

# Desaparición de personas en México, una mirada crítica a los marcos institucionales y legales del Estado y sus afectaciones a los derechos humanos

*Disappearance of persons in Mexico, a critical look at the institutional and legal frameworks of the State and their impact on human rights*

Denisse Ayala Hernández<sup>a</sup>

## INTRODUCCIÓN

La desaparición de personas (DP) en México constituye una de las expresiones más graves y persistentes de la violencia contemporánea, así como uno de los mayores desafíos para el Estado en materia de derechos humanos, justicia y legalidad. Lejos de tratarse de un fenómeno aislado o excepcional, la desaparición se ha configurado como una práctica sistemática que atraviesa distintos contextos históricos, territoriales y políticos, produciendo un daño profundo y multidimensional no sólo en las personas directamente afectadas, sino también en sus familias, comunidades y en el entramado social en su conjunto. En este escenario, el Estado mexicano ha respondido mediante la creación de un complejo

---

<sup>a</sup> Imparte las asignaturas de Sociología Jurídica en la carrera de Abogado en el Centro Universitario de la Ciénega, así como el Seminario de Problemas Contemporáneos de DDHH en el Doctorado en Derechos Humanos en el Centro Universitario de Tonalá. Es responsable del Seminario permanente para el estudio de la paz y las violencias del Departamento de Justicia Alternativa, Ciencias Forenses y Disciplinas Afines al Derecho, es integrante del Comité Universitario en materia de Personas Desaparecidas de la Universidad de Guadalajara, cuenta con Perfil PRODEP, es líder del Cuerpo Académico UDG-CA1183 Ciudadanía y Conflicto, y es miembro del SNII nivel Candidata.

andamiaje normativo e institucional orientado, al menos en el plano formal, a prevenir, investigar y sancionar este delito, así como a garantizar los derechos de las víctimas. Sin embargo, la persistencia de la impunidad, la baja judicialización de los casos, la falta de resultados efectivos en la localización de las personas desaparecidas y la continua revictimización de los familiares obligan a cuestionar críticamente la eficacia real de dichas respuestas estatales y a problematizar la distancia existente entre el reconocimiento normativo de los derechos humanos y su materialización en la práctica, hace que nos interroguemos acerca de: ¿a qué se debe la baja eficacia de las instituciones dirigidas a la atención y resolución de la DP, qué falta para mejorar sus respuestas, inhibir y prevenir la desaparición de personas y, qué tipo de afectaciones esto produce a la esfera de los derechos humanos?.

En este contexto, el presente artículo propone una revisión crítica de los marcos institucionales y legales que el Estado mexicano ha construido para enfrentar la desaparición de personas, interrogándose por las razones estructurales que explican su limitada eficacia y por las afectaciones que esta situación produce en la esfera de los derechos humanos. A partir de un enfoque analítico y jurídico-crítico, el texto examina la evolución de las respuestas estatales, el papel de las instituciones encargadas de la búsqueda, la procuración de justicia y la atención a víctimas, así como las tensiones que emergen entre los principios de justicia —procesal, restaurativa y retributiva— y las prácticas institucionales concretas. Asimismo, se reconoce de manera central el papel protagónico que han desempeñado los familiares de las personas desaparecidas y los colectivos de búsqueda en la construcción de estos marcos normativos, evidenciando que muchos de los avances legales e institucionales no son producto de una voluntad estatal autónoma, sino de décadas de lucha, exigencia y resistencia frente a la inacción y la negligencia gubernamental. Desde esta perspectiva, el artículo busca contribuir a la comprensión crítica de la desaparición de personas no sólo como un problema jurídico o de seguridad pública, sino como una crisis estructural de estatalidad que pone en entredicho la capacidad del Estado para garantizar la vida, la libertad y la dignidad humana.

## ANTECEDENTES

La desaparición de personas (DP) es un problema que involucra afectaciones de gran impacto a los derechos humanos, pues transgrede derechos que tienen su fundamento en un carácter de derechos civiles y políticos tal como los reconoce la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) quien además los ha definido declarando como el primero el *derecho a la vida*, referido en su artículo 4° y que señala que toda persona tiene derecho a que se respete su vida y que nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente, en el artículo 5° describe el *derecho a la integridad personal* incluyendo las dimensiones física, psíquica y moral, en el artículo 6° detalla la prohibición de la esclavitud o servidumbre, la trata de personas de esclavos y de mujeres estableciendo la prohibición en todas sus formas, *el derecho a la libertad* está contemplado en el artículo 7° donde se enuncia que toda persona tiene *derecho a la libertad y seguridad personales*, nadie puede ser privado de su *libertad física* salvo en los supuestos previstos por las constituciones de los estados parte, o de leyes dictadas conforme a ellas, nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrario. Del mismo modo la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos prevé la protección de los derechos humanos y sus garantías expresando que todos los mexicanos gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha constitución y por los tratados internacionales estableciendo así la protección constitucional amplia de dichos derechos bajo principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad, de este modo la protección de los derechos humanos queda explicitada en el derecho estatal e internacional. reconociendo su carácter convencional. Lo anterior nos lleva a cuestionar el papel del estado en contextos generalizados de violencia, donde además puede asentarse una presunción en la que el propio estado tiene un amplio conocimiento de situaciones de riesgo para la ciudadanía, al contar con instancias especializadas en la generación de información privilegiada sobre los grupos del crimen organizado responsables de la desaparición sistemática de personas, desde el cual el estado que actúa enmarcando sus acciones en los derechos humanos debiera emitir mensajes de prevención generalizada y anticipada, tal como la propia CIDH ha señalado en reiteradas ocasiones, el estado mexicano no ha podido demostrar la adopción de medidas razonables y eficaces para encontrar a las víctimas con vida, congruentes con el conocimiento que se tiene sobre la violencia.

Por otro lado, todos los avances en materia de derechos humanos y protección formal de aquellos que ligan a la DP han logrado su materialidad principalmente al trabajo de miles de familiares de víctimas de desaparición, sabido es que en la historia de este país se cuentan ya por décadas los años que hacen que las familias se agruparon y se han organizaron en movimientos nacionales como el primigenio de ellos *Eureka* de Rosario Ibarra en la otrora guerra sucia, y los tiempos recientes tales como *Movimiento por la paz con justicia y dignidad* encabezado por Javier Sicilia o el *Movimiento por nuestros desaparecidos en México* en el que se agrupan más de 80 colectivos cada uno con centenas de familias integradas de todo el país, sólo por mencionar algunos, donde las familias han impulsado las iniciativas de ley para que se reconozca la necesidad de atender el problema de la DP, han sido las familias las que han exigido legislar en la materia, y ellas han trazado rutas claras para intervenir el tema de las desapariciones y de la crisis forense, han sido ellas las que han tomado un papel activo de muchas formas recorriendo los circuitos institucionales en busca de justicia, proponiendo iniciativas y protocolos, han tocado puertas de organizaciones civiles para encontrar la mejor técnica para documentar los elementos forenses alrededor de los hallazgos positivos, han tomado los cerros, las brechas, los lugares más inhóspitos pero también los patios de las construcciones abandonas o más recientemente las ladrilleras y los hornos<sup>1</sup>, en sus incursiones prospectan, esforzándose por reconstruir recorren los campos con la esperanza de encontrar a sus seres queridos, asumiendo una posición de rebeldía frente al exterminio que ha significado la acción criminal de los perpetradores, además han sistematizado su experiencia para allanar el camino a las nuevas familias que se suman al grupo de ciudadanos que viven la tragedia.

El *Comité contra la desaparición forzada* creado por las Naciones Unidas en los últimos años ha contribuido a dar forma al andamiaje institucional y legal para dar atención a la DP, desde su visión se sostiene que la desaparición forzada es un delito que cuando se comete de manera generalizada o sistemática puede equivaler a un delito de lesa humanidad, y entraña

---

1 Sobre los sitios de inhumación clandestinos de acuerdo a un reportaje publicado el pasado 09 de octubre del 2023 por el sitio A dónde van los desaparecidos, México rebasa las 5,600 fosas clandestinas, donde se calcula que desde que se inició la guerra contra el crimen organizado los entierros ilegales se han multiplicado, hasta abarcar casi una carta parte de los municipios del país, en el sexenio de López Obrador se han localizado 2,864 fosas clandestinas, la mayoría en Veracruz, Colima, Sinaloa, Guerrero, Michoacán y se han reportado 24 hallazgos masivos. También las autoridades han hecho oficial los sitios de inhumación clandestinos a través de sus fiscalías especiales sobre la desaparición de personas como es el caso de Jalisco, que en su página oficial ilustra de manera gráfica ríos, ladrilleras, hornos, bosques, barrancas, sitios confinados y sitios con altos niveles de agentes químicos.

toda una gama de derechos humanos: de las personas desaparecidas, de los familiares y de la comunidad de general. Dicho órgano en el marco de sus atribuciones,<sup>2</sup> ha emitido sus opiniones reconviniendo al estado mexicano sobre la sistemática DP, y que revisaremos de forma general más adelante, para ejemplificar la desatención estatal frente a la DP.

Por su parte, el estado se ha visto obligado a ceder a las protestas y al activismo que por décadas han ejercido las familias y los colectivos que se agrupan en torno a las víctimas de desaparición, es así que al estado no le ha quedado otra salida que ensanchar el andamiaje institucional para brindar atención especial al tema de la DP, que va desde la creación de fiscalías especiales y especializadas, comisiones ejecutivas de atención a víctimas, comisiones estatales de búsqueda, y recientemente la incipiente creación de los centros de identificación humana dependientes de las comisiones de búsqueda, aunado a esto en el plano del derecho se ha legislado como nunca antes en la materia DP, creándose a nivel nacional la Ley general de desaparición forzada y desaparición entre particulares y comisión estatal de búsqueda, en el mismo sentido Jalisco promulgó la *Ley de personas desaparecidas del estado de Jalisco*, además se suman la *Ley de atención a víctimas*, *Ley de declaración especial de ausencia por desaparición de personas*, en perspectiva existe una respuesta formal del estado para atender las quejas y denuncias pero en un nivel

---

2 La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas por sus Estados Partes se concibió para proteger a todas las personas de la desaparición forzada, prevenir la reiteración de este delito y proporcionar apoyo a las víctimas y orientación a los Estados en lo tocante a las medidas que deben adoptar para promover los derechos garantizados en la Convención y fomentar la colaboración y la asistencia entre los Estados. En la Convención se estipuló la creación de un Comité contra la Desaparición Forzada que tendría a su cargo las siguientes tareas:

- Examinar los informes presentados por los Estados Partes, relativos a las medidas que han adoptado para cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de la Convención;
- Enviar a los Estados peticiones de acción urgente, en las que se solicite que estos tomen todas las medidas necesarias, incluso de carácter provisional, a fin de localizar y proteger a una persona desaparecida. Esta fue la primera vez que un mandato de esa índole se otorgaba a un órgano de supervisión de un tratado;
- Recibir y examinar las comunicaciones presentadas por particulares que denuncien haber sido víctimas de alguna vulneración de derechos perpetrada por uno de los Estados Partes en la Convención;
- Recibir y examinar las comunicaciones en las que un Estado Parte denuncie a otro Estado Parte, alegando que este no ha cumplido sus obligaciones con arreglo a la Convención;
- Visitar a cualquier Estado Parte, previa consulta con el mismo, en caso de recibir una información que apunte a que dicho Estado viola gravemente las cláusulas de la Convención. Si el Comité recibe información fidedigna de que la desaparición forzada se practica de manera general o sistemática en un Estado Parte, el Comité también puede presentar el asunto a la Asamblea General, por conducto del Secretario General, tras haber solicitado información al Estado interesado.

operativo la respuesta es poco alentadora y por lo tanto escasamente eficaz. En secuencia de lo anterior tenemos elementos para considerar que la creación de instituciones y figuras para atender problemáticas de diversa índole forma parte de una tradición gubernamental mexicana que históricamente se ha mostrado altamente dispuesta a sumar instituciones y derechos, aunque en un plano de efectividad siempre queda la sensación de no tener un impacto importante en la resolución de problemáticas.

### **Breve revisión de la eficacia institucional en relación a la procuración de justicia**

En este apartado la intención es revisar algunos aspectos que tienen importancia fundamental en la conformación de procesos sólidos para el tratamiento y la investigación del delito de la desaparición de personas, para tales efectos nos apoyaremos del método analítico con el objetivo de descomponer los fenómenos a estudiar en sus partes esenciales y encontrar su estructura lógica subyacente, en este punto nos interesaría poner en perspectiva una mirada crítica hacia el trabajo que desarrolla el andamiaje institucional que destina sus acciones a la procuración de justicia, por una parte, y más concretamente a brindar atención al problema de la DP, en un primer acercamiento podemos pensar que la eficacia institucional nos remite particularmente a los problemas de seguridad pública, no obstante, vemos como una buena idea partir reconocer el conjunto de esferas de la vida pública que conectan con el tema de la desaparición de personas desde dos dimensiones, por una parte, los aspectos que involucran a la justicia como principio y, por otra parte las respuestas institucionales. La justicia como principio está ligada a los parámetros de control constitucional, en tanto que se constituyen en un instrumento de habilitación no sólo para guiar el criterio de los jueces, aún más para controlar la constitucionalidad de las leyes, y velar por los derechos fundamentales y las libertades de los ciudadanos. En este orden de ideas el marco positivo se encuentra en el artículo 17 de la Constitución<sup>3</sup> reformado por

---

3 La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de un documento emitido por el Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes registra el histórico de adiciones y reformas al Art. 17 que en su versión completa versa: Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. (*adicionado, D.O.F. 29 de julio de 2010*) El

última vez en 2017 y refiere que “*Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales expeditos para impartirla en plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, su servicio será gratuito, quedan en consecuencia prohibidas las costas judiciales*” (D.O.F. 2017), es así, como el control constitucional emplea el principio de que todas las leyes sin excepción deberán proteger los principios de justicia declarados en tal artículo 17, y por tanto la materialización de la justicia debe darse. Sobre los tipos de justicia que se consideran los más influyentes en las relaciones humanas y en las sociedades, este principio de justicia alude principalmente a la *justicia procesal* que tiene como fin último el agotamiento de un procedimiento judicial para investigar un hecho delictivo y que culmina con una sentencia para castigar la conducta delictiva. También, el principio constitucional alcanza en su versión más extensa a la *justicia restaurativa* entendiendo que es aquella que pone al centro a la víctima, buscando dar algún tipo de retribución en relación al daño que ha sufrido, tanto la restitución como los agravios pueden ser económicos, legales, emocionales, morales o de cualquier otra naturaleza, y finalmente el principio de *justicia retributiva*, que pone al centro a quien comete el delito, y la forma en que ésta es obligada a responder por lo hecho, obligándole a enfrentar las consecuencias de sus actos.

En lo que se refiere a la esfera de las respuestas institucionales al problema de las DP, tomando como referencia dos criterios para la metodología de análisis, la no denuncia, y

---

Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos. *n. de e. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículos segundo y tercero transitorios del decreto publicado en el D.O.F. de 18 de junio de 2008, que modifica la constitución política de los estados unidos mexicanos.* Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial. *n. de e. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículos segundo y tercero transitorios del decreto publicado en el D.O.F. de 18 de junio de 2008, que modifica la constitución política de los estados unidos mexicanos.* Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. (*reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016*) La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público. Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

la efectividad, un principio básico sería considerar el número de personas que destinan su trabajo al desarrollo de investigaciones judiciales, específicamente el número de fiscales y ministerios públicos, así encontramos que según el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal y Federal (INEGI: 2022) para en 2021 había 3,796 agencias del MP en México. De estas, 190 pertenecían al fuero federal y 3,606, al fuero común. El total de agencias del fuero común se ha mantenido desde 2016; no obstante, las agencias del fuero federal han decrecido 9.6 % en el mismo periodo, que son quienes tendrían a su cargo los delitos de DP. En el mismo sentido, si revisamos algunas estadísticas referidas a la eficacia de las instituciones para obtener como resultado la acciones de justicia para las familias, para restituir el daño, y para garantizar la no repetición podemos ilustrar el fracaso de la siguiente forma, la nula confianza en la justicia se ve reflejada en el porcentaje de delitos que se denuncian, que de acuerdo al Ranking *Impunidad Cero* en términos generales en México el 93.60% no se denuncia ningún delito, y en Jalisco el 93.20%, a nivel nacional la denuncia fue del 6.40% y sólo el 0.90% fueron resueltas, a nivel local el 6.80 de los delitos fueron denunciados y resueltos sólo e. 0.47%. Como ya está visto, en menos de lo dicho nos ayuda a proponer algunos cuestionamientos: ¿dónde fallan las instituciones que están llamadas por la ley a dar respuesta al problema de la DP?, ¿dónde falla la justicia en los casos de DP?, ¿dónde se encuentran las tensiones de las instituciones responsables de atender las diferentes dimensiones que implican una atención estatal de las DP?, sabemos que nuestros cuestionamientos pueden resultar complejos de responder, pero revisemos el conjunto de derechos que protegen tanto las legislación en la materia como las instituciones creadas de manera expresa para la atención del tema de la desaparición de personas desde dos dimensiones, visto desde los aspectos que involucran a la justicia como principio y, por otra parte las respuestas institucionales, se expresa gráficamente con los cuadros 1 y 2.

Cuadro 1

Legislación para investigar y sancionar la desaparición de personas

Ley	Año de entrada en vigor	Objetivo general de la legislación	Esfera de derechos que protege	Principios de justicia que protege
Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas referida en el Código Penal Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales	17 de noviembre de 2017	Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para buscar a las Personas Desaparecidas y No Localizadas, y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados que establece esta Ley	La debida diligencia en los procedimientos de investigación	Justicia retributiva
Ley General de Víctimas	Febrero de 2021	Obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral.	Reparación del daño	Justicia restaurativa

Protocolo Homologado de Búsqueda	Enero de 2021	Máxima Protección. Las autoridades deben velar por la aplicación y el cumplimiento de las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a la Persona Desaparecida, familiares, personas legitimadas por esta Ley o a quien tenga un interés jurídico en la Declaración Especial de Ausencia.	La debida diligencia en los procedimientos de investigación	Justicia procesal
Protocolo Homologado para niños, niñas y adolescentes	15 de abril del 2021	Herramienta que tiene como objetivo mejorar la eficacia de la búsqueda de las, los, les y menores de edad en México	La debida diligencia en los procedimientos de investigación	Justicia procesal
Ley de declaración especial de ausencia del Estado de Jalisco	21 de febrero de 2021	Establecer el procedimiento para la emisión de la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición, así como señalar sus efectos hacia la Persona Desaparecida, familiares o personas legitimadas por ley, una vez que esta es emitida por el Juzgado de Primera Instancia competente	Reconocer, proteger y garantizar la continuidad de la personalidad jurídica y los derechos de la Persona Desaparecida; y brindar certeza jurídica a la representación de los intereses y derechos de la Persona Desaparecida; familiares o personas legitimadas por ley.	Justicia restaurativa

Fuente: Elaboración propia con datos de la consulta directa a la legislación referida en la primera columna.

Cuadro 2.

Instituciones creadas para la atención de la desaparición de personas

Institución	Año de creación	Objetivo general de la instancia
Comisión Nacional de Búsqueda	2018	Llevar a cabo y/o coordinar, junto con las diversas autoridades federales y estatales, acciones de búsqueda (de todo tipo) con la finalidad de dar con la suerte o el paradero de las personas desaparecidas.
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	2014	Garantizar el acceso a servicios multidisciplinarios y especializados que el estado debe proporcionar a las víctimas de delitos o por violación de sus derechos humanos, para lograr la reincorporación a la vida social
Fiscalía Especializada de Desaparecidos	2017	Recibir las Denuncias relacionadas con la probable comisión de hechos constitutivos de los delitos en materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares, e iniciar la carpeta de investigación correspondiente. Proporcionar asistencia técnica a las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas que lo soliciten.
Centro de Identificación Humana	2022	Búsqueda forense de personas desaparecidas, con un enfoque masivo y multidisciplinario.
Comisión Nacional de Derechos Humanos	1990	Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; Conocer e investigar presuntas violaciones de derechos humanos, por acciones u omisiones de las autoridades administrativas de carácter federal, o por la tolerancia o anuencia de la autoridad de conductas ilícitas que realicen particulares o agentes sociales; Formular recomendaciones públicas, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, cuando se decida en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas; así como por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita; Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país

Fuente: Elaboración propia derivado de la consulta de páginas oficiales de las instituciones gubernamentales.

Otro de los aspectos controversiales inherentes a análisis crítico institucional propuesto aquí, tiene que ver con lo que Volga de Pina y Sandra Serrano señalan como un modelo institucional centrado en los procesos y no en los resultados, esto es, el modelo institucional de atención a las desapariciones de personas y a otras graves violaciones a los derechos humanos ha tenido un claro énfasis en el proceso (creación normativa e institucional) y no en el resultado (el respeto a los derechos), lo que en un estado como el mexicano dispuesto a adaptar leyes constitucionales y crear instituciones trae como consecuencia la naturalización de las mismas instituciones y normas que las organizaciones de la sociedad civil y organismo internacionales impulsaron para asegurar los derechos humanos. (De Pina y Serrano: 2021, 114). En tanto, el impacto social que pueden lograr la creación y adaptación institucional descansa su principal actividad en gestionar la queja, la denuncia y los reportes por encima de las restitución de los derechos, la protección de los principios fundamentales, la reparación del daño, y la garantía de la no repetición de los actos violatorios, con ello se va normalizando que cualquier ciudadano puede ser sujeto de una violación grave de derechos, puesto que se tiene previsto dónde llevar cabo la denuncia de la misma, como si se tratara de actos que socialmente deban ser tolerados, similar a decir que hay hospitales que atienden efemidades porque es normal que las personas enfermen en un cierto punto de sus vidas.

Vale la pena sumar, que dentro de los procesos de creación de instituciones las fiscalías especializadas juegan un rol fundamental en la persecución del delito de desaparición de personas, son ellas las encargadas de indagar, investigar e integrar las carpetas que permitan por una parte acreditar la configuración de los delitos bajo los lineamientos del tipo penal, y por otra, su trabajo otorga al juzgador elementos de convicción para un discernimiento del proceso y sanción de los delitos, en este sentido, las fiscalías de todo el país deberían contar con ellas, pues en términos más amplios esta unidad es la encargada de iniciar, dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones relacionadas con los delitos señalados en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, sin embargo existe una gran dispersión institucional que vuelve muy diferenciada la respuesta que los gobiernos estatales han dado a esta resolución establecida en la ley, que como es de preverse, debilita la respuesta del estado frente a la denuncia ciudadana, el enfoque

diferenciado que han dado para asumir en algunas fiscalías unidades especiales y no especializadas, se suman a los elementos que dificultan la procuración de la justicia, como puede preverse en el cuadro comparativo número 3, donde buscamos dejar clarificado la distinción de la función, sus magnitudes y limitaciones, intenciones, alcances procesales, etc., que se significan de forma profunda al considerar además los recursos técnicos y científicos, necesarios para el abordaje de un delito que se vale de múltiples formas de perpetración, basadas en elementos cada vez más cruentos y sofisticados, lo que deja limitadas a la unidades especialies que carecen de los equipos forenses necesarios para las investigaciones, en resumen, una “instancia de fiscalía especial” se establece para abordar un caso o tema específico de manera temporal, con una jurisdicción limitada y recursos variables. Por otro lado, una “fiscalía especializada” es una entidad permanente con jurisdicción continua sobre una categoría específica de delitos, con un enfoque permanente y recursos estables, con ello, es evidente las limitaciones de su actuar frente a un delito tan complejo como es la perpetración de la desaparición de personas, que tiene como consecuencia efímeros resultados que llegan a la judicialización de los delitos y setencias, como queda ilustrado gráficamente en los cuadros 3 y 4.

Cuadro 3

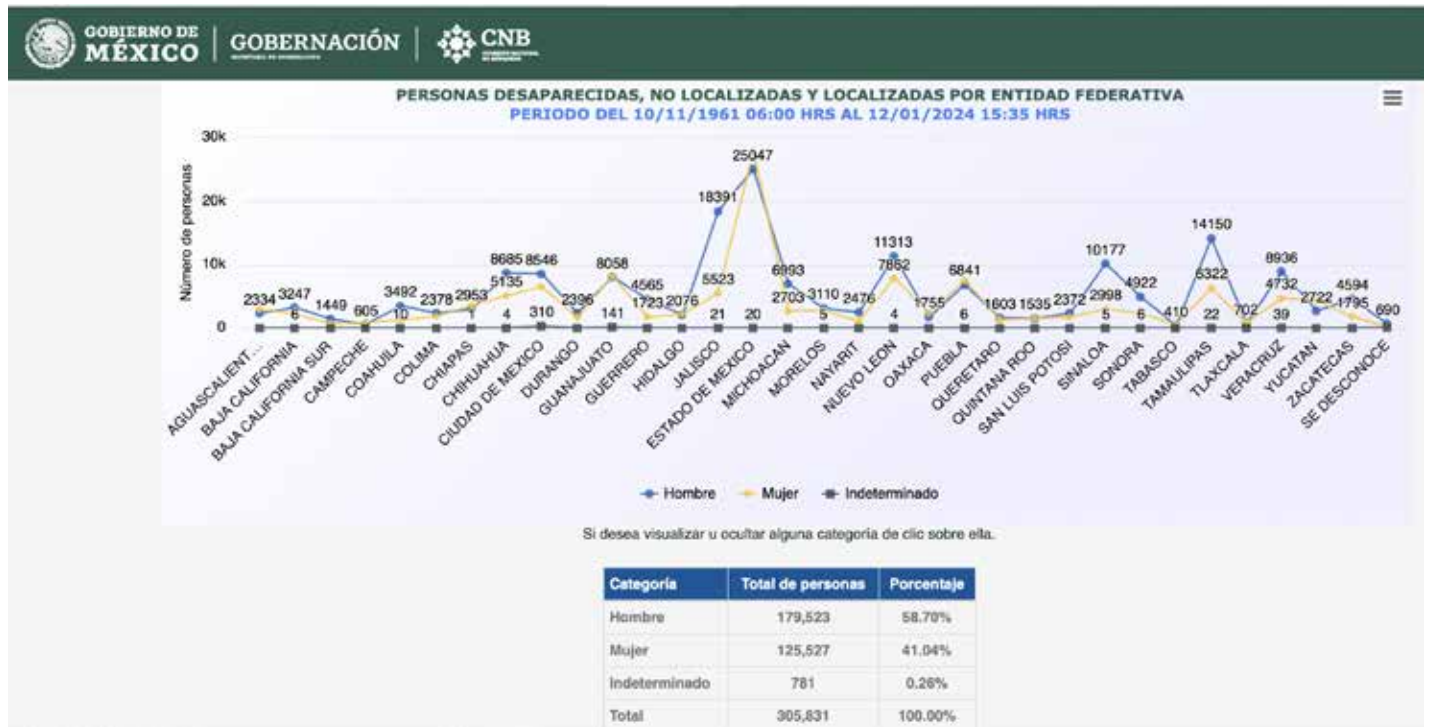
Comparativa entre instancias de fiscalías especiales y fiscalías especializadas.

<b>Característica</b>	<b>Instancia de Fiscalía Especial</b>	<b>Fiscalía Especializada</b>
Naturaleza	Puede ser una unidad temporal o permanente establecida para abordar un caso o tema específico.	Es una entidad permanente creada para manejar casos particulares o categorías de delitos.
Alcance de la jurisdicción	La jurisdicción es limitada a un caso o asunto particular, y puede ser temporal.	Tiene una jurisdicción continua y permanente sobre un área específica de la ley.

Personal	El personal puede ser designado temporalmente y suele estar compuesto por fiscales y expertos seleccionados específicamente para el caso o tema.	El personal es permanente y se compone de fiscales y personal de apoyo con experiencia en el campo particular.
Recursos	Los recursos asignados pueden ser limitados y varían según las necesidades del caso o tema.	Generalmente cuenta con recursos estables y adecuados para llevar a cabo sus funciones.
Duración	La duración es limitada y depende de la resolución del caso o tema en cuestión.	Permanece activa a largo plazo y se mantiene después de la resolución de casos individuales.
Enfoque	Se enfoca en casos o temas específicos, a menudo de alta complejidad o notoriedad.	Se especializa en un área particular del derecho, como la fiscalía de drogas, la fiscalía de medio ambiente, etc.
Flexibilidad	Puede ser más flexible en la asignación de recursos y personal según las necesidades del caso.	Tiende a ser menos flexible en términos de su estructura y enfoque, ya que está diseñada para un área de práctica particular.
Objetivo	Su objetivo principal es abordar un caso o tema específico y puede disolverse después de la resolución.	Su objetivo principal es tratar continuamente los casos relacionados con su área de especialización.

Fuente: Elaboración propia basada en la indagación en diversos códigos penales.

Cuadro 4  
 Personas desaparecidas y no localizadas por entidad federativa



Fuente: Gráfico obtenido de la página oficial del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas el 12 de enero de 2024.

Pese al cúmulo de denuncias y reportes que muestra el RNPEDNO, de acuerdo a México evalúa el número de sentencias dictas en tribunales federales y estatales, sólo se han acumulado 33 causas penales por el delito de desaparición de personas, con un total de 14 personas procesadas. El grado de falta de confianza institucional, dificultad para integrar carpetas de investigación con procedimientos sólidos, dan como resultado una impunidad descomunal frente a las 114,279 personas que reconoce el RNPEDNO, este aspecto fue señalado por el informe de la última visita a nuestro país por el Comité contra la desaparición forzada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde indica que la desaparición de personas cuando se comete de forma generalizada equivale a un delito de lesa humanidad, y que en México, y si bien el Comité reconoce los avances en la materia relativos a la legislación y creación de instituciones, también cierto es que señala la otra cara de la moneda de forma puntual, como el bajo nivel de judicialización, la actitud

pasiva de algunas autoridades, la revictimización, y una impunidad estructural que favorece la prevalencia del problema de la de DP, elementos que de forma global llamó impunidad casi absoluta<sup>4</sup>. A esto se suma otra de las consecuencias de la débil respuesta estatal, nos referimos a la falta de confianza en las instituciones, y al número de quejas, señalamientos y expedientes que las comisiones de todo el país abren contra instituciones que deberían velar por la protección de los derechos humanos, y que sin embargo son señaladas por los ciudadanos como lo documentan gráficamente los cuadros 5 y 6.

### Cuadro 5

Quejas de derechos humanos contra las instituciones relacionadas con la desaparición de personas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos con *expedientes abiertos* por presunta violación a los derechos humanos al 30 de septiembre de 2023.

Institución	Número de expedientes
Fiscalía General de la República	220
Guardia Nacional	218
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	43
Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas	16

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los informes semestrales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

4 25. Según la información proporcionada por el Estado parte, al 26 de noviembre de 2021, solo un mínimo porcentaje de los casos de desaparición de personas, entre el 2 % y el 6 %, habían sido judicializados, y solo se habían emitido 36 sentencias en casos de desaparición de personas a nivel nacional 13.26. A ello se suma la actitud, pasiva muchas veces, de las instituciones judiciales frente a un fenómeno tan grave como la desaparición de personas, cuya atención es responsabilidad de todos los ámbitos del poder público. Lo anterior contribuye a la notable falta de confianza de las víctimas en las instituciones, que a su vez resulta en un alto número de casos no reportados o denunciados. 27. La impunidad en México es un rasgo estructural que favorece la reproducción y el encubrimiento de las desapariciones forzadas y pone en peligro y causa zozobra a las víctimas, a quienes defienden y promueven sus derechos, a los servidores públicos que buscan a las personas desaparecidas e investigan sus casos y a la sociedad en su conjunto. La impunidad, además, opera como factor de revictimización y socava el impacto de cualquier iniciativa para erradicar y prevenir las desapariciones forzadas. Como una víctima expresó durante la visita: “de fe y esperanza vive el ser humano, pero habiendo injusticia su alma nunca descansa”. La lucha contra la impunidad de las desapariciones en México es, por tanto, impostergable.

## Cuadro 6

Autoridades señaladas más frecuentemente en *quejas* en Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco por supuestas violaciones a derechos humanos

Institución	Número de expedientes
Fiscalía del Estado	350
Dirección de Seguridad Pública de Guadalajara	53
Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses	21
Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas	16

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los informes semestrales de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco.

## A MODO DE CIERRE

El problema de la desaparición en México mantiene al país en una crisis reconocida en 2018 por el propio estado mexicano. La respuesta estatal ha sido reactiva mientras que las instituciones creadas y los marcos legales se deben a las conquistas de familiares y colectivos, a quienes han delegado un agenciamiento que les permite en términos formales una participación activa en la búsqueda, les forma, las prepara y capacita, pero, las autoridades, es decir, el estado desde su competencia no han mostrado eficacia en materia de coordinación, en este aspecto creemos es donde se encuentran puntos álgidos que podemos denominar tensiones que se refieren a celo por la jurisdicción en algunos casos, y evasión de responsabilidades por otra, además lo poco que las autoridades muestran en investigación basada en inteligencia es muy pobre; si se revisa como lo hemos hecho lo que sucede en materia procesal y avances de las investigaciones, en el terreno jurídico no se dictan sentencias, por ello no hay una percepción de que la justicia esté ya no digamos golpeando en términos metafóricos a los presuntos culpables, sino que hay un escenario donde la impunidad lleva ventaja enorme a la procuración de justicia. La capacidad coercitiva del estado frente a los delitos y a la violencia se vuelve relativa y se administra con timidez cuando de organizaciones criminales se trata, muchas son las muestras que se han documentado en la prensa en los diferentes periodos de gobierno nacional y estatales.

En materia de derechos humanos la DP encierra un circuito en cadena de actos atroces a las que el estado le ha creado instituciones que en un sentido formalista busca dar respuestas y por otro naturaliza conductas delictivas. La gran cordillera de legislaciones e instituciones también representan la fragmentación de los esfuerzos, dividiendo muchas veces las tareas de forma difusa, lo que produce la repetición de actividades, la falta de concatenación de esfuerzos que no ayudan a mejorar en los resultados esperados, nos estamos refiriendo a que las personas desaparecidas sean localizadas en vida, o bien sean localizadas, identificadas y restituidas a sus familias. En conjunto instituciones y legislación se quedan operativamente en niveles de proceso y no de resultados como ya lo anticipan De Pina y Serrano, mientras el estado deja en desuso la fuerza pública para inhibir el conjunto de actos delictivos que rodean a la desaparición de personas, la justicia cae en un desamparo total frente a la falta de eficacia estatal para actuar en un sentido que garantice la protección de derechos relativos a la esfera pública de sus ciudadanos, y de aseguramiento de certezas jurídicas cuando una persona se enfrenta a una afectación como la de sufrir una desaparición. Creemos que el gran elemento ausente entretejido en este análisis crítico institucional plasmado aquí como herramienta para comprender los aspectos multidimensionales de la DP, es lo que podemos denominar voluntad política, misma que definimos como aquella intención genuina de reconocer un problema, anticiparlo, depositar toda la capacidad instalada y material posible para resolverlo, en aras de garantizar una protección amplia de garantías a la ciudadanía.

Finalmente, resulta imprescindible transitar de un modelo estatal centrado en la acumulación normativa y la expansión institucional hacia una política pública integral orientada a resultados verificables, que coloque en el centro la vida, la dignidad y los derechos de las personas desaparecidas y de sus familias. Ello exige no sólo fortalecer las capacidades técnicas, científicas y presupuestales de las instituciones encargadas de la búsqueda y la procuración de justicia, sino también una redefinición profunda de las lógicas de actuación del Estado, basada en la coordinación efectiva entre instancias, la investigación sustentada en inteligencia, la judicialización diligente de los casos y el combate frontal a la impunidad. Asimismo, es indispensable reconocer a los familiares y colectivos de búsqueda como sujetos políticos y epistémicos, incorporando de manera

vinculante su experiencia, conocimientos y propuestas en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en la materia. Sin una voluntad política real que asuma la desaparición de personas como una prioridad nacional y que active de manera plena la capacidad coercitiva y protectora del Estado, los marcos legales e institucionales continuarán operando como dispositivos de gestión del dolor y no como herramientas efectivas de justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición.

## REFERENCIAS:

- Comisión Nacional de Búsqueda. Disponible en: <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/que-es-la-comision-nacional-de-busqueda/>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Consejo Consultivo, informamensual. Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-10/2023\\_septiembre.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-10/2023_septiembre.pdf)
- Comisión Estatal de Derechos Humanos. Informe semestral 2023. Disponible en: [https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2023/07/Ficha-CEDHJ\\_1er-semestre2023.pdf](https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2023/07/Ficha-CEDHJ_1er-semestre2023.pdf)
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Disponible en: <https://www.gob.mx/ceav/acciones-y-programas/atribuciones-87273#:~:text=Realizar%20diagn%C3%B3sticos%20nacionales%20que%20permitan,y%20reparaci%C3%B3n%20integral%20del%20da%C3%B1o>
- Convención Americana sobre derechos humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos (B32). Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)
- Fiscalía de personas desaparecidas del estado de Jalisco. Inhumaciones clandestinas. Disponible en: <https://fiscaliaenpersonasdesaparecidas.jalisco.gob.mx/registro-estatal-de-fosas-clandestinas/>
- Gargarella, R. (2016). Castigar al prójimo. Por una refundación democrática del derecho penal. Siglo veintiuno editores.

González, R. (2022) La desaparición forzada en México. De la represión a la rentabilidad. OPAX.

INEGI. Censo nacional de procuración de justicia estatal 2023. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/889463913221.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463913221.pdf)

Informe del Comité contra la desaparición forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la convención. Disponible en: <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contr-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>

Impunidad Cero. Disponible en: <https://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/#/>

Métrica de justicia abierta. Disponible en: <https://justiciaabierta.mx/resultados>

México evalúa. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/solo-33-sentencias-federales-por-desaparicion-forzada-en-mas-de-20-anos/>

*México el país de las 2,710 fosas clandestinas.* (2023, 3 de octubre). El País México. <https://elpais.com/mexico/2023-08-03/mexico-el-pais-de-las-2710-fosas-clandestinas.html#:~:text=De%20acuerdo%20a%20este%20conteo,cumplan%20sus%20derechos%E2%80%9D%20se%C3%B1alaba%20Flores.>

Nino, C. (2014). Derecho, moral y política. Una revisión de la teoría general del derecho. Siglo veintiuno editores.

Serrano, S. Vázquez, D. (2021). Crisis de la estatalidad y violaciones a los derechos humanos. FLACSO. México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2021), “El cumplimiento de las medidas y acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU es obligatorio para las autoridades del Estado Mexicano: Primera Sala”, Comunicados de prensa No. 172/2021, disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6479>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 05 de febrero de 1857” Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2020-06/CPEUM-017.pdf>

## Leyes consultadas

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. [Disponible en: https://stastdgv2portfgr032.blob.core.windows.net/femdh/FEADLE/MarcoJuridico/CONSTITUCI\\_N\\_POL\\_TICA.pdf](https://stastdgv2portfgr032.blob.core.windows.net/femdh/FEADLE/MarcoJuridico/CONSTITUCI_N_POL_TICA.pdf)

Código Penal Federal. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>

Ley general en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP.pdf>

Ley general de atención a víctimas. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

## Índice de cuadros utilizados:

### Cuadro 1

Legislación para investigar y sancionar la desaparición de personas

### Cuadro 2

Instituciones creadas para la atención de la desaparición de personas

### Cuadro 3

Comparativa entre instancias de fiscalías especiales y fiscalías especializadas.

### Cuadro 4

Personas desaparecidas y no localizadas por entidad federativa

### Cuadro 5

Quejas de derechos humanos contra las instituciones relacionadas con la desaparición de personas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos con expedientes abiertos por presunta violación a los derechos humanos al 30 de septiembre de 2023.

### Cuadro 6

Autoridades señaladas más frecuentemente en quejas en Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco por supuestas violaciones a derechos humanos

---

**DENISSE AYALA HERNÁNDEZ** . Imparte las asignaturas de Sociología Jurídica en la carrera de Abogado en el Centro Universitario de la Ciénega, así como el Seminario de Problemas Contemporáneos de DDHH en el Doctorado en Derechos Humanos en el Centro Universitario de Tonalá. Es responsable del Seminario permanente para el estudio de la paz y las violencias del Departamento de Justicia Alternativa, Ciencias Forenses y Disciplinas Afines al Derecho, es integrante del Comité Universitario en materia de Personas Desaparecidas de la Universidad de Guadalajara, cuenta con Perfil PRODEP, es líder del Cuerpo Académico UDG-CA1183 Ciudadanía y Conflicto, y es miembro del SNII nivel Candidato