la frecuencia delictiva, estadísticas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos previstos en la Ley y su programa de prevención sobre los mismos.

Por último, en materia de capacitación el artículo 167 de la LGMDFP establece que la autoridad municipal que el titular del ayuntamiento determine, debe establecer programas obligatorios de capacitación en materia de derechos humanos, enfocados a los principios referidos en el artículo 5 de la Ley, para servidores públicos de sus instituciones de Seguridad Pública involucrados en la búsqueda y acciones previstas en la misma ley, con la finalidad de prevenir la comisión de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares.

Por su parte, el artículo 168 señala que las instituciones de seguridad pública con el apoyo de la Comisión Nacional de Búsqueda, deben capacitar, en el ámbito de sus competencias, al personal policial conforme a los más altos estándares internacionales, respecto de las técnicas de búsqueda, investigación y análisis de pruebas para los delitos a que se refiere la Ley.

Otros deberes de las instituciones de Seguridad Pública es el seleccionar al personal de las que conformará los grupos de búsqueda de conformidad con los procedimientos de evaluación y controles de confianza aplicables, y capacitarlos y certificarlos conforme a los criterios de capacitación y certificación establecidos por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; estos deberes están contemplados en los artículos 169 y 171 de la LGMDFP.

Además, de acuerdo con lo que establece el artículo 172 de la Ley, las instituciones de Seguridad Pública deben capacitar a todo el personal policial respecto de los protocolos de actuación inmediata y las acciones específicas que deben realizar cuando tengan conocimiento de la desaparición o no localización de una persona.

Por otra parte, la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, aprobada por unanimidad por el Pleno del Congreso del Estado el 25 de febrero del año en curso, establece en su artículo 1° que su objeto es establecer las bases de coordinación y distribución de competencias entre todos los entes públicos del estado y sus municipios, así como de coordinación con la Federación y entidades federativas que participen en la búsqueda e investigación de personas desaparecidas.

En los casos de desaparición de niñas, niños y adolescentes, el artículo 8° punto 3 de la LPDEJ, instituye el deber de los municipios para que a través de las Células de Búsqueda Municipales se genere la coordinación con la FEPD y la CBE con el objetivo de realizar un análisis del contexto sobre la desaparición de personas menores de 18 años en el estado.

Por otro lado, el artículo 55 punto 1 dispone que las instituciones de seguridad pública de los municipios, deben garantizar la disponibilidad inmediata de personal especializado y capacitado en materia de búsqueda de personas. Asimismo, esas instituciones deberán seleccionar de conformidad con los procedimientos de evaluación y controles de confianza aplicables, al personal policial que deba conformar los Grupos de Búsqueda.

Además, dicho personal debe cumplir con la certificación respectiva, para lo cual acreditará los criterios de idoneidad que emita la Comisión Nacional de Búsqueda para cumplir con lo establecido en el artículo 56 de la LPDEJ.

Por otra parte, la LPDEJ también establece el deber de la autoridad municipal para apoyar a las autoridades estatales en los términos siguientes:

- Cuando la distancia o los medios de comunicación no permitan realizar el Reporte de búsqueda en términos del artículo 81 de la Ley General, este puede realizarse ante la policía o la autoridad municipal que el ayuntamiento designe para tal efecto, dicho personal deberá contar con la capacitación y certificación a fin de aplicar el Protocolo Homologado de Búsqueda y los Protocolos, conforme a la debida diligencia.
- Todas las acciones, diligencias y ejercicios de búsqueda que requieran la actuación de la policía o la autoridad municipal, deberán ser



implementadas inmediatamente sin dilación alguna, de conformidad con el Protocolo Homologado de Búsqueda y los Protocolos. Para tal efecto, deberán designar a una persona que cuente con capacitación y certificación para implementar el Protocolo Homologado de Búsqueda y los Protocolos correspondientes.

- La policía o la autoridad municipal que recabe el Reporte o tenga Noticia de una Persona Desaparecida debe transmitirlo inmediatamente, a través de cualquier medio tecnológico o de telecomunicación, a la Fiscalía Especial para que le proporcione mando y conducción y a la Comisión de Búsqueda para el ejercicio de sus atribuciones. Asimismo, se encuentra obligada a aplicar todas las medidas necesarias para evitar la revictimización.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 69 de la Ley local, el incumplimiento de estos deberes por parte de la autoridad municipal, deberá ser sancionado de conformidad con la LPDEJ, la LGMDFP y la legislación en materia de responsabilidades administrativas.

En la LPDEJ también se estableció el deber de los municipios de coadyuvar con las acciones de búsqueda y localización de Personas Desaparecidas, para ese efecto se establecieron en su artículo 74, entre otras, las siguientes obligaciones:

- Conformar las Células de Búsqueda Municipales con las y los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública especializados y capacitados en materia de búsqueda de personas, a fin de iniciar las acciones de búsqueda inmediata, recibir los Reportes de búsqueda y coordinar sus acciones con la Comisión de Búsqueda.
- Determinar la persona responsable de recibir los Reportes sobre desaparición de Personas Desaparecidas y dar aviso inmediato a la Comisión de Búsqueda y a la Fiscalía Especial.
- Capacitar a las y los servidores públicos que participan en las acciones de búsqueda, para iniciar las primeras acciones correspondientes de manera inmediata, cuando tengan conocimiento de la desaparición de una persona.



- Verificar que las condiciones de los panteones municipales cumplan con lo señalado por la normatividad aplicable y verificar los registros correspondientes a los panteones municipales.
- Mantener comunicación permanente con la FEPD para garantizar el registro, la trazabilidad y la localización de las personas fallecidas sin identificar, así como para intercambiar información de manera inmediata con la FEPD y la CEB respecto la inhumación de los restos o el cadáver de una persona no identificada, de la cual no se tenga certeza de su identidad o no haya sido reclamada.
- Canalizar a familiares a los programas de atención, asistencia, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral del daño.
- Realizar las acciones de prevención de los delitos previstos en la Ley General.
- Participar en la elaboración de los diagnósticos e informes de análisis de contexto en lo que concierne al territorio del municipio.
- Garantizar que todo establecimiento o cualquier sitio en control de las autoridades municipales, en donde pudieran encontrarse personas en privación de la libertad, deberá contar con dispositivos electrónicos de audio y video que permitan registrar las declaraciones o entrevistas, garantizando su correcto funcionamiento. Las grabaciones deberán almacenarse de forma segura por mínimo dos años.
- Informar de inmediato a la CEB de la inhumación de restos o cadáveres de personas no identificadas, remitiendo para tal efecto todos los antecedentes con los que cuente, así como todos los datos relacionados con el destino final del cadáver o de los restos humanos, incluyendo aquellos que permitan su inmediata localización y disposición.
- Implementar un sistema para evaluar el impacto de la capacitación que reciban autoridades municipales, así como rendir informes periódicos en materia de cumplimiento de LPDEJ.

Es importante señalar que los deberes y obligaciones de los municipios no se limitan a la prevención de los delitos en la materia ni a la programación y capacitación de sus servidores públicos; sino que también tiene del deber de generar políticas públicas y acciones en materia de atención a víctimas; el artículo 139 de la LGMDFP establece que los familiares de personas desaparecidas pueden solicitar y tienen derecho a recibir de inmediato y sin restricción alguna, las medidas de ayuda, asistencia y atención previstas en la Ley General de Víctimas.

En ese orden de ideas, la Ley General de Víctimas en su artículo 5º, distingue una serie de principios que deben seguirse en la atención de las víctimas de delitos y de violaciones de derechos humanos, destacándose en el caso que nos ocupa el principio de “debida diligencia”, en virtud del cual los servidores públicos deberán realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable para lograr, entre otros aspectos, el goce de los derechos a la verdad y a la justicia. La misma ley, en su artículo 7º, reconoce como derecho de las víctimas recibir ayuda, asistencia y atención en forma oportuna, rápida, equitativa, gratuita y efectiva por personal especializado en atención al daño sufrido desde la comisión del hecho victimizante, así como a que esa ayuda, asistencia y atención no dé lugar, en ningún caso, a una nueva afectación.

La multicitada ley en su artículo 8º señala que las instituciones públicas de los gobiernos Federal, de las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias y a través de los programas, mecanismos y servicios con que cuenten, deben otorgar a las víctimas las medidas de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención, rehabilitación y demás establecidas en la Ley.

Asimismo, el artículo 29 establece que las instituciones hospitalarias públicas Federales, de las entidades federativas y de los municipios tienen la obligación de dar atención de emergencia de manera inmediata a las víctimas que lo requieran sin exigir condición previa para su admisión.

De igual manera, el artículo 31 señala que la Federación, las entidades federativas o los municipios donde se haya cometido el hecho victimizante, apoyarán a las víctimas indirectas con los gastos funerarios que deban cubrirse por el fallecimiento de la víctima directa en todos los casos en los cuales la muerte sobrevenga como resultado del hecho victimizante.

En cuanto a las medidas de alojamiento y alimentación, la Ley General de Víctimas establece el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o correlativo en las entidades federativas y los municipios, así como las instituciones de las que dependen las casas de refugio y acogida que existan y brinden estos servicios en el ámbito federal, estatal o municipal, contratarán servicios o brindarán directamente alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a las víctimas que se encuentren en especial condición de vulnerabilidad o que se encuentren amenazadas o en situación de desplazamiento de su lugar de residencia por causa del delito cometido contra ellas o de la violación de sus derechos humanos.

Por lo que corresponde a las medidas de asesoría jurídica, el artículo 42 de la Ley señala que las autoridades del orden federal, de las entidades federativas y de los municipios brindarán de inmediato a las víctimas información y asesoría completa y clara sobre los recursos y procedimientos judiciales, administrativos o de otro tipo a los cuales ellas tienen derecho para la mejor defensa de sus intereses y satisfacción de sus necesidades, así como sobre el conjunto de derechos de los que son titulares en su condición de víctima. Además, la Ley señala que todas las medidas de asistencia, atención, protección o servicios otorgados a las víctimas por las instituciones públicas serán gratuitas y éstas deben recibir un trato digno.

Asimismo, la LGV establece que los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben coordinarse con las autoridades estatales, así como los sectores social y privado, para establecer los mecanismos de organización, supervisión, evaluación y control de los servicios en materia de protección, ayuda, asistencia y atención, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a víctimas, previstos en la Ley.

De manera particular, en el Capítulo IV de la LGV denominado “*De los municipios*”, se establecen las obligaciones de los municipios, entre ellas y por su importación se mencionan las siguientes:

- Instrumentar y articular, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal, para la adecuada atención y protección a las víctimas.
- Promover, en coordinación con las entidades federativas, cursos de capacitación a las personas que atienden a víctimas.



- Apoyar la creación de refugios seguros para las víctimas.
- Participar y coadyuvar en la protección y atención a las víctimas.
- Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia.

Por otra parte, el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas establece que las autoridades involucradas en la búsqueda de una víctima de desaparición forzada deben actuar inmediatamente y coordinadas entre sí desde el momento en que se tenga noticia de la desaparición de una persona, independientemente de que se haya interpuesto o no una denuncia formal.

El mencionado protocolo homologado en el punto 3.2, relativo a la atención a familiares, establece que la búsqueda de una persona desaparecida implica un despliegue de acciones coordinadas de diferentes instituciones del Estado, que cubran las necesidades de la familia y que incluyan la etapa de investigación, la búsqueda, asesoría legal y apoyo psicológico, en caso de ser necesario; además de incorporar la atención a familiares, deudos, amigos o allegados.

De acuerdo con el protocolo, los servicios forenses deben estar preparados para atender la necesidad de información de las familias, realizando una entrevista técnica que permita obtener los datos relevantes para el proceso de identificación, a fin de corroborar o descartar que la persona buscada se encuentre en el Servicio Médico Forense (Semefo) o en la institución que haya sido encargada de realizar el proceso de identificación.

Según el protocolo, la entrevista que se realice con las víctimas o familiares, allegados o deudos, debe tener los siguientes objetivos:

- Establecer una relación que permita satisfacer las necesidades de información y orientación del familiar, referidas a la búsqueda de su ser querido.
- Obtener de la persona entrevistada, la información necesaria que posibilite la búsqueda, en los archivos de cadáveres no identificados.

- Verificar o descartar que la persona buscada se encuentre fallecida en la institución.
- Posibilitar con la información obtenida, la búsqueda constante en los archivos locales o de otras oficinas, hasta descartar o verificar que la persona buscada haya aparecido.

En esta ocasión, la CEDHJ, preocupada por la ausencia de política públicas integrales y eficaces para atender, combatir y erradicar la desaparición de personas, así como para garantizar la debida atención a sus familias en los 125 municipios, realizó la presente investigación en la que se acredita el incumplimiento de deberes y obligaciones por parte de autoridades de este nivel de gobierno.

3.4.2 Convencionales

En el ámbito internacional, la ONU adoptó el Protocolo de Minnesota,²⁸ en él se establece el deber del Estado de investigar cuando tenga conocimiento, o debiera haberlo tenido, de que se ha ocurrido una desaparición. Este deber de investigar se aplica a la presunta desaparición, incluso cuando el Estado no puede ser considerado responsable por no haberla impedido.

Señala también que las investigaciones se deben llevar a cabo con prontitud, efectividad y exhaustividad, además de que éstas deben ser independientes, imparciales y transparentes. Estipula también que, en las investigaciones, es preciso examinar todas las vías legítimas de indagación acerca de las muertes presuntamente ilícitas y que los funcionarios también deben tratar de determinar las causas, la manera, el lugar y el momento del fallecimiento, así como las demás circunstancias.

El protocolo enfatiza que la participación de los familiares y otros parientes cercanos constituye un elemento importante en una investigación eficaz, por lo que el Estado debe garantizar su participación de manera efectiva en la investigación, aunque sin poner en peligro su integridad. Para garantizar este

²⁸ Protocolo modelo para la investigación legal de ejecuciones extralegales, arbitrarias y sumarias recomendado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En 2016 se realizó una revisión quedando como Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas.

derecho, las autoridades deben buscar a los familiares de la persona desaparecida y deberán informarlos sobre los procesos de investigación gozado de legitimación.

De acuerdo con el protocolo, durante los procesos de investigación las autoridades deben garantizar a los familiares la designación de un abogado (asesor jurídico) para que los represente; además los debe mantener informados del progreso de la investigación y permitir que presenten sugerencias y argumentos en cuanto a qué medidas son necesarias en la investigación, así como proporcionar pruebas y defender sus intereses y derechos a lo largo del proceso.

El protocolo también establece que los familiares deben ser protegidos de cualquier maltrato, intimidación o sanción en razón de su participación en la investigación.

En las investigaciones que realicen los agentes del Ministerio Público es fundamental que se respete el principio de la debida diligencia, que implica que la investigación se efectúe en un plazo razonable y de manera efectiva.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el deber de investigar es una obligación de medios, y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios. A la luz de ese deber, una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, deben iniciar *ex officio* y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva. Esta investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientados a la determinación de la verdad.²⁹

La citada Corte ha reiterado:

... Las investigaciones tienen que tender a esclarecer todos los hechos probablemente delictivos y ser profundas y minuciosas en todos los sentidos, a fin de evitar que se limiten a la mera solicitud de informes a diversas autoridades. La investigación debe

²⁹ CrIDH, Caso Fernández Ortega y Otros vs. México. Excepción preliminar, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 30 de agosto de 2010. Párr. 191.



ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos...³⁰.

El citado tribunal americano, resalta el deber de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia y los órganos auxiliares de llevar a cabo una adecuada investigación bajo la máxima diligencia. Así, por ejemplo, la Corte IDH se ha pronunciado insistentemente, en los casos: “López Álvarez vs. Honduras” de fecha 1 de febrero de 2006; “García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú” de fecha 25 de noviembre de 2005, “Tibi vs. Ecuador” de fecha 7 de septiembre de 2004, “Caso Suárez Rosero vs. Ecuador”, sentencia de 12 de noviembre de 1997, “Caso Acosta Calderón vs. Ecuador”, sentencia de 24 de junio de 2005 y recientemente en el caso “Alvarado Espinoza y otros vs México”, sentencia del 28 de noviembre de 2018, en los que el tribunal interamericano explica la necesidad de que las autoridades actúen con diligencia, con el objeto de tutelar eficazmente los derechos humanos de víctimas, ofendidos y los probables responsables.

La CrIDH ha señalado en sus sentencias la importancia de combatir la impunidad, como un elemento fundamental para cumplir con la obligación de garantizar los derechos humanos. Particularmente, en el párrafo 302 del caso Alvarado Espinoza y Otros vs México, señaló:

302. Este Tribunal considera necesario reiterar que conforme, a la obligación de garantía consagrada en el artículo 1.1 de la Convención Americana, el Estado tiene el deber de evitar y combatir la impunidad (*supra* párr. 259). Para cumplir con dicha obligación, el Estado debe combatirla por todos los medios legales disponibles, ya que la impunidad “propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares”³¹.

Por su parte, el Comité contra la Desaparición Forzada, en sus observaciones finales sobre el informe presentado por México, en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la convención,³² recomendó:

³⁰ CrIDH. Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones preliminares. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 12 de agosto de 2008, párrafo 144.

³¹ Cfr. Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 173, y Caso Herzog y otros Vs. Brasil, *supra*, párr. 291.

³² Observaciones aprobadas por el Comité en su 133.ª sesión, celebrada el 11 de febrero de 2015, párrafos 28 y 46.



...Asegurar que, cuando haya motivos razonables para creer que una persona ha sido sometida a desaparición forzada, se proceda a realizar sin demora una investigación exhaustiva e imparcial, aun cuando no se haya presentado una denuncia formal, y que los presuntos autores sean enjuiciados y, de ser declarados culpables, sancionados de conformidad con la gravedad de sus actos, y garantizar la investigación eficaz de todas las desapariciones forzadas y la satisfacción plena de los derechos de las víctimas tal y como están consagrados en la Convención...

Por ello es importante que las autoridades estatales y municipales de Jalisco no sólo pongan en marcha políticas públicas y acciones para la prevención de los delitos de desaparición, búsqueda y localización de las personas desaparecidas y atención de las víctimas, sino que de forma eficaz se coordinen con otras esferas de gobierno, para investigar y sancionar a los responsables, y así erradicar esta reprobable práctica.

3.5 El deber de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos frente a la desaparición de personas

De acuerdo con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Este compromiso constitucional se complementa con lo que establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en el artículo 1.1, en virtud del cual los Estados se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en dicho pacto, y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

De ambas fuentes primigenias, se desprende la obligación de tutela de los derechos humanos bajo dos dimensiones: la de respeto o “negativa” y la de garantía o “positiva”. En la primera, las autoridades deben abstenerse de ejecutar cualquier acto que implique la afectación de un bien jurídico fundamental. La segunda, representa el imperativo de realizar todas las acciones que estén a su alcance, para evitar que una persona sufra alguna violación a sus derechos.

Como consecuencia, para la garantía, protección y respeto de los derechos humanos, el Estado “debe desplegar al menos dos tipos de medidas, las dirigidas a particulares y las dirigidas a los elementos al servicio del propio Estado. Las primeras incluyen medidas generalmente de naturaleza inhibitoria, [...] las segundas consideran la regulación estricta de las facultades de los elementos al servicio del estado con el propósito de prevenir posibles violaciones a los derechos por sus propios agentes”.³³

Aunado a lo anterior, el Estado tiene también el deber de organizar, lo que ha definido la CrIDH como el aparato gubernamental y todas las estructuras del poder público³⁴, el cual comprende el amplio espectro de todas las instancias, niveles y estructuras de los distintos aparatos del gobierno. Lo anterior cobra sentido a la luz del concepto Estado-nación, que establece la teoría general del Estado y que, en el sistema interamericano, se clarifica en la cláusula federal enunciada en el artículo 28 de la CADH, que implica la responsabilidad de los Estados no sólo de cumplir en el ámbito de su competencia, sino asegurar que las entidades que los integran también lo hagan.³⁵

En el caso de la desaparición de personas, los derechos que están en peligro y que requieren ser respetados, garantizados y protegidos, entre otros, son a la vida, a la integridad, seguridad y libertad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la legalidad y seguridad jurídica. De acuerdo con lo que establece el artículo 27 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la acción de desaparecer personas, puede darse en dos modalidades: a) La cometida por particulares y b) La cometida por un servidor público o el particular, con la autorización, el apoyo o con el consentimiento de aquel.

De lo anterior se infiere que cuando la desaparición de una persona la comete un particular, podría situarse en el incumplimiento del Estado de *garantizar* o *proteger* los derechos humanos; es decir, el Estado no ha realizado las acciones suficientes para salvaguardar la integridad, seguridad y libertad de las personas.

³³ Alfonso Hernández Barrón. Los Derechos Humanos en el Sistema Jurídico Mexicano. México, 2013, primera edición, pp. 162-163.

³⁴ CrIDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4. Párrafo 174.

³⁵ *Ibidem*, p. 164



Por otro lado, cuando la desaparición la cometen servidores públicos o con ayuda de éstos, estamos ante la inobservancia de la obligación de las autoridades del deber de *respetar* los citados derechos.

Ahora bien, después de cometida la desaparición de personas, en cualquiera de sus modalidades, surgen otros derechos en favor de las víctimas y sus familiares que el Estado tiene que *garantizar o proteger*, que son, entre otros, al acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación integral del daño, que implica diversas medidas de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Sustenta lo anterior las siguientes tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

DERECHOS A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL. SU VIOLACIÓN GENERA EL DEBER DEL ESTADO DE INVESTIGAR EFECTIVAMENTE LOS HECHOS RESPECTIVOS.

Los derechos a la vida y a la integridad personal imponen al Estado tanto la obligación de que los agentes públicos y los particulares se abstengan de afectarlos (dimensión sustantiva), como la de prevenir, proteger y sancionar su posible afectación por parte de autoridades y/o particulares (dimensión procesal); es decir, tales derechos no sólo presuponen que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requieren que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para preservarlos (obligación positiva), conforme al deber de garantizar su pleno y libre ejercicio, lo cual implica no sólo la necesidad de que se inicien las averiguaciones para determinar a los sujetos involucrados en su violación, sino que tales procedimientos se lleven con diligencia, cuidado, profundidad y profesionalismo, a fin de que puedan constituir lo que la doctrina y la jurisprudencia llaman "investigaciones efectivas", que realmente lleven a identificar a los responsables, seguirles el procedimiento legalmente establecido en el que se reúnan las suficientes probanzas para que, en su caso, puedan ser justificadamente sancionados. Esto es así, toda vez que la omisión de reprimir esas conductas abusivas se traduce en un quebrantamiento constitucional por inacción, injusticia para las víctimas e impunidad, lo cual lacera no sólo a la víctima de la violación de que se trate, sino también a la sociedad.

Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada para investigar violaciones graves de garantías individuales. 12 de febrero de 2009. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.



El Tribunal Pleno, el siete de octubre en curso, aprobó, con el número LXII/2010, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a siete de octubre de dos mil diez.

DERECHO A LA VIDA. SUPUESTOS EN QUE SE ACTUALIZA SU TRANSGRESIÓN POR PARTE DEL ESTADO.

El derecho a la vida impone al Estado una obligación compleja, en tanto que no sólo prohíbe la privación de la vida (que se traduce en una obligación negativa: que no se prive de la vida), sino que también exige que, a la luz de la obligación de garantizar el pleno, libre y efectivo ejercicio de los derechos humanos, adopte medidas positivas para preservar ese derecho en el ámbito legislativo, judicial y administrativo. En ese sentido, existe transgresión al derecho a la vida por parte del Estado no sólo cuando una persona es privada de la vida por un agente del Estado, sino también cuando éste no adopta las medidas razonables y necesarias aludidas, como son las tendientes a preservarla, a minimizar el riesgo de que se pierda en manos del Estado o de otros particulares, y las necesarias para investigar efectivamente los actos de privación de la vida.

Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada para investigar violaciones graves de garantías individuales. 12 de febrero de 2009. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, el siete de octubre en curso, aprobó, con el número LXI/2010, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a siete de octubre de dos mil diez.

El citado criterio también ha sido sostenido por la CrIDH, que en diferentes fallos ha destacado que la obligación de garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana, [...] implica no sólo que el Estado debe respetarlos (obligación negativa), sino que, además, debe adoptar todas las medidas apropiadas para garantizarlos (obligación positiva).³⁶

³⁶ CrIDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. [Serie C No. 100](#), § 111, CrIDH. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. [Serie C No. 101](#), § 153, CrIDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. [Serie C No. 110](#), § 129, CrIDH. Caso "Instituto de Reeducción del Menor" Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. [Serie C No. 112](#), § 158, CrIDH. Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. [Serie C No. 130](#), § 173, CrIDH. Caso García Prieto y otro Vs. El Salvador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. [Serie C No. 168](#), § 99, CrIDH. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. [Serie C No. 186](#), § 142, CrIDH. Caso Garibaldi Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. [Serie C No. 203](#), § 112, CrIDH. Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina.

3.6 El deber de garantía y protección de los derechos humanos frente a la desaparición de personas cometida por particulares

El deber de garantizar y proteger los derechos humanos, implica la obligación positiva que tienen los órganos del Estado de adoptar una serie de conductas y medidas, para hacer efectivo el derecho sustantivo específico de que se trate. Lo anterior es obligatorio con independencia de que los responsables de las violaciones sean servidores públicos o particulares.

De acuerdo con el párrafo tercero del artículo 1º y el párrafo noveno del artículo 21 de la CPEUM, es obligación de las autoridades, en el ámbito de sus competencias, prevenir la violación de los derechos humanos y los delitos, respectivamente, lo que constituye una garantía constitucional a favor de los gobernados.

Como se ha establecido, los distintos órganos del Estado tienen la obligación de garantizar y proteger los derechos a la integridad, seguridad y libertad de las personas. Los citados derechos se encuentran garantizados, entre otros, en el artículo 14 de la CPEUM, que establece que nadie podrá ser privado de su libertad, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Complementa la protección de las citadas prerrogativas lo señalado en los artículos 4, 5.1 y 7.1 de la CADH, que establece que toda persona tiene derecho a que se respete su vida, su integridad física, psíquica y moral, y el derecho a la libertad y a la seguridad personales, respectivamente. Por su parte, el artículo 7.2 de la citada Convención, reconoce el derecho a la libertad física.

Derivado de lo anterior, los órganos del Estado deben adoptar todas las medidas positivas para preservar los mencionados derechos humanos; es decir, tienen el deber de organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público que fueren necesarias para asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los citados derechos y, como consecuencia, erradicar la práctica de la desaparición de personas. No hacerlo de manera efectiva sitúa a las autoridades en una falta de la debida diligencia para prevenir la violación o los delitos.

Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011. [Serie C No. 229](#), § 127.

La CrIDH³⁷ ha sostenido que la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos³⁸.

En la sentencia *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, la CrIDH señala que “El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación.” Al mismo tiempo, se ha indicado que las obras de particulares son imputables directamente al Estado “por falta de la debida diligencia para prevenir” la violación³⁹. Señala, además, que “el deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos”⁴⁰.

En los últimos años, la desaparición de personas a manos de particulares se ha convertido en un hecho constante en el estado de Jalisco⁴¹; a consecuencia de ello, nos encontramos ante la violación de múltiples derechos humanos, en la dimensión de *garantía*, de los que destacan: a la integridad, seguridad y libertad personal, a la legalidad y seguridad jurídica, en su modalidad de incumplimiento en la función pública de procuración de justicia.

³⁷ De conformidad con la contradicción de tesis 293/2011, de la SCJN, la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los todos los órganos jurisdiccionales, siempre que dicho precedente favorezca en mayor medida a las personas.

³⁸ CrIDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. [Serie c, núm. 4](#), § 167, CrIDH. Caso Godínez Cruz vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 20 de enero de 1989. [Serie c, núm. 5](#), § 176, CrIDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia del 31 de enero de 2006. [Serie c, núm. 140](#), § 142.

³⁹ CrIDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. [Serie c, núm. 4](#), § 172.

⁴⁰ CrIDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. [Serie c, núm. 4](#), § 175, CrIDH. Caso Godínez Cruz vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 20 de enero de 1989. [Serie c, núm. 5](#), § 185.

⁴¹ Durante el 2018 y la mitad del 2019 la Fiscalía del Estado de Jalisco informó haber recibido 4,105 denuncias, por su parte colectivos de familias desaparecidas señalan cifras mayores, además de una cantidad no reportada, que se estima de 3 a 5 no reportados por cada uno que no se denuncia.

3.7 El deber de respeto de los derechos humanos frente a la desaparición forzada de personas

Todas las autoridades tienen la obligación de respetar los derechos humanos. Ello implica que los servidores públicos deben abstenerse de causar un menoscabo en las prerrogativas, cualidades o atributos que tiene la persona. De estos enunciados se desprende que los gobernados deben contar con un bono de seguridad que les genere la tranquilidad y la confianza en las instituciones y sus representantes, lo cual constituye uno de los pilares esenciales sobre los cuales descansa un Estado de derecho.

De acuerdo con el artículo 27 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFP), comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o el permiso de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.

Por su parte, el artículo 28 de la citada ley señala que “al servidor público, o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, oculte o se niegue a proporcionar información sobre la privación de la libertad de una persona o sobre el paradero de una persona detenida, u oculte a una persona detenida en cualquier forma, se le impondrá la pena prevista en el artículo 30.”

La CrIDH ha establecido: "La desaparición forzada o involuntaria constituye una de las más graves y crueles violaciones de los derechos humanos, pues no sólo produce una privación arbitraria de la libertad, sino que pone en peligro la integridad personal, la seguridad y la propia vida del detenido"⁴².

La citada Corte ha señalado, en el caso *La Cantuta Vs. Perú y otros*, que “la práctica sistemática de la desaparición forzada supone el desconocimiento del deber de organizar el aparato del Estado para garantizar los derechos

⁴² CrIDH. Caso Blake vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998. [Serie c, núm. 36](#), § 66, CrIDH. Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. [Serie c, núm. 70](#), § 128.

reconocidos en la Convención”⁴³. La desaparición forzada es una violación grave que, según la sentencia de la CrIDH, en el caso *Radilla Pacheco Vs. México*, representa un fenómeno diferenciado, caracterizado por la violación múltiple de varios derechos protegidos en la Convención⁴⁴.

De esa manera, cuando se desaparece a una persona por parte de agentes del Estado, además de la comisión de delitos, nos encontramos frente a una violación múltiple de derechos humanos, de los que se resaltan los derechos a la integridad, seguridad y libertad personales y al reconocimiento de la personalidad jurídica, por la obligación de respeto, reconocidos en los artículos 14 de la CPEUM y 3, 5.1, 7.1 y 7.2 de la CADH.

El derecho de una persona a no ser sometida a una desaparición forzada se reconoce en el artículo 1.1 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Este derecho debe ser garantizado por las autoridades del Estado, realizando las acciones que razonadamente estén a su alcance para evitar que una persona sea afectada por este flagelo.

Complementa lo anterior el artículo I, incisos a, c y d de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, que establece que los estados, parte de esa convención, se comprometen a no practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales y a cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas, debiendo tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la citada Convención.

Por otra parte, la LGDFP dispone que las autoridades de los distintos órganos del gobierno, están obligadas entre otros aspectos, a prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.

⁴³ CrIDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. [Serie c, núm. 4](#), § 158, CrIDH. Caso La Cantuta vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. [Serie C No. 162](#), § 115, CrIDH. Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. [Serie c, núm. 186](#), § 116.

⁴⁴ CrIDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. [Serie c, núm. 209](#), § 238.

De lo anterior se puede deducir que, en el país y en el estado de Jalisco, existe el deber de respeto de los derechos humanos frente a la desaparición forzada de personas y cometida por particulares en virtud del cual los diversos órganos del Estado deberán realizar cuantas acciones estén a su alcance y utilizar todos los medios posibles para que todas las personas que ejercen el servicio público se abstengan de desaparecer a las personas y, como consecuencia, violarles sus derechos humanos.

3.8 Análisis de pruebas y observaciones

En este apartado, la defensoría pública derechos humanos procede a exponer las razones y fundamentos que acreditan las violaciones de derechos humanos en agravio de las personas desaparecidas y sus familiares cometidas por el gobierno municipal en relación con el deber de garantizar la seguridad ciudadana y, específicamente, con el incumplimiento de los deberes y obligaciones que emanan de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y la Ley General de Víctimas.

La Ley General de Víctimas publicada en el *DOF* el 9 de enero de 2013 y vigente a partir de febrero de ese mismo año, estableció una serie de deberes y obligaciones para los municipios en materia de ayuda, asistencia y atención para las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos; asimismo, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada el 17 de noviembre de 2017 y vigente a partir de enero de 2018, también implantó deberes y obligaciones para las autoridades municipales; deberes y obligaciones que han quedado señaladas de manera precisa en el punto 3.4.1.2 de esta resolución.

En ese sentido, en marzo de 2018 esta CEDHJ emitió 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*”, en ella se estableció un el contexto general sobre el flagelo de la desaparición en México y de manera principal sobre las graves afectaciones que causa a las víctimas de nuestro estado que se ubica en los primeros lugares a nivel nacional en este tema. Por lo que se emitieron una serie de

Recomendaciones generales y particulares para los ayuntamientos que conforman el estado de Jalisco, para cumplir con las disposiciones tanto de la LGV como de la LGMDFP, las que se han reiterado en el punto 3.3 de esta Recomendación.

Sin embargo, a más de 8 años de haber entrado en vigor la LGV; a 3 años de que cobró vigencia la LGMDFP y a casi tres años de que esta CEDHJ emitió la Recomendación General 3/2018; la autoridad municipal a la que se dirige esta resolución, no ha implementado políticas públicas suficientes y efectivas en materia de prevención de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares; de búsqueda de personas desaparecidas, capacitación de servidores públicos y de atención a víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos.

Al analizar el informe de ley remitido por la autoridad municipal, así como las evidencias adjuntas al mismo, se determinó la atención parcial y los avances insuficientes en relación a la implementación de las políticas públicas integrales mencionadas con anterioridad, siendo estas una obligación contenida en la legislación y los tratados internacionales señalados en esta resolución.

En ese sentido, la presente Recomendación corresponde específicamente al análisis de la información y pruebas recabadas en la etapa de investigación que esta defensoría hizo sobre las políticas públicas en el ámbito municipal; por lo que una vez que se han analizado las evidencias, los informes rendidos y la información recabada por esta CEDHJ, cuyas constancias obran en el expediente de queja, se advierte que, aunque existen algunas acciones por parte del ayuntamiento para desarrollar algunos programas, estrategias y políticas públicas que impulsen dichas medidas, se detectaron omisiones respecto a lo que la legislación de la materia les obliga.

Dichas omisiones se traducen en una violación de los derechos humanos 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, a la legalidad y seguridad jurídica, por incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la debida diligencia en la prevención de la desaparición de personas y ausencia de

acciones y políticas públicas señaladas en las leyes referidas en armonización con los mandatos convencionales que ha adquirido el estado Mexicano a través de la ratificación, entre otras, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Es importante señalar que el cumplimiento de las obligaciones implica acciones integrales y transversales, es decir, no resulta suficiente lo enunciativo. Así, por ejemplo, en relación a la existencia de áreas especializadas para prevención, para la asistencia y atención de las víctimas, así como grupos de búsqueda y programas de capacitación en la materia, debieron estar integradas y funcionando, incluyendo planes y estrategias de trabajo en coordinación con las autoridades federales y estatales, a efecto de impulsar la agenda normativa y de políticas públicas, que deberá estar armonizada con los estándares internacionales y normas nacionales que protegen el derecho contra la desaparición de personas, solo así la autoridad municipal estará aplicando acciones garantistas y protectoras de la agenda correspondientes a estas obligaciones.

Por tanto, en el presente caso, no obstante el tiempo que ha trascurrido entre la entrada en vigor de la Ley General de Víctimas, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Persona, la emisión de la Recomendación General 3/2018 por parte de esta CEDHJ, del Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares, así como del Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, o no se cuenta con los citados grupos de trabajo o unidades especializadas, ni con los programas, que refuercen la prevención y, en su caso, las investigaciones del fenómeno desde la competencia municipal, o 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, en 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.

En ese sentido, del análisis de los hechos, de las pruebas y observaciones que integran el expediente de queja del que se origina la presente Recomendación, así como de las evidencias que obran en las Recomendaciones generales y particulares emitidas en 2018, 2019 y 2020 por esta defensoría pública de derechos humanos, enfocados en la observancia de las políticas prevención de los delitos de desaparición de personas, búsqueda y localización de personas desaparecidas, capacitación de servidores públicos y de atención a víctimas; esta Comisión determina que el gobierno municipal vulneró 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.

3.9 De los derechos humanos violados

3.9.1 Deber de garantía de la seguridad ciudadana

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) define a la seguridad ciudadana como: “aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos humanos y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas que pueden lesionar tales derechos. El derecho a la seguridad ciudadana en un Estado Democrático y de Derecho, consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estado a sus habitantes para el libre ejercicio de todos sus derechos”.⁴⁵

En esta misma dirección, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), seguridad ciudadana debe entenderse como:

La situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (...) De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal (...) Por consiguiente, las intervenciones

⁴⁵ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH): Seguridad ciudadana en América Latina. Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pág. 3-4. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 2000.



institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos.⁴⁶

Conforme a lo sostenido en los párrafos anteriores, se produce una violación a los derechos humanos cada vez que el Estado (entendiéndose por este tanto el Poder Ejecutivo, como el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como los gobiernos municipales o locales) no cumple con las obligaciones que, en esta materia, le impone el ordenamiento jurídico vigente.

3.9.2 Derecho a la legalidad y seguridad jurídica de las víctimas de desaparición de personas, por incumplimiento de la función pública

El derecho a la legalidad y seguridad jurídica implica que todos los actos de la administración pública, entre los que se encuentran los relacionados con la procuración de justicia, se realicen con apego al orden jurídico, a fin de evitar que se produzcan perjuicios indebidos en contra de las personas. El bien jurídico protegido por el derecho a la legalidad es la observancia adecuada del orden jurídico por parte del Estado, entendiendo por éste, la permanencia en un estado de disfrute de los derechos concebidos en el ordenamiento jurídico, sin que se causen perjuicios indebidos como resultado de una deficiente aplicación.

En lo referente a las condiciones de vulneración del bien jurídico protegido por el derecho a la legalidad, es visible una aplicación incorrecta de la ley, o, en su caso, la no aplicación de ella, a pesar de la satisfacción del supuesto normativo y, además, un perjuicio contra el derechohabiente que tenga como causa precisamente la inadecuada u omisa aplicación del derecho. Implica un derecho subjetivo, consistente en la satisfacción de la expectativa de no ser víctima de una inadecuada u omisa aplicación de la ley que traiga como consecuencia un perjuicio; como contrapartida, supone cumplir comportamientos obligatorios para la autoridad, sean éstos conductas de acción u omisión, y prohibir que se lleven a cabo.

En ese contexto, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a la legalidad y seguridad jurídica se encuentra garantizado de forma integral en el contenido de sus 136 artículos, los cuales son el marco jurídico

⁴⁶ Ídem. Nota No. 18, Párr. 22.

general a cumplir por parte de los elementos del Estado mexicano; de forma específica, son los artículos 14, 16 y 17 los que históricamente se han considerado como el punto de referencia para sustentar el principio de legalidad en nuestro sistema jurídico ya que estos refieren la protección legal de las personas.

La obligación de garantizar una eficiente procuración de justicia se fundamenta en los artículos 20 apartado C, 21 y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, la recién promulgada Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco establece en su artículo 99 que además de los derechos a la verdad, el acceso a la justicia, la reparación del daño y las garantías de no repetición; tienen el derecho a que las autoridades lleven la investigación bajo los principios de esa Ley y la LGMDFP.

Por otro lado, la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, en su artículo 48 fracciones I y II, obliga a todo servidor público a cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado, y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión; así como observar buena conducta, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación, con motivo de sus funciones.

Al respecto, la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco dispone:

Artículo 57. Los integrantes de las instituciones de seguridad pública deberán basar su actuación en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución federal y la particular del estado, que les permita realizar, dentro del ámbito de su competencia, acciones encaminadas a combatir la impunidad, disminuir los niveles de incidencia delictiva y fomentar la cultura de la legalidad, garantizando a la ciudadanía el goce de sus derechos y libertades.

La legalidad, como principio del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, se establece desde el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Se señala que estos deben ser protegidos por un

régimen de derecho y que los estados miembros se comprometen a asegurar su respeto universal y efectivo. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre también refiere de forma preliminar la fundamentación de los deberes como parte del orden jurídico.

El principio de legalidad en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), abarca una protección internacional al señalar que debe ser de naturaleza convencional, coadyuvante y complementaria del derecho interno.

De igual forma, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), establecen en sus preámbulos la necesidad de crear condiciones para lograr el disfrute de los derechos y libertades, y asumir la obligación de los estados para hacerlos efectivos.

En cuanto al derecho al acceso a la justicia, este es un principio básico del estado de derecho. Sin acceso a la justicia, las personas no pueden hacer oír su voz, ejercer sus derechos, hacer frente a la discriminación o hacer que rindan cuentas los encargados de la adopción de decisiones.

El derecho a la justicia constituye el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Esta prerrogativa está reconocida y garantizada fundamentalmente por los artículos 17 y 21 de la CPEUM y 1,8 y 25 de la CADH.

De acuerdo con la jurisprudencia de la SCJN⁴⁷, este derecho comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (I) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (II) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que

⁴⁷ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124.

corresponden las garantías del debido proceso, y; (III) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Los derechos antes mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante jueces y tribunales del poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales.

La CrIDH, en su jurisprudencia ha establecido:

Los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (art. 25 [CADH]), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8.1 [CADH]), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (art. 1[CADH]).

El título segundo de la Ley General de Víctimas, establece los derechos de estas, entre los que destacan el previsto en el artículo 7 fracciones I y XXVI que señalan, respectivamente, que las víctimas tendrán derecho a una investigación pronta y eficaz que lleve, en su caso, a la identificación y enjuiciamiento de los responsables de violaciones al Derecho Internacional de los derechos humanos, y a su reparación integral y a una investigación pronta y efectiva que lleve a la identificación, captura, procesamiento y sanción de manera adecuada de todos los responsables del daño, al esclarecimiento de los hechos y a la reparación del daño.

3.9.3 Derecho a la integridad y seguridad personal

Este derecho es el que tiene toda persona a no sufrir actuaciones nocivas en su estructura corporal, sea fisonómica, fisiológica o psicológica, o cualquier otra alteración en el organismo que deje huella temporal o permanente que cause dolor o sufrimiento graves, con motivo de la injerencia o actividad dolosa o culposa de un tercero; implica el reconocimiento de la dignidad inherente al ser humano y, por lo tanto, de la preservación física, psíquica y moral de toda persona, lo cual se traduce en el derecho a no ser víctima de ningún dolor o sufrimiento físico, psicológico o moral.

El derecho a la integridad personal tiene su cimiento, en principio, en el respeto a la vida y su sano desarrollo. Toda persona tiene derecho a conservar y proteger su integridad física, psíquica y moral. La integridad física involucra la preservación y cuidado de todas las partes del cuerpo humano, lo que implica el estado de salud de las personas. La integridad psíquica es la conservación de todas las habilidades motrices, emocionales, psicológicas e intelectuales. La integridad moral hace referencia al derecho de cada ser humano a desarrollar su vida de acuerdo con sus convicciones.⁴⁸

Tiene como bien jurídico protegido la integridad física y psíquica del individuo en un estado libre de alteraciones nocivas; por consiguiente, el sujeto titular de este es todo ser humano.

Dentro de la estructura jurídica, el derecho a la integridad y seguridad personal, implica un derecho subjetivo, consistente en la obligación de las autoridades de abstenerse de ejercer conductas que produzcan alteraciones. Las condiciones de vulneración del bien jurídico protegido por este derecho son las siguientes:

En cuanto al acto:

1. La conducta ejercida por algún servidor público que cause a otra persona una alteración física o psíquica contraria a derecho.
2. Las consecuencias de la conducta practicada por algún servidor público o de un tercero con la aquiescencia de éste, que tenga como resultado una alteración nociva en la estructura física o psíquica de un sujeto, que sea contraria a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.
3. En general, la conducta ilícita es de carácter activo e implica cuestiones tales como causar dolor o sufrimiento con el objeto de obtener alguna cosa, confesión, información, bienes, o para intimidar, coaccionar o incluso castigar a alguna persona por actos que cometió o se sospeche que haya cometido.

En cuanto al sujeto:

⁴⁸ José Miguel Guzmán. El derecho a la integridad personal. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Derechos Humanos, Santiago de Chile, 7 a 10 de diciembre de 2007. Publicada por CINTRAS, Centro de Salud Mental y Derechos Humanos. recuperado de: cintras.org/textos/congresodh/elderechoalaintegridadjmg.pdf

1. Cualquier servidor público o cualquier tercero con la aquiescencia de alguna autoridad.

En cuanto al resultado:

1. Que, como consecuencia de las conductas dolosas o culposas ejercidas, se altere de manera nociva la estructura psíquica y corporal del individuo.

La fundamentación del derecho a la integridad y seguridad personal se encuentra en los artículos 16, 19 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 7 y 9.1 del PIDCP.

3.9.4 Derecho a la libertad personal

Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Es la prerrogativa de todo ser humano de realizar u omitir cualquier conducta, sin más restricciones que las establecidas por el derecho, sin coacción, ni subordinación.

La libertad, definida así es un derecho humano básico, propio de los atributos de la persona. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha subrayado la importancia del derecho a la libertad personal al señalar que: “cuando es vulnerado, genera un riesgo que se produzca la vulneración de otros derechos, como la integridad personal y, en algunos casos, la vida”.⁴⁹ Para la Corte la detención implica ya una situación de vulnerabilidad, la cual “se agrava cuando la detención es ilegal o arbitraria”.⁵⁰

El bien jurídico protegido

La autonomía de todo ser humano, entendida como la posibilidad de realizar u omitir una conducta conforme a derecho, sin interferencias no previstas por el orden jurídico, en donde se toma en consideración la modalidad de la libertad

⁴⁹ CrIDH. *Caso Servellón García y otros vs. Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr.87.

⁵⁰ CrIDH. *Caso Bulacio vs. Argentina*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C, No. 100, párr. 127.

personal, entre otras.

El sujeto titular es todo ser humano, mientras que los sujetos obligados son cualquier servidor público o particular que actúen bajo la anuencia o tolerancia de los primeros, mediante acciones u omisiones, directa o indirectamente, que vulneren la seguridad jurídica del titular del derecho en cuanto al estricto cumplimiento del orden jurídico por parte del Estado.

El fundamento del derecho a la libertad se encuentra consagrado en el artículo 14 de la CPEUM, el 9 del PIDCP, el 7 de la CADH, entre otros instrumentos normativos que forman parte de la Ley Suprema de la Unión.

3.9.5 Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.

El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica del ser humano es sin lugar a dudas, junto con el derecho a la vida,⁵¹ uno de los más importantes consagrados por el Derecho internacional de los Derechos Humanos. En efecto, en él está la base misma de la noción de sujeto de derecho, lo que determina su “existencia efectiva” ante la sociedad y el Estado y que le permite ser titular de derechos y de obligaciones, ejercer sus derechos, así como de tener “capacidad de actuar”.

En cierto modo, el derecho a la personalidad jurídica es el derecho a tener derechos. En ese sentido, el artículo XVII de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* resulta aclarador acerca de su contenido, cuando prescribe que “toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales”. No sin razón, la Corte Internacional de Justicia ha destacado el carácter trascendental del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.⁵²

El bien jurídico protegido

⁵¹ Artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵² Corte Internacional de Justicia. (*Avis Consultatif du 11 avril 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*), en: *Recueil de la Cour Internationale de Justice. Opini3n Consultiva de 11 de abril de 1949, p3g. 178.*

La facultad de toda persona de ejercer y gozar de sus derechos, la capacidad de asumir obligaciones, y la “capacidad de actuar”.

El sujeto titular es todo ser humano, mientras que los sujetos obligados son cualquier servidor público o particular que actúen bajo la anuencia o tolerancia de los primeros, mediante acciones u omisiones, directa o indirectamente, que vulneren la seguridad jurídica del titular del derecho en cuanto al estricto cumplimiento del orden jurídico por parte del Estado.

El fundamento del derecho a la libertad se encuentra consagrado, entre otros en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 3° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1 y 2 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas y I, II y IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

3.9.6 Derecho a la verdad

El derecho a la verdad atañe principalmente a las víctimas de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como sus familiares, derivado de que tienen el derecho a un recurso efectivo. Ello implica el derecho a saber la verdad acerca del abuso que han sufrido, al incluir la posibilidad de identificar a los perpetradores, las causas que originaron tales violaciones y, de ser el caso, la suerte final o el paradero de las personas desaparecidas de manera forzada.⁵³

Al respecto, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas conceptualiza este derecho en el artículo 5°, fracción XIII, de la siguiente manera:

Verdad: el derecho de conocer con certeza lo sucedido y recibir información sobre las circunstancias en que se cometieron los hechos constitutivos de los delitos previstos en esta Ley, en tanto que el objeto de la misma es el esclarecimiento de los hechos, la

⁵³ E. González y H. Varney (ed.). *En busca de la verdad*. Centro Internacional para la Justicia Transicional, 18 de marzo de 2013, pp. 7, disponible en: ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Book-Truth-Seeking-Chapter1-2013-Spanish.pdf



protección de las Víctimas, el castigo de las personas responsables y la reparación de los daños causados, en términos de los artículos 1o. y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual manera la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, define el derecho a la verdad en el artículo 99, punto 3, en el que señala:

El derecho a la verdad incluye la información sobre la suerte y el paradero de la persona desaparecida y las circunstancias de su desaparición, la verdad histórica, así como proporcionar toda la información de manera oral y por escrito sobre acciones, diligencias o medidas relacionadas con la búsqueda e investigación de manera accesible, transparente y oportuna, prescindiendo de tecnicismos que dificulten la comprensión, y mostrando siempre disposición para realizar aclaraciones y resolver dudas.

El derecho específico a la verdad puede caracterizarse de manera diferente en algunos sistemas jurídicos como el derecho a saber o el derecho a ser informado o a la libertad de información, reconociendo la necesidad de estudiar, en los casos de violaciones manifiestas de los derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, la interrelación entre el derecho a la verdad y el derecho de acceso a la justicia, el derecho a obtener un recurso y una reparación efectivas y otros derechos humanos pertinentes.⁵⁴

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos considera que es un derecho autónomo inalienable e independiente, pues “la verdad es fundamental para la dignidad inherente al ser humano”, y agrega a manera de concepto:

El derecho a la verdad entraña tener un conocimiento pleno y completo de los actos que se produjeron, las personas que participaron en ellos y las circunstancias específicas, en particular de las violaciones perpetradas y su motivación. En los casos de desaparición forzada, desaparición de personas, niños secuestrados o nacidos durante la cautividad de una mujer víctima de una desaparición forzada, ejecuciones secretas y ocultación del lugar de sepultura de la víctima, el derecho a la verdad tiene también una faceta especial: el conocimiento de la suerte y paradero de la víctima.⁵⁵

⁵⁴ Cfr. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *El derecho a la verdad*. Resolución 21/7, de fecha 10 de octubre de 2012.

⁵⁵ Cfr. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Estudio sobre el derecho a la verdad*, U.N. Doc. E./CN.4/2006/91 de enero 9 de 2006, pp. 57 y 59.

Por su parte, la CrIDH, en el caso *Bámaca Velásquez vs Guatemala*⁵⁶ determinó que el derecho a la verdad no es individual, sino que es de la sociedad. La Corte también concluyó que la reparación de la violación de este derecho se resuelve con la investigación efectiva por parte de los órganos del Estado, porque se subsume en el derecho a las garantías y protección judicial, ya que el derecho a la verdad se enmarca fundamentalmente en el derecho de acceso a la justicia.

En otra sentencia, a propósito de los derechos de los familiares de las víctimas de estas violaciones de derechos humanos, la citada Corte estableció la obligación del Estado de continuar las investigaciones sobre la identificación, enjuiciamiento y sanción de los responsables, y otorgar acceso y capacidad de acción sobre éstas a los familiares de las víctimas para satisfacer su derecho a la verdad.⁵⁷

Este mismo tribunal interamericano, en una sentencia condenatoria para México, como fue el caso de la desaparición forzada de Rosendo Radilla por parte de las Fuerzas Armadas, la Corte reconoció el derecho de los familiares a conocer el paradero de la víctima o sus restos. Agregó que al extender el fuero castrense a delitos que no son de disciplina militar o con bienes propios de su ámbito, se vulneró el derecho a un juez natural y a un recurso de impugnación adecuado, todo en detrimento del derecho a la verdad.⁵⁸

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos este derecho se reconoce y garantiza en el artículo 6° respecto al derecho a ser informado o a la libertad de información; en el artículo 20, apartado A, fracción I, como principio general del proceso penal acusatorio, respecto del derecho que tienen la sociedad y las partes (imputado, ofendido y víctima) para conocer la verdad de los hechos. Asimismo, en el artículo 21, por cuanto a que el Ministerio Público y las instituciones de seguridad pública deben regir su actuación por los principios de objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la constitución; mientras que el artículo 102 establece la obligación de los agentes del Ministerio Público de investigar y perseguir los delitos.

⁵⁶ *Cfr.* Caso *Bámaca Velásquez vs Guatemala*. Fondo. Sentencia del 25 de noviembre de 2000, serie c, núm. 70. p. 201.

⁵⁷ *Cfr.* Caso *Zambrano Vélez y otros vs Ecuador*. Sentencia de fecha 4 de julio de 2007, serie c, núm. 166.

⁵⁸ *Cf.* Caso *Radilla Pacheco vs México*. Sentencia de fecha 23 de noviembre de 2009, serie c, núm. 209.

Al respecto la Ley General de Víctimas reconoce y protege el derecho a la verdad en los artículos 7 fracción III, VII y XXVII, 9, 10, 12 fracción XIII, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 73 fracción I; por su parte, la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco⁵⁹ consagra el derecho a la verdad en los mismos términos que la Ley General, en los artículos 7°, 9° y en el capítulo IV, que abarca los artículos del 14 al 17.

En la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se reconoce y tutela este derecho en el artículo 5 fracciones II y XIII y 137, mientras que la Ley local en la materia lo reconoce en el artículo 99, punto 3.

3.9.7 Derecho al recurso judicial efectivo

La CNDH consideró dentro de la Recomendación 7VG/2017, que la efectividad del derecho humano al recurso judicial efectivo se relaciona con las actividades de procuración de justicia, en cuanto que las autoridades ministeriales son las responsables de realizar la investigación de hechos ilícitos para identificar a los responsables y se les sancione. Pero también se relaciona con las víctimas, en cuanto al derecho que se les otorga de conocer la verdad de los hechos de la violación a sus derechos de que fueron objeto, con un resultado objetivo de la investigación.

La falta de efectividad a un derecho judicial efectivo por una investigación deficiente por parte de las autoridades ministeriales provoca que no se conozca la verdad de los hechos o se conozca parcialmente y que los responsables no sean sancionados; esto acarrea impunidad. La impunidad ante las violaciones de los derechos humanos existe cuando hay: “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana” y “(...) el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares”.⁶⁰

⁵⁹ Vigente desde el 9 de marzo de 2014.

⁶⁰ Recomendación 7VG/2017 sobre violaciones graves a derechos humanos por los hechos ocurridos en

El derecho a un recurso judicial efectivo está contemplado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé el acceso a la justicia a favor de los gobernados, para acudir y promover ante las instituciones del Estado la protección de la justicia.

El derecho convencional al recurso judicial efectivo tiene vertientes de contenido, entre ellas, las dos siguientes: a) el derecho de acceso a la justicia y b) el derecho a la verdad. En particular, este último tiene previsión legal en los artículos 18, 19, 20, 21 y 22 de la Ley General de Víctimas. El artículo 18 dispone que es una prerrogativa de “las víctimas y la sociedad en general a conocer la verdad de los acontecimientos, los hechos constitutivos de delito y de las violaciones a derechos humanos de que fueron objeto, la identidad de los responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión, así como a tener acceso a la justicia en condiciones de igualdad.”⁶¹

3.9.8 Debida asistencia a víctimas del delito

De acuerdo con el *Estudio para la Elaboración de un Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de los Derechos Humanos* de la CNDH, la negativa de asistencia a víctimas de delitos, resulta una modalidad del derecho a la legalidad constituido por los siguientes elementos:

En cuanto al acto

1. La omisión o dilación para prestar protección, auxilio, asesoría o atención médica de urgencia.

En cuanto al sujeto

asunción de Nochixtlán, San Pablo Huitzo, Hacienda Blanca y Trinidad de Viguera, en el estado de Oaxaca. Párrafos 1447 y 1448.

⁶¹ Recomendación 34/2018 sobre el caso de la construcción del libramiento de la autopista México-Cuernavaca. Párrafos 682 y 683.

2. Cometida directamente por un servidor público, o indirectamente mediante su anuencia o autorización.

En cuanto al resultado

3. En perjuicio de una o más personas que hayan sufrido la afectación de su persona, bienes o derechos con motivo de un delito.

La fundamentación del derecho a la asistencia a víctimas de delitos por parte de los municipios se encuentra establecida en los artículos 20, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7, fracción VI y 119 de la Ley General de Víctimas, así como el 139 y 140 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

En el ámbito local, la tutela de este derecho se encuentra establecida en el artículo 98; en el que señala la obligación de la CEEAV para que, en coordinación con las instituciones competentes, proporcionen a las víctimas las medidas de ayuda, asistencia y atención, en términos de lo dispuesto en la propia Ley, la LGV y la LAVEJ. Asimismo, establece la obligación del Ministerio Público para vigilar el cumplimiento de los derechos de víctimas.

3.9.9 Derecho a la vida

El derecho a la vida es el derecho humano que tiene toda persona de disfrutar del tiempo natural de existencia que termina con la muerte, sin que sea interrumpido por algún agente externo, entendiéndose como tal la conducta u omisión de otro ser humano que redunde en la pérdida de esa prerrogativa. Es así como el derecho a la vida implica el derecho a existir.

La estructura jurídica de este derecho implica una permisión para el titular y una obligación *erga omnes* de omitir cualquier conducta que interfiera o impida ejercerlo. En consecuencia, las instituciones del Estado deben velar por su cumplimiento, aplicar la pena adecuada cuando un individuo le niega ese derecho a otro, ya sea por una conducta omisiva o activa, culposa o dolosa.

Implica una permisión para el titular y una obligación *erga omnes* de omitir cualquier conducta que interfiera o impida el ejercicio del derecho.

Las condiciones de vulneración del bien jurídico protegido por el derecho a la vida son las siguientes:

En cuanto al acto

1. La existencia de una conducta (por acción u omisión) dolosa o culposa por parte de un servidor público o con su aquiescencia, que en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, cause la muerte de una persona.
2. La acción de un servidor público que, utiliza sus atribuciones o medios a su alcance, para auxiliar a alguna persona para que se prive de la vida.
3. La omisión consistente en no actuar diligentemente para evitar la consumación de un acto que pueda provocar la muerte de alguna persona que se encuentre en riesgo.

En cuanto al sujeto obligado

Cualquier servidor público.

En cuanto al resultado

Que, como consecuencia de la conducta u omisión del servidor público (ya sea omisión o acción), ocurra la muerte de cualquier persona.

El reconocimiento del derecho a la vida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra en el artículo 22, donde implícitamente es reconocido, al señalar que queda prohibida la pena de muerte, así como la mutilación, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie y, cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Además, establece que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

En una interpretación sistemática y *a contrario sensu*, se desprende la tutela del derecho a la vida en el artículo 29 constitucional que señala el catálogo de



derechos que estarán siempre vigentes, entre ellos a la vida, aun cuando se restrinjan o suspendan otros:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación [...].

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

A su vez, los instrumentos internacionales que forman parte de la Ley Suprema de la Unión, expresamente reconocen este derecho, particularmente los siguientes:

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 4° dispone:

Artículo 4. Derecho a la vida.

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley [...]. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”

El PIDCP en su artículo 6.1 prevé: “El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.”

Es importante destacar que, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la legislación citada impone dos obligaciones: respetar los derechos y libertades reconocidos en la propia Convención Americana, y garantizar esos derechos. Para ello, los Estados deben organizar un orden normativo y la conducta de quienes integran el aparato gubernamental debe asegurar la existencia real de garantías eficaces de los derechos humanos.⁶²

⁶² Párrafos 165, 166 y 167 de la sentencia dictada en el caso Velásquez Rodríguez contra Honduras. 29 de julio



La vida es el derecho fundamental y principal de todas las personas, cuyo respeto y garantía constituye una misión primordial de los órganos del Estado. En nuestro país, es una facultad y obligación concurrente que involucra a distintas autoridades del gobierno. Además de la federación, el derecho a la vida deben garantizarlo las entidades federativas y los ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia, bajo dos dimensiones: la de respeto o “negativa” y la de garantía o “positiva”. En virtud de la primera, las autoridades deben abstenerse de realizar cualquier acto ilegal que implique la privación de este bien jurídico fundamental; es decir, evitar que cualquier agente del Estado prive de la vida a otra persona. La segunda representa el imperativo de realizar todas las acciones que estén a su alcance para evitar que una persona muera a manos de otra.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su jurisprudencia, ha hecho referencia al deber que tienen los Estados de garantizar los derechos humanos. Ha dispuesto que los Estados tienen la obligación de crear las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones del derecho a la vida, que es inalienable. Al respecto, en el caso González y otras (Campo Algodonero), la CIDH señaló:

4.1 Deber de garantía

243. La Corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre.

244. Los derechos a la vida y a la integridad personal revisten un carácter esencial en la Convención. De conformidad con el artículo 27.2 del referido tratado, esos derechos forman parte del núcleo inderogable, pues no pueden ser suspendidos en casos de guerra, peligro público u otras amenazas.

245. Asimismo, el Tribunal ha establecido que el derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana, por ser el presupuesto esencial para el ejercicio de los demás derechos. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten

de 1988, serie C, número 4, vista en la página electrónica de la CIDH: <http://www.corteidh.org.cr/docs/casos/articulos/seriec-04-esp.pdf>.



contra él. La observancia del artículo 4, relacionado con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva), conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción.

IV. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO

Un Estado constitucional y democrático de derecho debe ser garante de la protección de los derechos humanos; su responsabilidad y obligación es responder a las víctimas de violaciones causadas por la acción u omisión de los órganos de gobierno, del funcionariado, de las y los servidores públicos, mediante la reparación integral del daño y las garantías de la no repetición de los hechos.

Las distintas formas de reparación, su alcance y contenido, que incluyen tanto las reparaciones monetarias como las no monetarias, se clasifican en: medidas de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

La reparación integral del daño a las víctimas de violaciones de los derechos humanos se basa en gran medida en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El concepto “reparación integral” tiene su fundamento en los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y abarca la acreditación de daños en las esferas material⁶³ e inmaterial,⁶⁴ y el otorgamiento de medidas tales como: a) la investigación de los hechos; b) la restitución de derechos, bienes y libertades; c) la rehabilitación física, psicológica o social; d) la satisfacción mediante actos en beneficio de las víctimas; e) las garantías de no repetición de las violaciones, y f) la indemnización compensatoria por daño material e inmaterial.

⁶³ La reparación del daño material se conoce como la pérdida de ingresos, gastos médicos, los gastos incurridos en la búsqueda de la víctima ante el encubrimiento de las autoridades o la falta de investigación, y otros gastos de carácter pecuniario que son causados por la violación. Cfr. Julio José Rojas Báez, *La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones y los criterios del proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22050.pdf>

⁶⁴ La reparación del daño inmaterial se conoce puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, y el menoscabo de valores muy significativos para las personas, como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia, *Ibidem*

La Ley General de Víctimas y la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco identifican a las víctimas directas o indirectas, como aquellas personas, grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sufrido daño o menoscabo de sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos producto de una violación de derechos humanos o cuando el daño comporte un impacto colectivo.

Ambas legislaciones se refieren a la reparación del daño colectivo en los siguientes términos:

Para los efectos de la presente Ley, la reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados.

Las medidas colectivas que deberán implementarse tenderán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto de vida colectivo, y el tejido social y cultural; la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados y la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección y promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados.⁶⁵

Como ya mencionamos, existen daños que afectan a toda una comunidad o un grupo de personas determinadas. En esos casos las reparaciones como la restitución deberán estar dirigidas a la sociedad en general.

Respecto de este tipo de reparaciones, el otrora juez de la CrIDH, Sergio García Ramírez expresa que la Corte tiene una orientación estructural tendente a remover las causas de las violaciones y no solo sus efectos.⁶⁶

⁶⁵ Ley General de Víctimas, artículo 27, fracción VI.

⁶⁶ Sergio García Ramírez, *Las Reparaciones en el Sistema Interamericano. El deber de Reparar y sus Dimensiones*, Curso de Formación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos “Dr. Héctor Fix-Zamudio”, Coord., Édgar Corzo Sosa. Ciudad de México, Palacio de la Antigua Escuela de Medicina, Centro Histórico, del 30 de septiembre al 11 de octubre de 2013



Las medidas de reparación dictadas en los casos donde México ha sido parte y cuyos criterios jurisprudenciales al igual que todos los generados en las sentencias dictadas por la CrIDH resultan obligatorios, son de gran variedad y muestran opciones para orientar la perspectiva de reparación del daño tanto desde una dimensión individual como colectiva. Así, dentro de las sentencias dictadas contra nuestro país se han incluido medidas de satisfacción, rehabilitación, restitución, garantías de no repetición, indemnizaciones compensatorias, gastos y costas; entre ellas destacan las siguientes:

- La publicación de las sentencias en medios de comunicación específicos y en plazos determinados.
- La adecuación de legislación interna conforme a estándares internacionales, incluyendo de forma muy significativa aspectos relacionados con legislación militar, el acceso a la justicia, investigación de tortura, violencia contra la mujer y desaparición forzada.
- Realizar campañas de concientización y sensibilización, programas de educación y capacitación especializada para la población en general y de formación para servidores y funcionarios públicos en diversas áreas como las de procuración, administración de justicia y militares, con perspectiva de género y etnicidad. Lo anterior incluye el pronunciamiento expreso de asignar recursos suficientes.
- Brindar a las víctimas atención médica, psicológica o psiquiátrica gratuita, de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de instituciones especializadas o pagar servicios particulares.
- Realizar actos públicos de reconocimiento de responsabilidad internacional.
- Construir monumentos y realizar semblanzas en memoria de las víctimas.
- El pago de diversas cantidades por concepto de indemnizaciones y compensaciones por daños materiales e inmateriales y el reintegro de costas y gastos.
- Conducir eficazmente, con la debida diligencia y en un plazo razonable las investigaciones para determinar responsabilidades e identificar, juzgar y sancionar a los culpables y conocer la verdad de los hechos; esto implica remover todos los obstáculos que impidan ese propósito, asignar recursos suficientes, e incluso se proponen pautas para dirigir las investigaciones.
- Diseñar mecanismos y procedimientos administrativos para facilitar la búsqueda de personas y llevar un registro adecuado de personas detenidas, el acceso a la información, y la participación ciudadana en su localización.

Esta CEDHJ tiene la facultad de reclamar la reparación integral del daño conforme lo dispone el artículo 73 de la ley que la rige, ya que la reparación es un elemento fundamental para crear conciencia del principio de responsabilidad y enfrentar la omisión con la que las autoridades encargadas de garantizar el principio de legalidad y seguridad jurídica actúan.

En este caso, el gobierno municipal incumplió con el 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 que viven y transitan en su municipio y, en consecuencia, está obligado a reparar de manera integral el daño, ya que no se ha cumplido con la debida diligencia de garantizar los derechos humanos antes referidos.

Como ya se mencionó en el punto 3.4.1.2 de esta resolución, de conformidad con las disposiciones de la LGV, a los municipios corresponde, entre otras, las atribuciones siguientes: I. Instrumentar y articular, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal, para la adecuada atención y protección a las víctimas. II. Promover, en coordinación con las entidades federativas, cursos de capacitación a las personas que atienden a víctimas. III: Apoyar la creación de refugios seguros para las víctimas. IV. Participar y coadyuvar en la protección y atención a las víctimas y, V. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia

De igual forma, la LGMDFP y la LPDEJ establecen obligaciones a los municipios tal y como fue expuesto en los puntos 3.4.1, y que además se relacionan con el incumplimiento de obligaciones de carácter internacional expuestas en el punto 3.4.2 de esta resolución.

En el presente caso la perspectiva de la reparación integral del daño debe ser colectiva en virtud de la afectación generalizada que provoca entre la población y particularmente a las personas desaparecidas y sus familiares, la falta de garantías para acceder a la seguridad ciudadana, así como la falta de políticas públicas en materia de prevención de los delitos de desaparición, búsqueda de personas desaparecidas y de atención a las víctimas de estos delitos; por tanto

la dimensión que deberá abarcar la reparación integral del daño es la inmediata atención y cumplimiento de los deberes y obligaciones que se han documentado en esta Recomendación, pero además bajo el enfoque de la debida diligencia reforzada, lo que implica destinar el máximo de recursos disponibles y el urgente diseño y ejecución de políticas públicas tal como se establece en líneas precedentes.

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 103, apartado B, de la CPEUM, 4° y 10° de la CPEJ; 7°, fracciones I y XXV, 28, fracción III, 73, 75, 76, 77, 78 y 79, de la Ley de la CEDHJ; 109, 119, 120, 121 y 122 de su Reglamento Interior, esta Comisión emite las siguientes:

V. CONCLUSIONES

5.1 Conclusiones

Por todo lo anterior, esta defensoría pública de los derechos humanos concluye que la autoridad municipal no han cumplido con su deber de garantizar derechos y libertades fundamentales y en consecuencia se han vulnerado los derechos humanos 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, en razón de la falta de cumplimiento de las disposiciones 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 de la Ley General de Víctimas y los tratados regionales e internacionales de los que México es parte, en materia de desaparición de personas.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 1° y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4° y 10 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 7°, fracciones I y XXV; 28, fracción III; 66, 68, 72, 73, 75, 76, 77, 78 y 79 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 109, 119, 120, 121 y 122 de su Reglamento Interior, se emiten las siguientes:

5.2 Recomendaciones

A las y los integrantes del Ayuntamiento de Zapopan

Primera. Implementen de forma urgente, las acciones que resulten necesarias para concretar la reparación integral del daño colectivo y 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 citada en el cuerpo de la presente resolución. Lo anterior, como un acto de reconocimiento, atención y debida preocupación por las niñas, adolescentes y mujeres que viven y transitan en el municipio.

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; cumpliendo además con 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:

Segunda. El Ayuntamiento, en un plazo que inicie dentro de los 10 días hábiles contados a partir de la notificación de la presente Recomendación, y sin que exceda los términos y plazos establecidos en los artículos transitorios de la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, misma que entró en vigor el 6 de marzo de 2021; deberá generar las acciones de coordinación 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 de ese

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 ese municipio; índices poblacionales y números 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 de todos los niveles que tengan; y cualquier otro dato relevante que deba tomarse en cuenta para tal efecto.

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

- I. Se implemente de forma inmediata, y en caso de existir se actualice, el Registro Administrativo de Detenciones, previsto en el artículo 133 la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, 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 esa autoridad municipal en donde pudieran encontrarse personas en privación de la libertad, cuente 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 social conforme a sus capacidades institucionales, para llevar a cabo campañas informativas a la población de ese municipio, dirigidas a fomentar la denuncia de los delitos con énfasis en el de 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 dicho 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 para operar mecanismos de comunicación y respuestas inmediatas y adecuadas a la sociedad para la prevención y protección de desapariciones de personas y en su caso, para una eficiente y efectiva búsqueda y localización de personas desaparecidas; lo anterior, considerando que en ese municipio han aumentado el número de desapariciones según los registros oficiales y, con ello, 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 ese municipio, 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

Cuarta. El Ayuntamiento, en un plazo que inicie dentro de los 10 días hábiles contados a partir de la notificación de la presente Recomendación, y sin que exceda los términos y plazos establecidos en los artículos transitorios de la Ley

de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, misma que entró en vigor el 6 de marzo de 2021; deberá conformar en el área de seguridad pública y protección ciudadana de ese municipio y en las que conforme a sus atribuciones corresponda, los 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 dicho municipio, de conformidad con 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.

Quinta. El Ayuntamiento, en un plazo que inicie dentro de los 10 días hábiles contados a partir de la notificación de la presente Recomendación, y sin que exceda los términos y plazos establecidos en los artículos transitorios de la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, misma que entró en vigor el 6 de marzo de 2021; deberá gestionar y celebrar la firma de convenios de colaboración y coordinación, además de las autoridades señaladas en la recomendación Primera anterior, 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 a que se refiere la recomendación Cuarta, inicien de manera inmediata y dentro del período 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° también 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 por cualquier medio, de casos de desaparición de personas en ese municipio, con la finalidad de prevenir la comisión de los delitos y la colaboración con las autoridades correspondientes en la investigación de los mismos;



- 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 esa 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 ese municipio, sus causas y la problemática que produce, de tal forma que las políticas públicas que genere 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 de todo el municipio, 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 ese Ayuntamiento Municipal.

En materia de atención a víctimas

Sexta. El Ayuntamiento, en un plazo que inicie dentro de los 10 días hábiles contados a partir de la notificación de la presente Recomendación, y sin que exceda los términos y plazos establecidos en los artículos transitorios de la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, misma que entró en vigor el 6 de marzo de 2021; deberá Conformar en el área de seguridad pública y protección ciudadana de ese municipio 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.

Séptima. En la medida de sus capacidades institucionales, establecer en ese 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 citadas en el presente documento, así como las recientemente aprobadas por el Congreso de Jalisco, aplicando siempre el principio de máxima protección a las personas.

Octava. 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

Novena. El Ayuntamiento, en un plazo que inicie dentro de los 10 días hábiles contados a partir de la notificación de la presente Recomendación, y sin que exceda los términos y plazos establecidos en los artículos transitorios de la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, misma que entró en vigor el 6 de marzo de 2021; deberá designar a la o el servidor público municipal, con capacidad de decisión, que mantendrá coordinación 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. c) Que las medidas garanticen toda la información requerida para el adecuado registro que permita su posterior localización.

La autoridad municipal deberá realizar todas las acciones que resulten necesarias para el cumplimiento de los puntos anteriores, de manera inmediata y sin que excedan los términos dispuestos en los artículos transitorios Octavo, Décimo Primero y Décimo Cuarto de la LDPEJ.

5.3 Peticiones

Con el propósito de lograr la mayor suma de esfuerzos en la prevención, atención, combate y erradicación del terrible flagelo de la desaparición de personas, apelando al espíritu de la solidaridad social que debe prevalecer ante cualquier tragedia humana, precisando que no son autoridades involucradas como responsables en la presente resolución, pero tienen experiencias y capacidades para actuar en favor de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos; con fundamento en los artículos 70 y 71 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se le hacen las siguientes peticiones:

A las Universidades o instituciones de educación superior, Organismos de la Sociedad Civil y Comunidades Religiosas que desempeñan sus actividades y funciones en el municipio de Zapopan, o que tienen la posibilidad de incidir en beneficio de su población:

Única. 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.

Esta defensoría deberá hacer pública esta Recomendación y podrá darla a conocer a los medios de comunicación, de acuerdo con los artículos 79 de la ley que rige su actuación, y 120 de su reglamento interior.

Con fundamento en los artículos 72, párrafo segundo, y 77 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se informa a las autoridades a las que se dirige, que tienen un término de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de la fecha en que se les notifique, para que informen a este organismo si la aceptan o no. En caso afirmativo, esta Comisión estará únicamente en espera de las constancias que acrediten su cumplimiento, las cuales deberán presentarse dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de aceptación.

De no ser aceptada o cumplida, las autoridades o servidores públicos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa y, con base en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 71 bis de la Ley de esta institución, la Comisión podrá solicitar al Congreso del Estado que comparezcan ante dicho órgano legislativo a efecto de que expliquen el motivo de su negativa o incumplimiento.

Es compromiso de este organismo coadyuvar con las autoridades, orientarlas y exigirles que su actuación y desempeño refleje el alto compromiso e investidura que representan en un Estado constitucional y democrático de derecho.

Atentamente



Alfonso Hernández Barrón
Presidente

Esta es la última hoja de la Recomendación 127/2021, que consta de 102 páginas.