

COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE JALISCO A DOS AÑOS DE SU CREACIÓN

¿CUÁL ES LA APUESTA?



INFORME COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE JALISCO A DOS AÑOS DE SU CREACIÓN. ¿CUÁL ES LA APUESTA?

Octubre de 2020, Guadalajara, Jalisco, México

Primera edición

Coordinación y Redacción:

Anna Karolina Chimiak

Colaboradoras y colaboradores:

Jonathan Ávila Guzmán

Luz Castañón Barragán

Ana Elizabeth Cabral Pacheco

Claudia Alejandra Pacheco Flores

Lorena Almaraz García

Diseño:

Celina Arvizu

Luz Castañón Barragán

© Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C. (CEPAD)

Tel. 33 3613 4066

<https://cepad.org.mx/>

La información contenida en este informe puede ser reproducida total o parcialmente, siempre y cuando se respete y cite la autoría de todas las personas que colaboraron en la construcción de este texto. Se solicita que en caso de utilizar el texto, se informe a su editor al correo electrónico: comunicacion@cepad.org.mx

El desarrollo de este documento fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)**. La información presentada es responsabilidad exclusiva de **CEPAD** y no necesariamente refleja el punto de vista de **USAID** o del **Gobierno de los Estados Unidos**.

ÍNDICE GENERAL

Índice de siglas y acrónimos	6
Introducción	7
1. Contexto actual de la desaparición de personas en Jalisco	9
1.1. Segundo lugar a nivel nacional en cuanto al número de personas desaparecidas	9
1.2. Falta de transparencia y el acceso a información confiable	24
1.3. Del dicho al hecho. Promesas pendientes en materia de desaparición de personas por parte del Gobierno de Jalisco	47
2. Comisiones de búsqueda	55
2.1. Ley General en Materia de Desaparición	55
2.2. Comisión Nacional de Búsqueda: Retos de las instituciones mexicanas en la búsqueda de personas desaparecidas	60
3. Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco: Primera Etapa	86
3.1. Introducción	86

3.2. Primer proceso de selección de la persona titular de la COBUPEJ	91
3.3. Segundo proceso de selección de la persona titular de la COBUPEJ	103
3.4. Primera etapa de la COBUPEJ: diálogo interinstitucional	122
3.5. Desempeño y revisión de plan de trabajo del primer titular de la COBUPEJ: Francisco Javier Ávila Navarro	147
4. Comisión de Búsqueda del Estado de Jalisco: Segunda Etapa	161
4.1. Tercer proceso de selección de las persona titular de la COBUPEJ	161
4.2. Llegada de la segunda titular de la COBUPEJ: Francelia Hernández Cuevas	182
4.3. Estructura de la COBUPEJ	200
4.4. Personal que integra la COBUPEJ y descripción de sus puestos	210
A. Personal de la COBUPEJ	210
B. Actividades y descripción de puestos del personal que conforma la COBUPEJ	226
4.5. Objeto, facultades y acciones que le corresponden a la COBUPEJ	241
A. Objeto y facultades de la COBUPEJ	241
B. Acciones realizadas por la COBUPEJ	266

C. Coordinación entre la COBUPEJ y otras instituciones	276
D. Descentralización de la COBUPEJ	288
4.6. Análisis de los reportes y noticias atendidas por la COBUPEJ	298
4.7. Presupuesto	309
A. 2018: Presupuesto insuficiente a la COBUPEJ	309
B. 2019: incremento importante al presupuesto dotado a la COBUPEJ	313
C. 2020: El endeble interés presupuestario	323
D. Subsidios a la COBUPEJ, el refuerzo nacional	325
E. Transparencia presupuestal, pendiente proactivo	329
4.8. Rendición de cuentas e indicadores	332
4.9. La COBUPEJ y la ley estatal en materia de desaparición	341
5. Consejo Ciudadano	373
5.1. Principio de participación conjunta	373
5.2. Consejo Nacional Ciudadano	376
5.3. Consejo Ciudadano en Jalisco	385
A. Consejo Consultivo	385
B. Consejo Estatal Ciudadano: iniciativa de ley y reflexiones	397
6. Reflexiones finales	414

ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AMG	Área Metropolitana de Guadalajara
CED	Comité de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas
CDHyPO	Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios del Congreso del Estado de Jalisco
CEDHJ	Comisión Estatal de Derecho Humanos del Estado Jalisco
CEEAJVJ	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Jalisco
CEPAD	Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C.
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CLADEM	Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer
CNB	Comisión Nacional de Búsqueda de Personas
COBUPEJ	Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco
FEJ	Fiscalía del Estado de Jalisco
FEG	Fiscalía General del Estado de Jalisco (actualmente FEJ)
FEPD	Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas
FUNDEJ	Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco
IJCF	Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses
LGDFDP	Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas
MC	Movimiento Ciudadano
RNPDNO	Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas
SGG	Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SISOVID	Sistema de Información Sobre Víctimas de Desaparición
SNB	Sistema Nacional de Búsqueda
SEPAF	Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
OACNUDH	Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México

INTRODUCCIÓN

La Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco (COBUPEJ) fue creada en abril de 2018, lo cual posicionó a Jalisco como una de las primeras entidades federativas en crear una comisión estatal de búsqueda y representó un gran avance en la implementación y aplicación de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGDFDP).

El objetivo del informe, *Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco ¿Cuál es la apuesta?*, es recuperar la memoria sobre el proceso de creación de esta institución, y analizar su consolidación y operación hasta septiembre de 2020.

El informe está dividido en tres ejes. El primero describe el contexto de la desaparición de personas en Jalisco y se profundiza en la implementación de la COBUPEJ, desde la publicación del decreto de su creación en 2018 a la fecha de difusión de este documento. En este apartado están desarrollados los procesos de selección para nombrar a la persona titular de dicho organismo, así como las mesas de trabajo llevadas a cabo entre junio y agosto

de 2018 por la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco (SGG), con el objetivo de que la institución entrara en operación y fuera creado su Consejo Consultivo. En la segunda parte se analiza la estructura y personal que integra la COBUPEJ, al igual que el presupuesto que le es asignado, los mecanismos de participación y sus facultades. Igualmente se presentan los avances, retos y obstáculos que ha enfrentado la institución.

Finalmente, en la tercera parte se responde a la pregunta: ¿Cuál es la apuesta de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco, a más de dos años de su creación?. Esto a partir de la evaluación puntual de su funcionamiento y los resultados sustantivos que la institución ha brindado a familiares de personas desaparecidas en Jalisco y a la sociedad en su conjunto.

La información y reflexiones presentadas en este informe están basadas en datos obtenidos mediante solicitudes de acceso a la información, bases de datos públicas, notas periodísticas y la experiencia del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD) a partir de la asesoría y acompañamiento a colectivos y familias de personas desaparecidas, al igual que su participación en las mesas de trabajo llevadas a cabo por las autoridades durante el proceso de selección del primer titular de la COBUPEJ, reuniones de trabajo sostenidas por la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco para la consolidación de la institución y el diseño del Consejo Consultivo.

1 CONTEXTO ACTUAL DE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS EN JALISCO



1.1 SEGUNDO LUGAR A NIVEL NACIONAL EN CUANTO AL NÚMERO DE PERSONAS DESAPARECIDAS

El Comité de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas (CED, por sus siglas en inglés), en sus observaciones finales sobre la situación de la desaparición de personas en México, emitidas en noviembre de 2018, lamentó que en gran parte del territorio mexicano se mantiene una situación de desapariciones generalizadas donde imperan la impunidad, revictimización y existen obstáculos estructurales para el acceso a la verdad, la justicia y la reparación integral¹. El estado de Jalisco ante las observaciones del CED no constituye una excepción, ya que a 27 septiembre de 2020 esta entidad ocupa el segundo lugar a nivel nacional en cuanto al número de personas desaparecidas, de acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO)², alimentado en tiempo real por autoridades estatales y federales a través de herramientas tecnológicas implementadas por la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB).

1. Comité contra las Desapariciones Forzadas (2018). Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1 de la Convención, Ginebra, Suiza: Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.hchr.org.mx/images/CED_C_MEX_FU_1_33066_S.pdf
2. Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), versión pública presentada el 13 de julio de 2020. Recuperado de: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>. Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2020.



La complejidad de la desaparición de personas en Jalisco y su considerable incremento en los últimos años no se refleja únicamente en el aumento de cifras en las estadísticas. La desaparición de cualquier persona afecta de manera grave no sólo a sus familiares y amistades, sino también a toda la sociedad en su conjunto, quebrantando de manera irreversible el tejido social ya de por sí frágil y vulnerable ante el contexto de violencia y ausencia de Estado, y materializándose en la transgresión de los derechos de todas las personas.

En Jalisco la crisis de graves violaciones a los derechos humanos y en concreto, la desaparición de personas, se ha convertido a lo largo de los últimos años en una emergencia humanitaria que se mantiene en un escenario de impunidad casi absoluta. De acuerdo con las cifras proporcionadas por el RNPDNO, en el periodo comprendido del 15 de marzo de 1964 al 27 de septiembre de 2020, en Jalisco se contabilizan 17,474 personas que han sido denunciadas y/o reportadas como desaparecidas, de las cuales se localizaron a 6,220 de ellas (cifra equivalente al 35.6%), siendo 5,322 encontradas con vida y 898 sin vida³, lo que significa que en Jalisco en promedio son localizadas tres de cada diez personas que tienen reporte y/o denuncia

3. 3 *Ibid.*



por desaparición, situación que evidencia un amplio rezago y poca eficacia en la búsqueda.

De estas 17,474 personas, de acuerdo con el RNPDO, 11,254 personas siguen pendientes de ser encontradas, indicando que 11,084 de ellas se califican como personas desaparecidas y 170 personas como no localizadas⁴.

PERSONAS DESAPARECIDAS Y NO LOCALIZADAS EN JALISCO

(MARZO 1964 A 27 SEPTIEMBRE 2020)



Fuente:

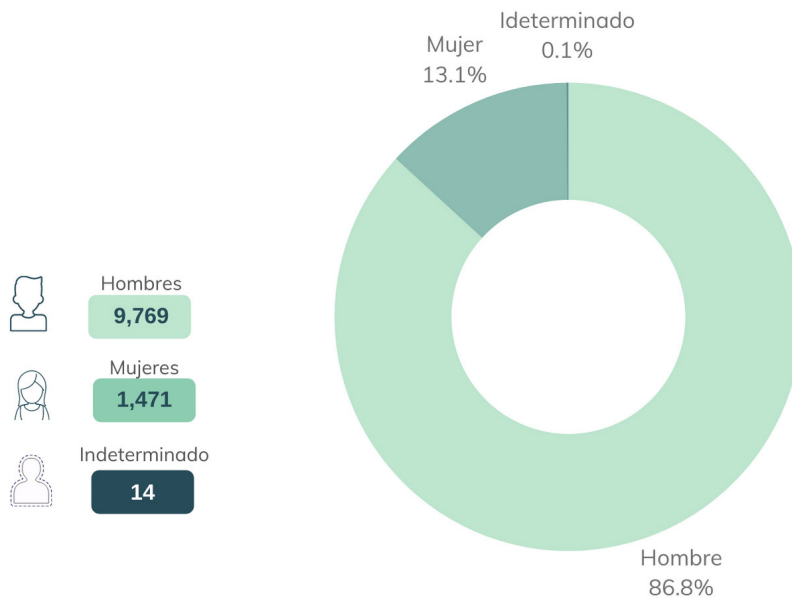
Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO)

4. 3 *Ibid.*



Asimismo, el RNPDO contabiliza que de las 11,254 personas que se encuentran en calidad de desaparecidas y no localizadas en la entidad, 9,769 personas son hombres (86.80%) y 1,471 corresponden a mujeres (13.07%)⁵.

GÉNERO DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS Y NO LOCALIZADAS EN JALISCO (MARZO 1964 A 27 SEPTIEMBRE 2020)



11, 254 Total de Personas Desaparecidas y No Localizadas

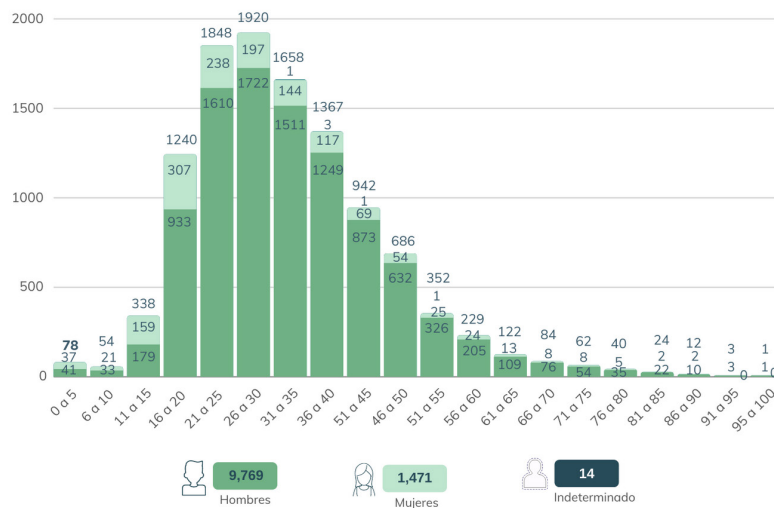
Fuente: Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO)

5. Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO). Recuperado de: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>. Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2020.



En cuanto a las edades de las 11,254 personas desaparecidas y no localizadas, la mayoría de ellas son personas jóvenes en edad productiva y cuentan con la edad de 26 a 30 años (1,920 personas, lo que representa el 17% de la totalidad) y de 21 a 25 años (1,848 personas, lo que constituye el 16.4%). Asimismo existe un alto índice de desapariciones en personas con edad de 31 a 35 años (1,658), 36 a 40 años (1,367) y personas adolescentes de 16 a 20 años (1,240)⁶.

EDAD DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS Y NO LOCALIZADAS EN JALISCO
(MARZO 1964 A 27 DE SEPTIEMBRE 2020)



11, 254 Total de Personas Desaparecidas y No Localizadas

Fuente: Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO)

6. *Ibid.*



Igualmente el RNPDO indica que Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Puerto Vallarta, Lagos de Moreno, Tepatlán de Morelos, Tala y La Barca⁷ son los municipios con la mayor cantidad de personas desaparecidas en la entidad desde 1964 a 27 de septiembre del 2020. Es destacable que dentro de los municipios que más casos de desaparición presentan en la entidad, se encuentran seis de los nueve que integran el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG): Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, El Salto, Zapotlanejo, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán.

En cuanto a las personas desaparecidas y no localizadas en Jalisco que son extranjeras, el registro contabiliza 19 personas de Estados Unidos, 15 de Colombia, 12 son canadienses, 9 de Honduras y 5 de origen italiana y guatemalteca, respectivamente, entre otras nacionalidades⁸.

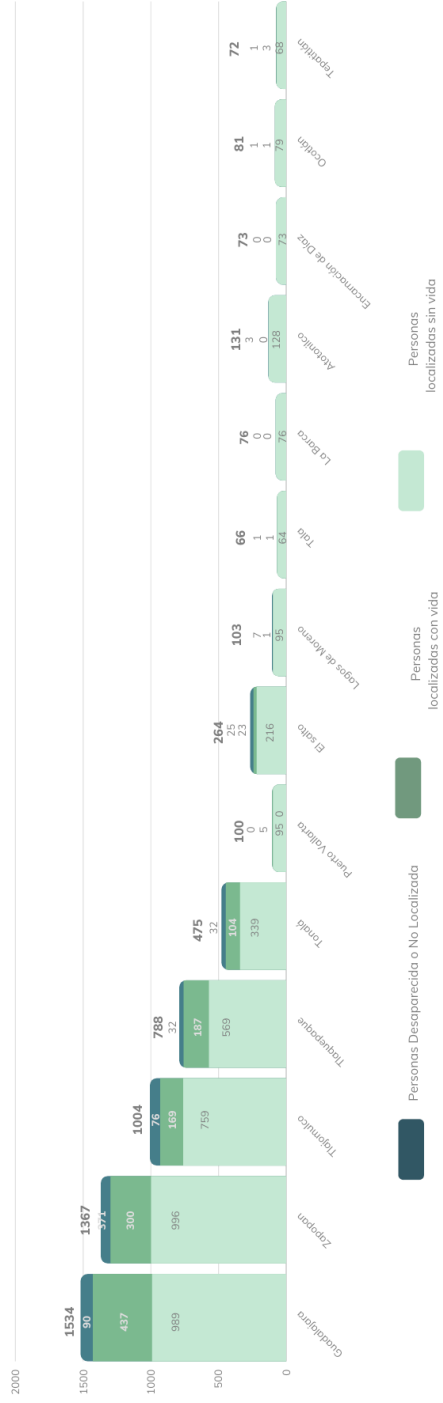
De acuerdo con el RNPDO, el año con la mayor cantidad de personas desaparecidas en Jalisco fue el 2019 -el primero de la administración de Enrique Alfaro Ramírez- con un total de 2,058 personas y después, el año 2018 con la cifra total de 1,426 personas desaparecidas. Al respecto vale la pena señalar

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*

Reportes de personas desaparecidas y No Localizadas atendidos por la COBUPEJ

(Julio de 2018 a Agosto de 2020)



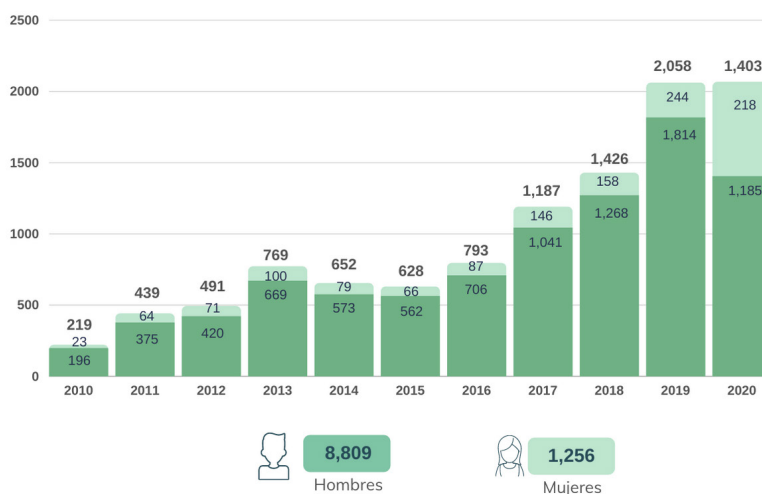
Los municipios que aparecen en este gráfico son los que tiene mayor cantidad de personas desaparecidas, de los 125 que conforman al Estado de Jalisco

Fuente: Unidad de Transparencia COBUPEJ; Expediente: UT/OAST-SGG/1784/2020



CANTIDAD DE PERSONAS DESAPARECIDAS Y NO LOCALIZADAS EN JALISCO DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA

(ENERO 2010 A 27 SEPTIEMBRE 2020)



10,065 Total de Personas Desaparecidas y No Localizadas

que las cifras de este rubro incrementaron de manera significativa también en los años 2013 y 2017 en comparación con años anteriores. Por otra parte, sobre las personas que no han sido localizadas, se refleja que durante los 21 meses que tiene la administración actual a cargo de Movimiento Ciudadano (MC), suman 3,541 personas, lo cual representa 31% del total.



Sin embargo, aunque el registro indica que el 2019 fue el año con la mayor cantidad de personas desaparecidas en Jalisco, durante el año 2020 se documenta una drástica reducción en las cifras, lo cual no parece congruente ya que no existen ni son aplicadas políticas integrales de prevención del delito de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, ha incrementado la violencia e inseguridad, al igual que la cantidad de testimonios y fichas difundidas públicamente sobre desapariciones de personas.

A esto se suman también las declaraciones recientes de la actual titular de la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas (FEPD), Blanca Jacqueline Trujillo Cuevas, en las que señaló que tres denuncias por desaparición durante una semana en un municipio del estado ubicado fuera de la AMG (municipio de Chapala), “realmente no es una cifra que esté fuera de los parámetros normales”⁹. Por lo que a propósito, el CEPAD mediante una solicitud de acceso a la información preguntó a la FEPD sobre los criterios para señalar lo que es un parámetro normal a fin de conocer los criterios de conteo de las personas desaparecidas por parte de esta Fiscalía Especial, y la institución respondió que esto significa “que el índice delictivo no ha aumentado sig-

9. Escamilla Ramírez, H. (2020). Niegan oleada de desapariciones en Chapala. *Notisistema*. 15 de junio de 2020. Recuperado de: <https://www.notisistema.com/noticias/niegan-oleada-de-desapariciones-en-chapala/>



nificativamente, esto quiere decir que la variación sea menor a una persona por mes durante el mismo lapso de tiempo”. Además señaló que para la elaboración de dichos parámetros se realiza un análisis que “se basa en la variación del promedio por la misma temporalidad en diferente año, calculando el promedio de los cinco primeros meses por municipio”¹⁰. Este tipo de cálculos y declaraciones no solamente abonan a la normalización de la problemática de desaparición de personas en Jalisco, sino que también demuestran que la FEPD cuenta con sus estudios y medidas de evaluación que no transparenta y no comparte de manera pública, y por otro lado, considerando que tres personas desaparecidas por un municipio en una semana constituye un “parámetro normal”, el número total de desapariciones en el estado tendría que ser entonces mucho más amplio.

Por otra parte, es relevante señalar que las cifras que brinda el Registro Nacional difieren de manera significativa con la información brindada por la Fiscalía del Estado de Jalisco (FEJ) en las solicitudes de acceso a la información que ha realizado el CEPAD, y si bien, debido a la propia dinámica de los delitos en materia de desaparición las estadísticas pueden variar, las discrepancias son exageradas y resultan alarmantes puesto que el RNPDO

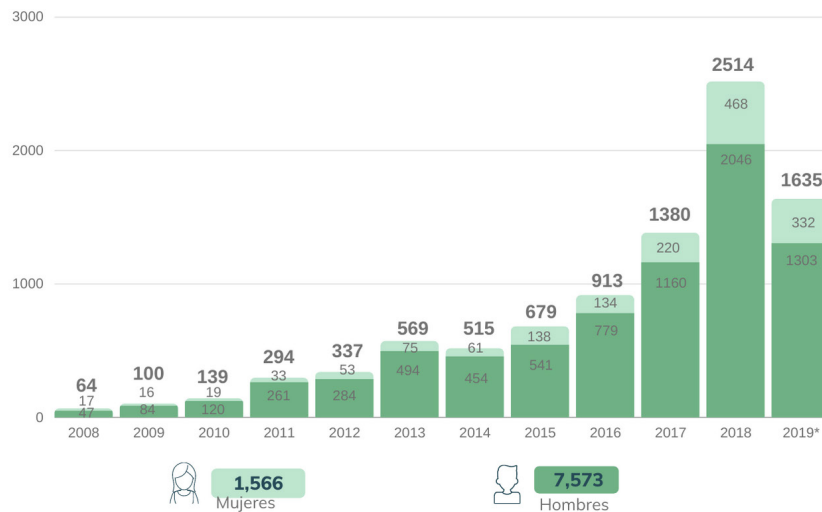
10. Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas (FEPD). LTAIPJ/FE/1754/2020 Expediente *Infomex* Jalisco



está alimentado por las mismas autoridades estatales, incluyendo la FEJ. Para ejemplificar lo anterior, el RNPDO indica que durante el año 2018 se encontraron en calidad de desaparecidas 1,426 personas, mientras que las solicitudes de información solicitadas a la FEJ indican que hubo 2,514 personas, siendo una diferencia de 1,088 personas.

PERSONAS DESAPARECIDAS Y NO LOCALIZADAS EN JALISCO DE ACUERDO CON DATOS LA FEJ

(1 DE ENERO DE 2008 AL 30 DE JUNIO DE 2019*)



9,139 Total de Personas Desaparecidas No Localizadas

*Hasta junio de 2019 hay dos personas de las que no se especifica su género

*Información contabilizada únicamente hasta el 30 de junio de 2019 debido al cambio de metodología de presentar las cifras por parte de la FEJPD

FUENTE: Unidad de Transparencia de la FEJ



Cabe destacar que el RNPDO también presenta inconsistencias y cambios drásticos en el conteo de las personas desaparecidas y no localizadas. El 5 de septiembre de 2020 contabilizó a 10,259 personas desaparecidas y no localizadas en Jalisco y 22 días después registró 11,254 personas, lo cual suma 955 más personas agregadas al registro en ese lapso de tiempo. Valdría la pena mencionar que conforme al RNPDO, se identificó al filtrar los datos que únicamente se agregaron al registro 6 personas desaparecidas y no localizadas con fechas de desaparición correspondientes a este margen de tiempo.

Dicho aumento de casi mil personas en el RNPDO puede relacionarse con el aviso de información sobre “cargas masivas” provenientes de las instituciones públicas de las entidades federativas, que se encuentra disponible al momento de entrar a la plataforma que contiene dicho registro, en el cual se señala que “derivado del proceso de actualización de la información contenida en el RNPDO por parte de las autoridades de la Federación y de las Entidades Federativas, en las últimas horas se ingresaron diversos registros mediante carga masiva, procedentes de las instancias que se indican, lo que pudiera reflejarse en una variación importante de los datos



estadísticos de la información que lo conforma”¹¹, agregando en un listado de las dependencias a la Fiscalía General de Jalisco, que subió información el 24 de septiembre de 2020, con actualización de cifras que corresponden a los años 2003-2020.

En relación a las cifras que proporciona el RNPDO, cabe mencionar que aunque el registro cuenta con limitaciones y no refleja la magnitud real del fenómeno de la desaparición de personas en México y Jalisco, constituye una herramienta clave para la búsqueda, así como para conocer y analizar la problemática y generar políticas públicas en la materia.

Es importante destacar que el número oficial de personas desaparecidas en Jalisco podría ser significativamente más elevado debido a que la mayoría de los casos no son denunciados por motivos de diversa índole, ya sea desconfianza hacia las instituciones de seguridad, procuración y administración de justicia, pérdida de tiempo o miedo y temor a represalias, entre otras razones. Al respecto, el Índice Global de Impunidad posiciona a Jalisco con el 94.24%, en el quinto lugar a nivel nacional en el que las personas deciden

11. Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO). Recuperado de: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>. Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2020.



no presentar una denuncia formal ante la comisión de un delito¹², lo cual sin duda permite pensar en la existencia de un subregistro de personas desaparecidas.

Ahora bien, considerando la situación de violencia y la gran cantidad de personas desaparecidas en Jalisco, resulta evidente que las autoridades locales han sido omisas en la elaboración de condiciones adecuadas de seguridad y en garantizar los derechos fundamentales a la vida, integridad personal o libertad de la población jalisciense. En este sentido, en la entidad a la fecha no se han implementado políticas públicas y programas integrales de seguridad y de prevención referentes a la problemática de desaparición de personas¹³, situación que coloca en situación de riesgo a toda la sociedad en conjunto, y particularmente a los grupos más vulnerables e históricamente discriminados de la población, puesto que las políticas de prevención deben basarse en diagnósticos reales del contexto, que tampoco existen, y deben tomar en cuenta las complejidades y desigualdades sociales que predominan en el estado, desde un enfoque diferenciado.

12. Universidad de las Américas Puebla (2018). Índice Global de Impunidad México 2018. La impunidad subnacional en México y sus dimensiones. Recuperado de: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

13. Coordinación General Estratégica de Seguridad. Expediente: LTAIP/JCGES/555/2020. Infomex Jalisco.



Respecto a la baja eficacia y la opacidad asociadas con los procesos de búsqueda y localización de personas en Jalisco, cabe señalar que los mecanismos de difusión, búsqueda y localización inmediata de mujeres, niñas, niños y adolescentes que fueron creados durante los últimos años, tales como la Alerta Amber (2013) y el Protocolo Alba (2016), resultan insuficientes para garantizar la búsqueda urgente de las personas que se encuentran en situación de riesgo y extrema vulnerabilidad, y no responden a la realidad jalisciense donde se presentan escenarios de macrocriminalidad y dinámicas de trata de personas.



1.2 FALTA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A INFORMACIÓN CONFIABLE

Respecto a los índices de desaparición de personas y las plataformas públicas creadas a nivel estatal, cabe señalar que en marzo de 2019 el Gobierno del Estado de Jalisco publicó el Sistema de Información Sobre Víctimas de Desaparición (SISOVID)¹⁴. Sin embargo, las cifras que contiene la plataforma no coinciden con los datos presentados en el RNPDNO y tampoco con la información proporcionada por las unidades de transparencia de las distintas dependencias estatales.

De acuerdo con el SISOVID, al 31 de julio de 2020 en Jalisco hay 9,439 personas “Pendientes de Localizar”, de las cuales 2,266 se encuentran registradas como personas desaparecidas y 7,173 son clasificadas como “Personas No Localizadas”, y no se encuentran bajo los parámetros de la comisión de un delito de desaparición forzada o desaparición cometida por particulares¹⁵.

14. Sistema de Información sobre Víctimas de Desaparición (Sisovid). Disponible en: <https://sisovid.jalisco.gob.mx/>

15. *Ibid.*



Clasificación según los hechos contenidos en las indagatorias de personas pendientes de localizar desde 1995 hasta el 31 de julio del 2020

No localizadas

7,173



Desaparecidas

2,266

Según la Ley, se entiende, por:
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.
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.
Artículo 4 fracción XV, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda.
Artículo 4 fracción XVI, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda.

Fuente: Sistema de Información Sobre Víctimas de Desaparición (SISOVID)

Cabe señalar que durante julio de 2020 la cifra de “Pendientes de Localizar” incrementó a 26 personas, lo que al considerar un aumento promedio mensual de 161 personas desaparecidas y no localizadas, calculado con base en los registros del SISOVID del 31 de mayo de 2019 a 31 de julio de 2020 en la plataforma¹⁶, representa una baja alarmante.

16. *Ibid.*



AUMENTO MENSUAL DE PERSONAS PENDIENTES DE LOCALIZAR DE MAYO DE 2019 A JULIO DE 2020 CON BASE EN EL SISOVID						
DIA	MES	AÑO	PERSONAS NO LOCALIZADAS	PERSONAS DESAPARECIDAS	PERSONAS PENDIENTES DE LOCALIZAR	AUMENTO MENSUAL DE PERSONAS PENDIENTES DE LOCALIZAR
31	MAYO	2019	5752	1752	7504	
31	JULIO	2019	5884	1834	7718	214
30	AGOSTO	2019	6041	1892	7933	215
30	SEPTIEMBRE	2019	6221	1952	8173	240
31	OCTUBRE	2019	6347	2035	8382	209
30	NOVIEMBRE	2019	6517	2084	8601	219
31	DICIEMBRE	2019	6624	2111	8735	134
31	ENERO	2020	6730	2142	8872	137
29	FEBRERO	2020	6847	2159	9006	134
31	MARZO	2020	7026	2167	9193	187
30	ABRIL	2020	7045	2238	9283	90
31	MAYO	2020	7129	2212	9341	58
30	JUNIO	2020	7163	2250	9413	72
31	JULIO	2020	7173	2266	9439	26

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Sobre Víctimas de Desaparición (SISOVID).



Si bien el SISOVID constituye un avance importante en relación al principio de máxima publicidad de los datos que resguardan las instituciones públicas, las cifras que presenta relacionadas con las “Personas Pendientes de Localizar” y “Personas Localizadas” no han coincidido de manera persistente con los datos brindados por el RNDPDNO y la información proporcionada por la FEJ vía transparencia. Lo anterior resulta alarmante considerando que la fuente de información del SISOVID y el RNDPDNO es la propia FEJ, y sobre todo porque los datos que proporciona corresponden a las vidas de personas y no son números que se pueden borrar o desaparecer de los registros en cualquier momento.

Siguiendo con el punto anterior acerca de la plataforma SISOVID y que la misma es actualizada a partir de información proporcionada por la FEJ –debido a que su principal tarea es investigar y perseguir los delitos–, la información que sistematiza esta institución debe relacionarse con el número de víctimas de los delitos en materia de desaparición, es decir, con personas desaparecidas que son registradas en las averiguaciones previas y carpetas de investigación respectivamente, y no le corresponde contabilizar las cifras de “Personas No Localizadas”.



Considerando las anomalías que ha presentado el SISOVID desde su publicación¹⁷, mismas que propician a que se cuestione su credibilidad, es posible afirmar que los contenidos y el formato de esta plataforma contribuyeron a mantener y legitimar la política del actual gobierno estatal, orientada a minimizar las cifras sobre la problemática de desaparición de personas y abonar a su negación y olvido, pretendiendo así bajar las estadísticas de este delito¹⁸. Lo anterior pese a las declaraciones públicas que el actual gobernador del estado ha hecho sobre el “maquillaje de las cifras” en materia de seguridad entregadas al gobierno federal por las

17. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo AC, (2019). En Jalisco las declaraciones y acuerdos realizados por la titular de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana parecen pesar más que las obligaciones marcadas por las legislaciones generales. Recuperado de: <https://cepad.org.mx/2019/07/jalisco-las-declaraciones-acuerdos-realizados-la-titular-la-secretaria-planeacion-participacion-ciudadana-parecen-pegar-mas-las-obligaciones-marcadas-las-legislaciones-general/>

Ojeda de la Torre, I. (2019). Sin datos actuales y con omisión, así operaban los portales para desaparecidos con Peña: víctimas. SinEmbargo. Recuperado de: <https://www.sinembargo.mx/05-10-2019/3656560>

18. Durante el primer año de la administración del Gobernador del Estado de Jalisco, Enrique Alfaro Ramírez (2018 – 2024), se han presentado omisiones y retrocesos en transparentar datos relacionadas con la problemática de desaparición de personas en Jalisco al gobierno federal a fin de alimentar las bases de datos nacionales y el informe sobre fosas clandestinas y el registro de las personas desaparecidas y no localizadas#. Consulta: Informador. “Fiscalía también tiene subregistro de fosas”. 16 de mayo de 2019. El Informador. Recuperado de: <https://www.informador.mx/jalisco/Fiscalia-tambien-tiene-subregistro-de-fosas-20190516-0036.html>, Artera, I. “Jalisco y Tamaulipas retrasan actualización de cifra de desaparecidos, acusa Segob”. 7 de noviembre de 2019. Animal Político. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2019/11/jalisco-tamaulipas-actualizacion-cifra-desaparecidos-mexico/>



administraciones pasadas y su compromiso de colocar los esfuerzos para “arreglar esta realidad”¹⁹ y presentar la información “de forma oportuna, clara y sin matices”²⁰.

Aunado a las irregularidades que ha presentado el SISOVID, se suman los cambios en el año en el cual se comienza a registrar la problemática, ya que en la actualización del 31 de mayo de 2019 la plataforma contabiliza a las personas desaparecidas a partir del año 1977, mientras que en la actualización del 31 de octubre de 2019 se realiza el registro desde el año 1965 y en la del actualización del 31 de julio de 2020 el conteo inicia a partir del año 1995²¹.

Igualmente la plataforma del SISOVID contiene clasificaciones erróneas. En la misma se distingue entre los conceptos “Personas Pendientes de Localizar”, “Personas Desaparecidas” y “Personas No Localizadas”, lo cual es incongruente respecto a las definiciones que se encuentran desglosadas en

19. Reza. G. (2019). Gobierno de Aristóteles Sandoval maquilló las cifras de delitos en Jalisco, acusa Alfaro. Proceso. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/566967/gobierno-de-aristoteles-sandoval-maquillo-las-cifras-de-delitos-en-jalisco-acusa-alfaro>

20. Staff (2019). Maquilla Jalisco cifra de homicidios ante el gobierno federal. *Vallarta Independiente*. Recuperado de: <https://vallartaindependiente.com/2019/10/05/maquilla-jalisco-cifra-de-homicidios-ante-el-gobierno-federal/>

21. SISOVID. Recuperado de: <https://sisovid.jalisco.gob.mx/>.



el artículo 4 de la LGDFDP, en donde se establece que la “Persona Desaparecida” es aquella “cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito”, mientras que la fracción XVI del mismo artículo define como “Persona No Localizada” aquella “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”. El concepto “Personas Pendientes de Localizar” no está definido en dicha legislación.

Además, el artículo 89 de la LGDFDP establece criterios para presumir cuando ocurre la comisión de un delito de desaparición forzada o desaparición cometida por particulares, y en consecuencia, cuándo se podría clasificar a las “Personas No Localizadas” como “Personas Desaparecidas”. En la fracción IV de dicho artículo se señala que uno de los supuestos para la presunción del delito es “cuando, aún sin haber elementos de la probable comisión de un delito, han transcurrido setenta y dos horas sin tener noticia de la suerte, ubicación o paradero de la persona”.

Esto significa que el número de las personas no localizadas sería contabilizado de manera correcta si las 7,173 personas clasificadas en SISOVID como



“Personas No Localizadas” hubieran desaparecido en las últimas 72 horas, lo que en los hechos no ocurre, puesto que en las últimas actualizaciones de la plataforma son consideradas las desapariciones cometidas a partir del año 1995, aunado a que Jalisco se ha caracterizado por la alta y continua incidencia de la comisión del delito en materia de desaparición de personas desde hace varios años atrás. Por tal, esta situación muestra la falta de comprensión de la LGDFDP por parte del Ejecutivo Estatal, ya que en la misma plataforma supuestamente son retomadas las definiciones del artículo 4 de la legislación general. Cabe señalar que a la fecha el Gobierno del Estado no ha atendido las críticas y cuestionamientos que colectivos y organismos civiles han hecho al SISOVID, incluyendo el señalamiento sobre la distinción entre las “Personas No Localizadas” y “Personas Desaparecidas”, lo que reafirma la ausencia de compromiso y no abona a garantizar plenamente el derecho de acceso a la información y a la verdad.

Por otro lado, sobre la presunción del delito de desaparición forzada o desaparición cometida por particulares, considerando que en caso de dudas y falta de claridad sobre los hechos, corresponde a la FEPD presumir que se trata de un delito y conforme al desarrollo de los actos



de investigación determinar el estatus legal, agotando todas las posibles líneas de investigación, es cuestionable también la metodología empleada por parte de dicha dependencia para clasificar los delitos y sistematizar la información relacionada con los procesos de investigación, lo cual además de vulnerar los derechos a la verdad y a la justicia, afecta a la credibilidad hacia las bases de datos estatales y contribuye a las prácticas de disminuir y maquillar las cifras sobre la problemática, tal como sucede con el SISOVID.

Ante las inconformidades sobre las metodologías y criterios para sistematizar y clasificar la información, la titular de la FEPD, públicamente informó que el desglose de “Personas Desaparecidas” y “Personas No Localizadas” en la plataforma SISOVID fue realizado con base en la LGDFDP, “y no tiende a restar importancia a los casos”. La funcionaria explicó que varias personas se colocaron dentro de la categoría de “Personas No Localizadas” porque las investigaciones de sus casos no apuntaban a que la desaparición estuviera relacionada con la comisión de algún delito y que su ausencia tiene “carácter voluntario”²².

22. Bobadilla, R. (2019) Fiscalía justifica cambios en plataforma sobre cifras de desaparecidos. El Informador. Recuperado de: <https://www.informador.mx/jalisco/Fiscalia-justifica-cambios-en-plataforma-sobre-cifras-de-desaparecidos-20190708-0126.html>



Aunado a esto, cabe resaltar que a partir de julio de 2019 la FEJ cambió los criterios para presentar las cifras sobre personas desaparecidas, situación que se observó en las solicitudes de transparencia hechas por el CEPAD, incluyendo la incorporación de nuevas cláusulas como “cifras preliminares que pueden variar en cualquier momento por la dinámica del delito y rumbo de las investigaciones”²³. Esta situación vulnera la certidumbre sobre la magnitud de la problemática, representa menos congruencia en los datos previamente proporcionados por la institución y podría constituir una estrategia implementada por Ejecutivo Estatal para obstaculizar la labor de sistematización de información realizada por los actores independientes, así como diluir las inconsistencias entre los datos de SISOVID y los proporcionados por transparencia por la FEJ, lo cual sería contradictorio con las declaraciones públicas que Alfaro Ramírez ha hecho sobre compartir las “cifras reales y hablar con la verdad”²⁴.

Ante el repentino cambio de metodología implementado por la FEJ, luego de las críticas y cuestionamientos públicos al SISOVID y la falta de claridad sobre los criterios de los registros, así como las discrepancias entre las

23. FEJ. Expediente: LTAIPJ/FE/3346/2019. Infomex Jalisco.

24. Gobierno de Jalisco (2019). *Estrategia Integral de atención a víctimas. Primera Etapa*. Recuperado de: <https://enriquealfaro.mx/blog/estrategia-integral-para-la-atencion-victimas-primera-etapa>



solicitudes de acceso a la información y las bases de datos oficiales, desde el CEPAD vía transparencia se le solicitó a la dependencia una explicación al respecto, para lo cual respondió que las inconsistencias se deben a que las cifras proporcionadas son preliminares y que en cualquier momento, sin previo aviso, pueden modificarse a raíz de la dinámica del delito correspondiente a lo ordenado en la LGDFDP.

Al respecto la FEPD explicó también que “estas variaciones pueden suceder en poco o después de mucho tiempo transcurrido, por lo que se dan cifras diferentes” y que “es imposible que la cifras estadísticas que se entregan sean iguales, ya que como se cuenta con un solo registro electrónico de los datos estadísticos, esta se va modificando y actualizando día con día, y es por ello que se realiza un corte al finalizar el mes para su análisis y procesamiento de los cambios que se registraron por parte de cada uno de los asuntos”²⁵.

En cuanto a la metodología que utiliza la FEJ para el resguardo de datos sobre la comisión de delitos y el registro de averiguaciones previas y carpetas de investigación, la institución señala que todas las áreas que la integran

25. FEPD. Expediente LTAIPI/FE/3346/2019. *Infomex Jalisco*.



cuentan con herramientas digitales, como el Sistema Integral de Gestión Informática, el cual constituye una base de datos centralizada en la que personas usuarias de cada área acceden y alimentan de manera manual a esta plataforma. La FEPD por su parte informa que debido a que existe un “sistema web de información (...) no se cuenta con información relativa a manuales, reglamentos, protocolos y/o metodología para la elaboración de estadísticas y resguardo de información, así como la demás información pretendida, ello al no tener obligación legal de generar la misma”²⁶.

Estas respuestas brindadas por dichas dependencias, muestran que en la FEJ no existen procesos de supervisión en la sistematización de datos y actualización de registros de graves violaciones a los derechos humanos en la entidad, pese a que es responsabilidad de cada dependencia contar con herramientas para esto, y que para actualizar de manera manual sus cifras se requiere que sean establecidos lineamientos, criterios y metodologías de registro y tratamiento de los datos, incluyendo su análisis, sistematización, protección y visibilidad, así como procesos de capacitación y designación del personal adecuado para realizar estas actividades.

26. FEPD. Expediente LTAIPI/FE/3347/2019. *Infomex Jalisco*.



Al respecto de la ausencia de metodologías para el registro y tratamiento de datos, preocupa también la respuesta vía transparencia por parte de la FEPD, en donde indica que la dependencia no tiene “obligación legal de generar la misma”, y reconoce que “no se cuenta con una base de datos donde se requiera una metodología científica tanto cualitativa como cuantitativa”²⁷, lo cual es grave ante lo fundamental y obligatorio que es transparentar los datos relativos a graves violaciones a los derechos humanos.

Cabe mencionar que esta práctica de no transparentar y minimizar la magnitud de desapariciones de personas en Jalisco por parte de la FEJ ha tenido antecedentes desde el sexenio pasado y se ha mantenido en la actual administración también debido a la errónea clasificación de los delitos bajo los cuáles se realiza la investigación de los casos. Al respecto, desde la experiencia del CEPAD en asesorías sobre casos de desaparición de personas, aunado a las respuestas obtenidas vía transparencia, se observó la tendencia de clasificar los delitos en materia de desaparición de personas como delito de privación ilegal de la libertad, abuso de autoridad o secuestro, particularmente en las regiones fuera del Área Metropolitana

27. FEPD. Expediente: LTAIPJ/FE/3346/2019. Infomex Jalisco.



de Guadalajara. Lo anterior aún cuando los hechos fueron cometidos por servidoras/es públicas/os o todavía no se ha descartado su participación en los mismos, atribuyendo desde el inicio y sin agotar las líneas de investigación la responsabilidad a integrantes del crimen organizado, situación que afecta de manera significativa el acceso a la justicia. Esto además es posible confirmarlo en las declaraciones hechas por la titular de la FEPD, Blanca Jacquelines Trujillo Cuevas durante una Rueda de Prensa llevada a cabo el 27 de mayo de 2019, donde mencionó que “hay ocasiones en que se levanta la denuncia por desaparecidos, pero al localizar a la persona nos damos cuenta que el delito era otro, tal vez privación ilegal de la libertad, tal vez unas lesiones, tal vez un homicidio. Por eso las cifras fluctúan, porque se inician las carpetas pero el destino puede ser de diferentes naturalezas.²⁸”

Ante este panorama, la actuación de las autoridades locales no abona al reconocimiento de la magnitud de la problemática y acceso a la verdad y a la justicia, y no se han generado acciones contundentes y eficaces que atiendan la situación y puedan constituir las garantías de no repetición

28. Fiscalía del Estado de Jalisco (2019). Rueda de prensa con Blanca Jacqueline Trujillo Cuevas. Recuperado de: https://www.facebook.com/watch/live/?v=2210634639033840&ref=watch_permalink



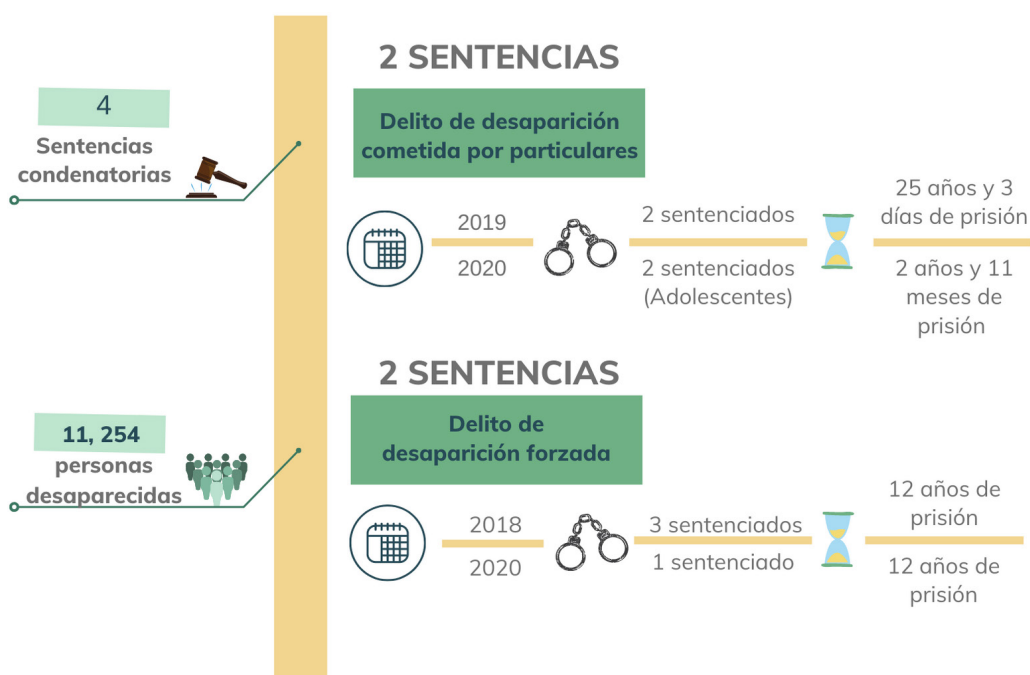
reales y efectivas. La ausencia de procesos de investigación y persecución de los delitos de manera seria, exhaustiva, independiente y con debida diligencia se refleja en los muy limitados avances en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales para prevenir, investigar, sancionar y reparar el daño, mientras que los casos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares se mantienen en la impunidad.

Esta situación queda evidenciada por el hecho de que desde la tipificación del delito de desaparición forzada en el Código Penal Para el Estado Libre y Soberano de Jalisco de octubre de 2013 y desde la entrada en vigor de la LGDFDP el 16 enero de 2018, conforme a las respuestas de la FEJ obtenidas mediante las solicitudes del acceso a la información, únicamente se cuenta con dos sentencias condenatorias por el delito de desaparición forzada, ambas otorgando la pena privativa de la libertad de 12 años y dos sentencias condenatorias por el delito de desaparición cometida por particulares²⁹.

29. Fiscalía del Estado de Jalisco (2020). Expediente LTAIPJ/FE/1606/2020. 2 de septiembre de 2020.



SENTENCIAS CONDENATORIAS POR EL DELITO DE DESAPARICIÓN EN JALISCO (JULIO 2018 A SEPTIEMBRE 2020)



FUENTE: Expediente LTAIPJ/FE/1606/2020

Asimismo, la FEJ registra un escaso y variado número de investigaciones por el delito de desaparición forzada. Mediante respuestas a solicitudes de acceso a la información hechas por el CEPAD, la institución informa que hasta el 30 de enero de 2020 se registraban cuatro carpetas de investigación



abiertas por este delito, dos correspondientes al año 2018, una al año 2019 y otra al año 2020. Posteriormente, en otra respuesta la FEJ presentó datos distintos, contabilizando al 30 de junio del año en curso, ocho carpetas de investigación por desaparición forzada, de las cuales dos fueron abiertas en el año 2018 y seis en el año 2019. No se menciona la desaparición forzada de enero de 2020. Aunado a esto, en una respuesta posterior la institución indica que a 31 de julio de 2020 hay 13 indagatorias realizadas por este grave delito³⁰, y no especifica la fecha ni el lugar de los hechos. En contraste a lo anterior, el RNPdNO indica que en la entidad no se cuenta con ningún caso relacionado con el delito de desaparición forzada³¹.

Las discrepancias de estas cifras nuevamente demuestran serias y graves deficiencias en la sistematización y el registro de los datos correspondientes a la problemática de desaparición de personas en Jalisco, por parte de las instituciones del Estado, ya que ni siquiera las respuestas de una misma institución presentan coincidencias. Además, esto no concuerda con la información sobre diversos casos de desaparición forzada difundidos por los medios de comunicación y los casos documentados en las recomendaciones

30. FEJD. Expediente: LTAIPJ/FE/1383/2020. Infomex Jalisco. 18 de agosto de 2020.

31. RNPdNO. Recuperado de: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Contexto-General>.



de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), donde en 84 situaciones “se acreditó la participación de policías”³². Los datos difieren también de la información proporcionada por el Ejecutivo estatal en julio del año en curso, refiriéndose a “271 personas judicializadas por desaparición de personas, de las cuales 94 corresponden a servidores públicos de corporaciones policíacas de 10 municipios de Jalisco”³³.

De igual manera, los datos sobre las carpetas de investigación por el delito de desaparición cometida por particulares tampoco resultan congruentes. Vía transparencia la FEJ documenta que al 30 de junio de 2020 había 950 indagatorias por este delito³⁴, posteriormente en otra respuesta se responde que a finales de octubre de 2019 se contaba con 977 carpetas de investigación por el delito de desaparición cometida por particulares³⁵, mientras que el RNPDNO contabiliza para Jalisco sólo un caso por desaparición cometida por particulares, 340 personas desaparecidas en relación con “otros

32. Prieto Mendoza, S.J. (2020). La impunidad impera en casos de desapariciones forzadas. Territorio. Recuperado de: <https://territorio.mx/la-impunidad-impera-en-casos-de-desapariciones-forzadas/>

33. Bobadilla, R (2020). Jalisco encabeza el top nacional con más cuerpos localizados en fosas clandestinas. El Informador. Recuperado de: <https://www.informador.mx/jalisco/Jalisco-encabeza-el-top-nacional-con-mas-cuerpos-localizados-en-fosas-clandestinas-20200713-0108.html>

34. FEPD. Expedientes: LTAIPJ/FE/1387/2020, LTAIPJ/FE/1389/2020 y LTAIPJ/FE/1395/2020. *Infomex Jalisco*. agosto de 2020.

35. FEPD. Expediente: LTAIPJ/FE/3170/2019. *Infomex Jalisco*



delitos que atentan contra la libertad personal”, y no se cuenta con casos de trata de personas o secuestro³⁶, lo que definitivamente no coincide con las estadísticas oficiales brindadas por la FEJ.

CIFRAS DE LA FISCALÍA DEL ESTADO DE JALISCO SOBRE INVESTIGACIONES POR EL DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA



RNPDNO al 5 de septiembre de 2020 indica que no hay ninguna carpeta de investigación abierta por el delito de desaparición forzada en Jalisco

Esto a pesar de que:

- El delito de desaparición forzada fue tipificado en el Código Penal del Estado de Jalisco desde octubre de 2013
- Los tipos penales de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares fueron establecidos en la Ley General en Materia de Desaparición que entró en vigor desde enero de 2018

FUENTE: Expediente LTAIPJ/FE/1606/2020

36. RNPDNO. Recuperado de: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Contexto-General>.



Sumado al número total de indagatorias realizadas por desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, se generan dudas bajo qué tipo de delitos están clasificados y se investigan el resto de los casos relacionados con las 11,254 personas desaparecidas en Jalisco o incluso, por qué tipo de delito se realizan las investigaciones que corresponden a todas las personas denunciadas como desaparecidas, considerando que se cuenta únicamente con cuatro sentencias condenatorias, puesto que con la localización de la persona no concluye el proceso de investigación y que las indagatorias deben mantenerse abiertas hasta que se sancione a las personas responsables.

Estas irregularidades no contribuyen a dar respuestas reales a familiares de personas desaparecidas, y además, mantienen la creciente y casi absoluta impunidad que predomina para los casos de desaparición, generando las condiciones propicias para que aumente la comisión de delitos y mandando un claro mensaje que en Jalisco se puede desaparecer a una persona sin consecuencia alguna.

La mencionada situación de impunidad se relaciona también de forma estrecha con el significativo aumento de violencia en Jalisco, así como se re-



fleja en el número elevado de los hallazgos de fosas clandestinas en Jalisco. De acuerdo con los datos oficiales proporcionados por la FEJ en el periodo comprendido del 2007 a julio de 2020 en la entidad se localizaron 249 fosas clandestinas³⁷. Asimismo, conforme al reporte correspondiente al Registro Nacional de Fosas a partir del 1 de diciembre de 2018 al 30 de junio de 2020 en Jalisco se exhumaron 487 cuerpos de las fosas clandestinas, cifra que coloca al estado en el primer lugar a nivel nacional en esta categoría y representa 28.95 % de totalidad de los cuerpos hallados en fosas en el país³⁸.

En cuanto a las formas y modalidades de fosas clandestinas encontradas en Jalisco, durante los últimos dos años se han presentado distintos modus operandi relacionados con el abandono e inhumación de los cuerpos de forma ilegal: principalmente, los pozos o barrancos con bolsas negras de plástico que contienen cuerpos y restos humanos mutilados y desmembrados, cuerpos encontrados en fincas en zonas conurbadas con señas de tortura y huellas de violencia, cuerpos y osamentas encontradas semienterradas en terrenos baldíos y terrenos en áreas retomotas,

37. Fiscalía del Estado de Jalisco. Expediente: LTAIPJ/FE/1431/2020. Infomex Jalisco. 13 de agosto de 2020.

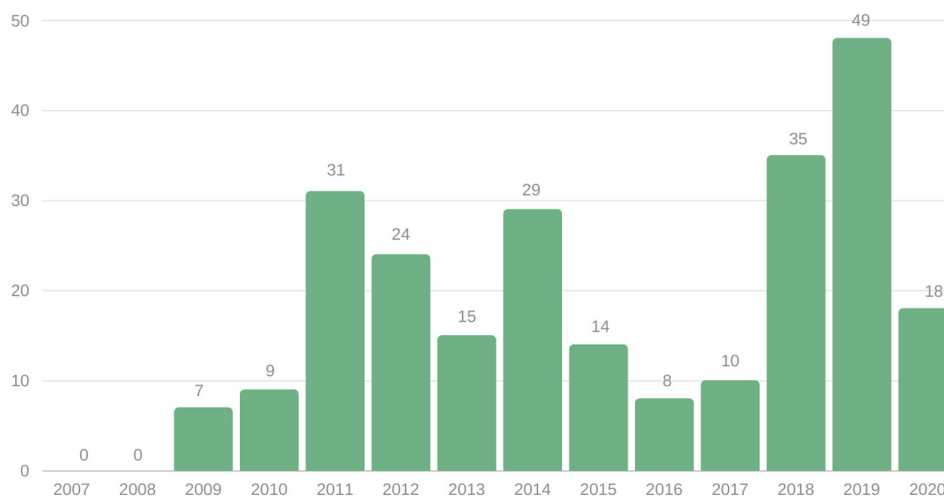
38. Comisión Nacional de Búsqueda (2020). Búsqueda, identificación y registro de personas desaparecidas. Ciudad de México, México. Recuperado de: <http://www.alejandroencinas.mx/wp-content/uploads/2020/07/Presentacio%CC%81nCNB-13-de-julio-2020-final.pdf>



calcinación de cuerpos y localización de tambos que han sido utilizados para disolver los cuerpos en ácido. Los métodos de inhumación mediante la exposición de cuerpos tienden a formar parte de un mecanismo de terror y control a la población e infundir el miedo, y por otro lado, dismantelar la capacidad del Estado para realizar los procesos adecuados de investigación e identificación forense, y fomentar la impunidad.

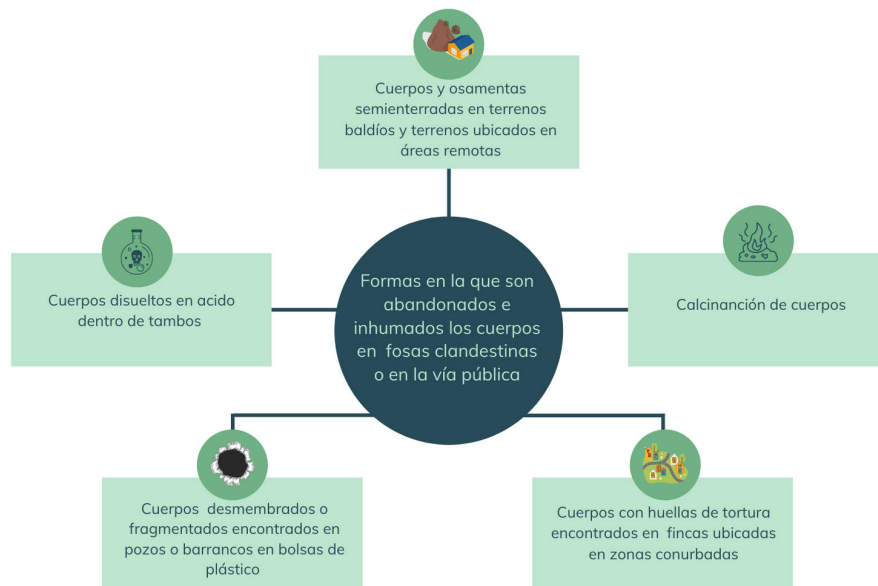
HALLAZGO DE FOSAS CLANDESTINAS EN JALISCO

(ENERO 2007 A JULIO 2020)



249 Total de Fosas Clandestinas

FUENTE: Unidad de Transparencia de la FEJ



Cabe señalar que las nuevas prácticas empleadas para ocultar y torturar los cuerpos han generado nuevos retos y dificultades de índole física, jurídica, científica y tecnológica en cuanto a los procesos de identificación, las acciones de búsqueda, así como ha implicado nuevos riesgos en los procesos de búsqueda por parte de familiares de personas desaparecidas, aunado a una grave emergencia forense en la entidad, que se enmarca en el escenario de una crisis humanitaria de más de 37 mil cuerpos de personas fallecidas sin plena identificación que se encuentran en diversas instalaciones de servicios médicos forenses en todo el país³⁹.

39. Díaz, G. (2019). Familiares de desaparecidos exigen identificar 37 mil cuerpos depositados en forenses". Proceso. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/597756/familiares-de-desaparecidos-exigen-identificar-37-mil-cuerpos-depositados-en-forenses>



1.3 DEL DICHO AL HECHO.

PROMESAS PENDIENTES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS POR PARTE DEL GOBIERNO DE JALISCO

Después de décadas de haber negado la problemática de la desaparición de personas en la entidad, a partir del año 2016 el Gobierno del Estado de Jalisco comenzó a cambiar el discurso y reconoció la existencia de esta grave violación a los derechos humanos en la entidad, sobre todo, que las cifras de personas desaparecidas comenzaron a incrementar de manera significativa, y se generó una fuerte presión social y ya no fue posible ocultar este fenómeno o reducir a las personas desaparecidas a un simple expediente archivado.

Durante el año 2017 las autoridades estatales emprendieron diversas acciones a fin de mejorar la calidad de los procesos de búsqueda e investigación y aplicar una metodología diferente, la cual requería el diseño y creación de una institución especializada, con el mandato de realizar sus funciones en todo el estado de Jalisco. Como resultado del proceso de construcción y participación de familiares de personas desaparecidas y las



organizaciones de la sociedad civil locales, el 31 de agosto de 2017 inició sus operaciones la Fiscalía Especializada (actualmente Especial) en Personas Desaparecidas (FEPD), siendo creada antes de la aprobación de la LGDFDP, constituyendo un avance histórico y posicionando a Jalisco como el primer estado en el país con una institución especializada, innovadora y protectora en materia de desaparición de personas que contaba en su estructura con una unidad de análisis de contexto. Cabe señalar que la FEPD requirió enormes esfuerzos de colectivos de familiares de personas desaparecidas y organizaciones locales en el proceso de su consolidación y generó diversas expectativas para revertir las malas prácticas y vicios institucionales en materia de búsqueda e investigación que han obstaculizado por mucho tiempo el acceso a la justicia. Sin embargo, a tres años de su creación, dichas expectativas no se han logrado cumplir e incluso se han presentado retrocesos en cuanto a la operación de dicha dependencia.

Posteriormente, en el marco de la implementación de la LGDFDP, Jalisco cumplió con algunas de sus obligaciones de crear las instituciones especializadas en tiempos más reducidos que otras entidades federativas, tales como ya mencionada la FEPD, la Comisión de Búsqueda de Personas del



Estado de Jalisco (COBUPEJ), creada el 24 de abril de 2018, 8 días después de la fecha indicada por los artículos transitorios de la LGDFDP, y después estableciendo mesas de trabajo interinstitucionales con participación de familiares de personas desaparecidas y organizaciones locales para abordar de manera integral el seguimiento a la problemática de desaparición en Jalisco. Sin embargo, el proceso de este diálogo concluyó tras la localización de las cajas de refrigeración de los tráileres con los cuerpos de personas fallecidas no identificadas en el mes de septiembre de 2018.

La administración estatal actual a cargo de Enrique Alfaro Ramírez, en su discurso oficial ha priorizado la atención a la situación de desaparición de personas, replicando las declaraciones planteadas en el ámbito federal, aunque sin reconocer ni retomar los procesos participativos y avances institucionales construidos en la materia en el sexenio pasado.

Entre los principales objetivos del actual Gobierno de Jalisco en materia de desaparición de personas presentados en el *Plan Estatal del Desarrollo y Gobernanza*, se planteó combatir la desaparición de personas en todo el estado, mediante políticas de atención integral a víctimas, disminución de im-



punidad, reducción del delito con prevención y protección, así como con la mejora de las condiciones institucionales para la búsqueda y reparación del daño, con un enfoque de derechos humanos y bajo el principio de verdad⁴⁰.

El día 20 de marzo de 2019 el Gobernador presentó la “Estrategia Integral para la Atención a Víctimas de Desaparición” y dio a conocer las acciones a realizar en su primera etapa para atender la problemática de desapariciones de personas en la entidad, las cuales algunas tenían como base reconocer la gravedad del fenómeno, “hablar con la verdad sin simulaciones, sin mentiras ni falsas promesas para las víctimas” y fortalecer a las instituciones encargadas de los procesos de búsqueda de personas desaparecidas, atención a víctimas, investigación de casos e identificación forense⁴¹.

Posteriormente, el 7 de octubre del 2019, fue anunciada públicamente la segunda fase de dicha Estrategia con el nombre “Estamos Buscando”, en donde Alfaro Ramírez se comprometió a incrementar el presupuesto de las instituciones encargadas de las acciones en materia de desaparición y

40. Gobierno de Jalisco (2019). *Plan Estatal del Desarrollo y Gobernanza*. Jalisco. 2019. Guadalajara. Recuperado de: <https://stps.jalisco.gob.mx/content/plan-estatal-de-gobernanza-y-desarrollo-de-jalisco>.

41. Gobierno de Jalisco (2019). *Estrategia Integral para atención a víctimas*. Guadalajara. Recuperado de: <https://enriquealfaro.mx/blog/estrategia-integral-para-la-atencion-victimas-primera-etapa>



consolidar el Sistema Estatal de Búsqueda. En el mismo evento el gobernador presentó tres iniciativas: la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, de la *Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco* y de la *Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Jalisco*, mismas que fueron enviadas por el Ejecutivo al Congreso de Jalisco el mismo 7 de octubre para iniciar su proceso legislativo. Estas propuestas de ley recobran relevancia ante la omisión del Congreso del Estado de Jalisco, que a pesar de la obligación establecida por el artículo transitorio noveno de la LGDFDP sobre armonizar los marcos normativos estatales con la legislación general hasta el 15 de julio de 2018, actualmente no ha cumplido con esta tarea tan importante dada la gravedad del contexto. Cabe mencionar que a la fecha de la presentación de este informe no se ha logrado concluir el proceso de dictaminación y aprobación de dichas iniciativas por parte de las y los diputadas/os locales.

Pese a la creación de diversas medidas para atender la problemática y fortalecer las instituciones por parte del gobierno estatal, sus acciones resultan insuficientes para solucionar la desaparición de personas en Jalisco, ya que prevalece la debilidad e incapacidad institucional y se han presentado diver-



sas deficiencias y obstáculos para la adecuada y seria implementación de la LGDFDP a nivel local. Además, el discurso emitido por parte del Ejecutivo Estatal no se concreta en resultados sustantivos a raíz de las nuevas estrategias impulsadas en la entidad para la búsqueda, investigación, identificación de personas fallecidas y atención a víctimas.

Incluso, los mismos compromisos públicos del Gobernador parecen estar lejos de materializarse y de traducirse en acciones concretas que se realicen por parte del Ejecutivo, como es el caso de la promesa de asignar los recursos específicos a cada una de las instituciones encargadas de la problemática de desaparición de personas en el marco de la mencionada segunda fase de la “Estrategia Integral para la Atención a Víctimas de Desaparición. Sin embargo, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2020, presentado ante el Congreso local el 1 de noviembre de 2019, el Ejecutivo Estatal propuso cantidades diferentes destinadas a cada una de las dependencias, menores que los montos prometidos. Además, con la finalidad de enfrentar la pandemia del COVID-19, en el mes de mayo de 2020 el Gobernador envió al Congreso del Estado una iniciativa de decreto para reformar la Ley de Ingresos y modificar el decreto de aprobación del



presupuesto de egresos referente al ejercicio fiscal 2020, donde se trató de reducir el presupuesto dedicado a la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas a 2.3 millones de pesos⁴² y retroceder.

Asimismo, a lo largo de estos años se han presentado numerosos obstáculos que han evidenciado la poca eficacia de las estrategias implementadas por la administración estatal para garantizar a las víctimas de desaparición de personas el acceso a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación Integral. Su conteo inicia desde la falta de autonomía y claridad sobre la distribución de funciones de diferentes instituciones públicas implicadas en materia de desaparición, así como la inexistencia de mecanismos adecuados de participación, rendición de cuentas, descentralización y coordinación interinstitucional, considerando a las autoridades estatales y municipales. La ausencia de diagnósticos oficiales, reales y exhaustivos del contexto y de las instituciones, recursos técnicos y materiales insuficientes para responder verdaderamente a la magnitud de la problemática, la falta del personal profesionalizado, sensibilizado y necesario para el adecuado

42. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (2020). *Pronunciamiento sobre la reducción del presupuesto a la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco*. Guadalajara, México. Recuperado de: <https://CEPAD.org.mx/2020/05/pronunciamiento-sobre-la-reduccion-de-presupuesto-a-la-fiscalia-especializada-en-personas-desaparecidas-y-la-comision-de-busqueda-de-personas-del-estado-de-jalisco/>



funcionamiento de las instituciones, reflejado en la sobrecarga y mala calidad de las investigaciones, y las deficiencias en las acciones de búsqueda, vicios institucionales y prácticas violatorias a los derechos de víctimas. Estos elementos generan varias de las situaciones que favorecen el maltrato y la revictimización, así como la impunidad que incentiva los comportamientos delictivos y provoca un reto ineludible del incremento constante de cifras de personas desaparecidas en la entidad.

2 COMISIONES DE BÚSQUEDA



2.1 LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN

El 12 de octubre de 2017⁴³ fue aprobada la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* (LGDFDP), misma que fue publicada por el Ejecutivo Federal el 17 de noviembre del mismo año⁴⁴ y entró en vigor el 16 de enero de 2018.

La creación de esta legislación general constituyó un paso trascendental para el reconocimiento de la problemática de desapariciones de personas en México y representó una oportunidad histórica para atender su magnitud y complejidad de manera integral y urgente, respondiendo a los estándares y las recomendaciones de diversos organismos internacionales en la materia.

43. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (2017). De las Comisiones Unidas de Justicia y de Derechos Humanos, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud (en lo general y en lo particular los artículos no reservados). México. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/63/tabla3or1-14.php>

44. Diario Oficial de la Federación (2017). Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5504956&fecha=17/11/201



Cabe señalar que el proceso de creación de la LGDFDP se realizó a partir de las exigencias y esfuerzos de familiares de personas desaparecidas acumulados desde décadas atrás, y es un producto de su movilización, constante presión y lucha incansable a favor de la búsqueda de justicia y verdad.

La LGDFDP en su artículo 44 establece las bases y criterios para la distribución de competencias y coordinación interinstitucional entre diferentes autoridades de los distintos órdenes de gobierno y crea el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB), cuyo objetivo es “diseñar y evaluar de manera eficiente y armónica los recursos del Estado Mexicano para establecer las bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la búsqueda, localización e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas, tal como para la prevención, investigación y sanción de los delitos”⁴⁵.

Asimismo, la legislación general tipifica los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, establece la creación de diferentes

45. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. *Artículo. 44*. México.



tipos de registros y bases de datos tales como el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas, Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas, Banco Nacional de Datos Forenses o Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas.

Además, en dicha ley se crea la figura jurídica de declaración especial de ausencia por desaparición, y se reconocen diversos principios y derechos de las víctimas de desaparición, incluyendo el enfoque de derechos humanos, la protección más amplia, reparación integral y participación de familiares de personas desaparecidas, no solamente en los procesos de búsqueda e investigación referentes a los casos individuales, sino también en las acciones de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y prácticas institucionales relacionados con la LGDFDP.

La LGDFDP por su carácter jurídico general es aplicable de manera directa para los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), sin necesidad de que se realicen actividades legislativas complementarias en las entidades federativas para la vigencia de sus contenidos y sin la obligación de



que sean expedidas leyes estatales en la materia⁴⁶. Sin embargo, debido a su complejidad y las necesidades de su adecuada implementación a nivel local, se requiere que algunas de las disposiciones sean recogidas y se vean reflejadas mediante una ley especial o secundaria que regule otras materias, incluidos también reglamentos o decretos⁴⁷.

En este sentido, a casi tres años de la promulgación de la LGDFDP, ante los múltiples retos que se presentan en su aplicación, particularmente en los deficientes criterios de distribución de funciones y mecanismos de coordinación, se requiere y resulta oportuno expedir leyes en materia de desaparición a nivel estatal, y de esta manera subsanar las deficiencias de la ley general para asegurar su efectividad, atendiendo las particularidades de las entidades federativas en el marco institucional, políticas públicas y las necesidades propias de familiares de personas desaparecidas correspondientes a cada uno de los estados de la República, elevando el estándar en su contenido y asegurando su efectiva implementación.

46. Colectivos de familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil y personas académicas especialistas en derechos humanos (2015). *Elementos esenciales para la elaboración de una Ley General sobre Personas Desaparecidas en México*. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos, p. 9. Recuperado de: https://www.uaem.mx/sites/default/files/elementos_esenciales_para_la_elaboracion_de_una_lgdfdp.pdf

47. *Ibid.* p. 58.



Y por otro lado, si bien la aprobación de la LGDFDP constituyó un logro enorme y sentó las bases legales para crear las acciones homologadas e integrales para atender la gravedad de la desaparición de personas en todo el territorio del país y en todos los niveles, algunas de las exigencias de carácter integral hechas por familiares de personas desaparecidas y organizaciones la sociedad civil, fueron eliminadas de su contenido, siendo reducidos de esta manera los alcances de dicha legislación. A pesar de estas deficiencias, familiares de personas desaparecidas han exigido que la LGDFDP se implemente y aplique de manera adecuada y que se materialice la voluntad política del Estado mediante políticas públicas eficaces y adecuadas en materia de búsqueda, principalmente a través de las instituciones y herramientas que propone crear la ley. “El corazón de la ley, que es la búsqueda, no está como creemos funcionaría mejor, la ley es un instrumento más en nuestra exigencia de buscarles y encontrarles y seguiremos reiterando la necesidad de mecanismos de búsqueda operativos y eficaces”⁴⁸.

48. Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (2017). *El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México Reconoce Avances y Manifiesta Reservas en el Proyecto de Dictamen Ley General de Desaparición Forzada y Desaparición por Particulares*. México: Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México. Recuperado de: <https://sinlasfamiliasno.org/movimiento-desaparecidos-en-mexico-reconoce-avances-manifiesta-reservas-en-proyecto-dictamen-ley-general-desaparicion-forzada-desaparicion-particulares/>



2.2 COMISIÓN NACIONAL DE BÚSQUEDA: RETOS DE LAS INSTITUCIONES MEXICANAS EN LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

En cuanto al marco institucional, la LGDFDP genera diversos instrumentos e instituciones de carácter especializado con una lógica de operación que separa los procesos de búsqueda e investigación, tales como la creación de la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada, encargada de investigar y perseguir los delitos en materia de desaparición, y la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB).

La CNB constituye un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), que determina, ejecuta y da seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas de manera urgente y diferenciada, con capacidad de actuar en todo el territorio nacional. Conforme al artículo 50 de la LGDFDP, su objeto es impulsar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre autoridades que participan en la búsqueda, localización e identificación de personas⁴⁹.

49. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Persona, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo. 50. México.



Cabe mencionar que en el dictamen final de la LGDFDP se realizaron reducciones relativas a las atribuciones de la CNB y no fueron retomadas algunas de las exigencias de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil referentes a la misma. Esto contribuyó a la ausencia de claridad en relación con los criterios para definir las competencias de las autoridades encargadas de los procesos de búsqueda de personas desaparecidas⁵⁰, misma que a la fecha ha generado diversos obstáculos en la ejecución de las acciones de búsqueda eficaces y coordinadas a nivel nacional, lo que se refleja también a nivel de otros órdenes de gobierno.

Históricamente, con base en la experiencia y modelos existentes en el derecho internacional, las unidades de búsqueda se han creado de manera extraordinaria y emergente a fin de atender la crisis de la desaparición de personas en un territorio determinado y para abonar al derecho a la verdad sobre los hechos ocurridos en el pasado. En lo particular, estas instituciones

50. Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (2017). El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México Reconoce Avances y Manifiesta Reservas en el Proyecto de Dictamen Ley General de Desaparición Forzada y Desaparición por Particulares. México: Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México. Recuperado de: <https://sinlasfamiliasno.org/movimiento-desaparecidos-en-mexico-reconoce-avances-manifiesta-reservas-en-proyecto-dictamen-ley-general-desaparicion-forzada-desaparicion-particulares/>



han sido claves para las situaciones de transición de guerra o de conflicto armado hacia un estado democrático de derecho en el marco del proceso de la justicia transicional y son resultado de los esfuerzos y exigencias de las víctimas.

En el contexto de Colombia por ejemplo, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas se creó a partir de la firma de acuerdos de paz en 2016, exclusivamente para las acciones de búsqueda de personas desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, separada de los procesos de justicia penal. El modelo de Colombia “busca una respuesta integral que complemente las respuestas judiciales, extrajudiciales y humanitarias para la satisfacción de los derechos de víctimas” y la unidad de búsqueda tiende a hacerse “cargo de sufrimiento” y responder a la necesidad de dar respuestas⁵¹, quedando fortalecida por otras herramientas de justicia transicional para la rendición de cuentas y esclarecimiento de los hechos.

En contraste con la Unidad de Búsqueda de Colombia, la Comisión Nacional de Búsqueda en México funciona de manera distinta, ya que pese a que

51. Luz Marina Monzón. La búsqueda de personas desaparecidas y el papel del Estado antes y durante la pandemia desde una perspectiva comparada. Mesa Redonda. 14 de julio de 2020. Recuperado en: <https://www.youtube.com/watch?v=kAAM9WSoCjk&feature=youtu.be>



se han creado instituciones extraordinarias en México (CNB o Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas) no se ha logrado generar las condiciones de justicia transicional, y aunque se ha tratado de replicar algunos de los mecanismos, estos han sido en el marco de una realidad política y jurídica “ordinaria”, lejana de la finalidad de impulsar cambios estructurales y un verdadero compromiso de transformación hacia un estado democrático de derecho.

Por tal, el mandato y la naturaleza de la Comisión Nacional Búsqueda es diferente a la de otras unidades de búsqueda creadas en otros países, donde incluso algunas cuentan con facultades en materia de investigación o exhumación, lo que generaría implicaciones de carácter político, jurídico y operativo en el contexto mexicano⁵². Además, las temporalidades de desapariciones sucedidas en México y el mismo concepto de persona desaparecida resultan ser mucho más amplios que los que corresponden a las unidades de búsqueda dentro del proceso de la justicia transicional de otros países ya que la ausencia de una persona puede relacionarse con la comisión de cualquier delito, no únicamente la desaparición forzada y las

52. Karla Quintana Osuna. La búsqueda de personas desaparecidas y el papel del Estado antes y durante la pandemia desde una perspectiva comparada. Mesa Redonda. 14 de julio de 2020. Recuperado en: <https://www.youtube.com/watch?v=kAAM9WSoCJk&feature=youtu.be>



desapariciones cometidas en el marco de un conflicto armado⁵³, y además que el reto actual es doble: buscar a las personas desaparecidas y detener la comisión de las que siguen ocurriendo.

Las Unidades de búsqueda tienen la función de garantizar el derecho a ser buscado/a, mismo que se relaciona con “el derecho a una investigación efectiva que determine lo ocurrido y que avance hacia la sanción penal de las personas responsables de la desaparición”⁵⁴, y ejecutar otras formas y estrategias para acercarse a la verdad y garantizar las respuestas a familiares de personas desaparecidas. En este sentido, los procesos de búsqueda e investigación se dan de manera paralela y ambos abonan al cumplimiento de los derechos a la verdad y a la justicia, por lo que no es posible definir la línea que separa la búsqueda de la investigación. “Cuando se está buscando se está investigando, y cuando se investiga, también se busca”⁵⁵. Y si bien ambos procesos están relacionados, las obligaciones en la materia se presentan de forma distinta y tienen carácter independiente, de tal forma que

53. Karla Quintana Osuna. “México y sus 73,224 desaparecidos” El Seminario sobre Violencia y Paz. El Colegio de México. 22 de julio de 2020. Recuperado en: <https://www.youtube.com/watch?v=WYdZAIY-pm0&feature=youtu.be>

54. Karla I. Quintana Osuna, “El derecho humano de toda persona a ser buscada”. 9 de julio de 2020. Animal Político. Recuperado en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/el-derecho-humano-de-toda-persona-a-ser-buscada/>

55. Ibid.



“las obligaciones específicas de búsqueda e investigación no deben diluirse entre sí, ni debe preferirse una sobre la otra”⁵⁶.

Cabe señalar que previo a la aprobación de la LGDFDP, las acciones de búsqueda únicamente las realizaban las sobrecargadas, viciadas y corrompidas fiscalías y procuradurías, las cuales parecían no entender la complejidad del delito de desaparición ni la dimensión del derecho a ser buscado/a, mismo que fue subsumido en el derecho a la investigación ya que la búsqueda se realizaba únicamente en el marco de los actos de investigación. En este sentido, las instituciones de procuración de justicia han realizado sus actuaciones de manera dilatoria, considerando en primer lugar la gestión probatoria asociada a la determinación jurídica y a la clasificación del tipo penal, así como el cumplimiento de todas las reglas procesales penales en el centro de sus actuaciones,⁵⁷ sin priorizar la determinación de la suerte y el paradero de la persona desaparecida. Ante la ausencia de investigaciones serias y eficaces, aunado a la impunidad como un patrón crónico y generalizado en todo el país, no se han logrado desarrollar ni aplicar metodologías específicas para la búsqueda urgente

56. Ibid.

57. De Pina Ravest Volga. Discurso presentado en el foro Ley General en Materia de Desaparición de Personas Conociendo su Contenido y Alcance. Chihuahua: 11 de octubre de 2019.



de personas desaparecidas y no se han obtenido avances en la eficacia en su localización inmediata, manteniendo las dilaciones en la búsqueda o haciendo de búsqueda “de escritorio”, basadas en el envío de oficios.

Las negligencias de las instituciones de procuración de justicia se evidencian también en el borrador del documento con observaciones al Protocolo Homologado de Búsqueda, hecho por la Fiscalía General de la República, en el cual no sólo no se reconoció el derecho de cada persona a ser buscada, sino que se cuestionó y consideró necesario replantear este concepto, puesto que “una persona desaparecida no puede exigir un derecho del que no puede disponer por no gozar de su libertad y, por tanto, no tener acceso a una autoridad que impulse su búsqueda”⁵⁸. Lo anterior representó la postura de las fiscalías y procuradurías de impedir los procesos de búsqueda y no asumir su responsabilidad en cuanto a las obligación de buscar a las personas desaparecidas.

De esta manera, la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda y las comisiones de búsqueda locales ha generado una nueva oportunidad de

58. Fiscalía General de la República. Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Observaciones al borrador elaborado por la CNB. 19 de junio de 2020



romper con las inercias y malas prácticas institucionales y dotar a la búsqueda de su necesaria prioridad y especialización, implementando nuevas estrategias y procedimientos especializados, actuando así de manera menos burocrática y más operativa que las fiscalías y procuradurías, aunque con el deber y el desafío de mantener una estrecha coordinación con las mismas, que no sólo deben investigar, sino también realizar las acciones de búsqueda y colaborar ejecutando los actos de investigación, a fin de localizar a las personas desaparecidas.

El espíritu de creación de la Comisión Nacional de Búsqueda es el de aumentar la eficacia y fortalecer de manera sustancial las tareas de búsqueda inmediata y especializada, y responder a la grave emergencia en el país en materia de desaparición de personas. Sus acciones se orientan primordialmente en la determinación del paradero de las personas desaparecidas y las circunstancias de su desaparición, sin contar con la capacidad de realizar las acciones de investigación penal.

De igual modo, es importante resaltar que en la LGDFDP, a las comisiones de búsqueda se les otorgaron acciones para localizar a las personas de-



saparecidas bajo un carácter desformalizado, por lo cual no es necesario el cumplimiento de requisitos formales para establecerlas, tales como la presentación y ratificación de la denuncia ante alguna de las fiscalías. Su carácter resulta más flexible, no depende de una clasificación jurídica y en este sentido, facilita que las búsqueda sean inmediatas.

De esta manera los procesos de búsqueda pueden iniciar a raíz de un reporte, entendido como la “comunicación mediante la cual la autoridad competente conoce de la desaparición o no localización de una persona”⁵⁹, así como a través de una noticia, la cual se define como la “comunicación hecha por cualquier medio, distinto al reporte o la denuncia, mediante la cual la autoridad competente conoce de la desaparición o no localización de una persona”⁶⁰.

Estos mecanismos pueden tener carácter anónimo y no requieren ratificación alguna. Su enfoque se concentra únicamente en la búsqueda

59. En la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGDFDP), en su art. 4 fracción XXV se define como reporte a “la comunicación mediante la cual la autoridad competente conoce de la desaparición o no localización de una persona”.

60. En la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGDFDP), en su art. 4 fracción XIV se define como noticia a “a la comunicación hecha por cualquier medio, distinto al reporte o la denuncia, mediante la cual, la autoridad competente conoce de la desaparición o no localización de una persona”.



de las personas desaparecidas, mientras que los actos de investigación y persecución del delito en materia de desaparición, así como la búsqueda de personas responsables de los hechos quedan como atribución principal a cargo de las fiscalías especializadas.

Es así que la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda y comisiones locales bajo la lógica de actuación antes señalada, representa un paso importante para atender a familiares de personas desaparecidas y recuperar su confianza, puesto que las mismas familias habían impulsado su creación, y han sido quienes a lo largo de décadas han realizado las acciones de búsqueda ante la ausencia del Estado y falta de respuesta sobre sus seres queridos desaparecidos.

Cabe resaltar que durante el proceso de deliberación sobre los contenidos de la LGDFDP, por parte de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil, se buscaba la creación de una Comisión Nacional de Búsqueda fuerte que pudiera representar “un órgano de carácter permanente, descentralizado, con presupuesto propio y autonomía



técnica y de gestión (...), de alto nivel, especializado y profesional, con carácter operativo y mecanismos ágiles”⁶¹. Sin embargo, en los debates finales con las autoridades no se permitió dotarla con “atribuciones ni herramientas necesarias para hacer la búsqueda adecuada en campo”⁶², y fue creada como una institución que opera sin contar con elementos policiales adscritos a la misma. Al no estar descentralizada, ni autónoma, ni formar parte del sistema de procuración de justicia y no tener facultades ministeriales, una vez que en las acciones de búsqueda se requiere realizar un acto de investigación, la Comisión Nacional de Búsqueda resulta ser obligada a solicitar la colaboración de un Agente del Ministerio Público⁶³,

61. Colectivos de familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil y personas académicas especialistas en derechos humanos (2015). *Elementos Esenciales para la Elaboración de una Ley General sobre Personas Desaparecidas en México*. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Recuperado de: https://www.uaem.mx/sites/default/files/elementos_esenciales_para_la_elaboracion_de_una_lgdfdp.pdf

62. Integrantes del Comité Cerezo México (2017). La aprobación de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, un paso positivo pero insuficiente para lograr la presentación con vida de las víctimas de desaparición forzada y el castigo a los culpables. México: 13 de octubre de 2017. Recuperado de: <https://www.comitecerezo.org/spip.php?article2896&lang=es>

63. Integrantes del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (2017). *El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México Reconoce Avances y Manifiesta Reservas en el Proyecto de Dictamen Ley General de Desaparición Forzada y Desaparición por Particulares*. México: 26 de abril de 2017. Recuperado de: <https://fundar.org.mx/el-movimiento-por-nuestros-desaparecidos-en-mexico-reconoce-avances-y-manifiesta-reservas-en-el-proyecto-de-dictamen-ley-general-de-desaparicion-forzada-y-desaparicion-por-particulares/>



lo que sustancialmente disminuye su capacidad operativa y en varias situaciones la convierte en una instancia administrativa más.

Por lo anterior, uno de los requisitos clave para la correcta implementación de la LGDFDP y ejecución de las acciones de búsqueda expeditas, exhaustivas y eficaces es generar un esquema de coordinación permanente entre todas las autoridades locales y federales de todos los niveles, el cual debe realizarse mediante procesos integrales que agilicen y no burocraticen las acciones de búsqueda, al igual que abonen a evitar la duplicidad de esfuerzos. En lo particular, considerando la limitada capacidad operativa de la Comisión Nacional de Búsqueda, el reto constituye la coordinación adecuada y estrecha entre las fiscalías especializadas y comisiones de búsqueda que actúan por separado, pero a su vez tienen la obligación de colaborar y “dar impulso permanente a la búsqueda de personas desaparecidas”⁶⁴.

En este sentido, una correcta coordinación requiere claridad en cuanto a la distribución de funciones y competencias de las instituciones, el sistema único centralizado de información e intercambio de la misma sin dilación y

64. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo. 68. México.



de forma mútua. Considerando lo anterior, la LGDFDP, establece que todas las autoridades de los tres órdenes del gobierno tienen la obligación de colaborar con la CNB y realizar las acciones tendientes a dar con el paradero de las personas hasta su localización⁶⁵. Asimismo, la CNB a fin de establecer colaboración podrá ser auxiliada por personas especializadas en búsqueda de personas, así como por cuerpos policíacos especializados⁶⁶. Además, las instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno deben atender sus solicitudes y las de las comisiones locales de búsqueda, y garantizar la disponibilidad inmediata de personal especializado y capacitado en materia de búsqueda de personas⁶⁷.

De igual modo, se considera relevante establecer mecanismos claros y ágiles de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, sin embargo esto en la práctica resulta ambiguo y presenta varias deficiencias. Conforme al Principio 12 de los Principios Rectores Para la Búsqueda de Personas Desaparecidas aprobados por el Comité contra las Desapariciones Forzadas en el mes de abril de 2019, “en ningún caso las estructuras descentralizadas (sean federales, autonómicas, municipales

65. *Ibid*, Artículo. 50.

66. *Ibid*. Artículo 65.

67. *Ibid*. Artículo 67



u otras) de un país deben ser un obstáculo para una búsqueda efectiva. Los Estados deben garantizar, en su legislación y mediante reglamentación administrativa o de otra índole, que la búsqueda sea coordinada en todos los órganos y en todos los niveles del Estado”⁶⁸, estándar que no se refleja de manera plena e integral en la LGDFDP, pero podría subsanarse con la creación de otros instrumentos como los protocolos homologados, leyes a nivel estatal y reglamentos de la ley general en aspectos específicos.

Las acciones de búsqueda, conforme a la legislación general deben ser ejecutadas de manera urgente e inmediata, sin dilaciones injustificadas y basarse en el principio de presunción de vida de la persona desaparecida, independiente de las circunstancias de la desaparición, de su fecha y el momento de iniciar el proceso de búsqueda⁶⁹.

68. Comité contra las Desapariciones Forzadas (2019). Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas. Principio 12. La búsqueda debe ser coordinada, 19 de junio de 2019. Recuperado de: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1280:principios-rectores-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-comite-contra-la-desaparicion-forzada&Itemid=282

69. Comité contra las Desapariciones Forzadas (2019). Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas. Principio 1. La búsqueda de una persona desaparecida debe realizarse bajo la presunción de vida, 19 de junio de 2019. Recuperado de: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1280:principios-rectores-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-comite-contra-la-desaparicion-forzada&Itemid=282



La actuación debe responder a los contextos específicos de cada una de las desapariciones, y atender de manera diferenciada y especializada la situación de vulnerabilidad de distintos sectores de población y de grupos de personas históricamente discriminadas, tomando en cuenta sus necesidades particulares y ejecutando las acciones bajo los procedimientos específicos correspondientes que satisfagan sus necesidades particulares y respeten los patrones culturales⁷⁰, siempre considerando la calidad y características propias de víctima, tales como ser menor de edad, mujer, persona migrante, persona discapacitada, persona defensora de derechos humanos o periodista, persona que pertenece a la población LGBTIQ+, personas adultas mayores, entre otras.

Cabe señalar que en cada una de las fases del procedimiento debe prevalecer el respeto a la dignidad humana⁷¹ y todas las personas tienen el mismo

70. Comité contra las Desapariciones Forzadas (2019). Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas. Principio 4. La búsqueda debe tener un enfoque diferencial, 19 de junio de 2019. Recuperado de: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1280:principios-rectores-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-comite-contra-la-desaparicion-forzada&Itemid=282

71. Comité contra las Desapariciones Forzadas (2019). Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas. Principio 2. La búsqueda debe respetar la dignidad humana, 19 de junio de 2019. Recuperado de: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1280:principios-rectores-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-comite-contra-la-desaparicion-forzada&Itemid=282



derecho a ser buscadas, sin importar las circunstancias de su desaparición, las condiciones particulares de la víctima, incluyendo las actividades a las cuales se dedicaba antes de su desaparición y sin ninguna restricción de carácter temporal para su vigencia y continuidad, garantizando que se realicen las acciones de búsqueda especializadas de carácter permanente y continuo, tanto de las personas desaparecidas recientemente, como de aquellas personas de las cuales se desconoce su paradero con anterioridad a la creación de la legislación general, incluyendo los casos ocurridos durante la llamada Guerra Sucia.

Asimismo, la búsqueda debe realizarse como parte de una política pública integral, incluyendo las acciones de prevención y adopción de medidas de protección de las víctimas y bajo una estrategia integral efectiva y exhaustiva, en cuyo diseño y ejecución se deben considerar y generar mecanismos y formatos para la participación de familiares de personas desaparecidas⁷².

En este sentido, conforme al principio 5 de los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, el principio de participación conjunta

72. Comité contra las Desapariciones Forzadas (2019). Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas. Principio 3. La búsqueda debe regirse por una política pública, 19 de junio de 2019. Recuperado de: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1280:pr



señalado en el artículo 5 de la LGDFDP y en el marco del cumplimiento de los derechos de víctimas consagrados en las legislaciones generales en materia de víctimas y desaparición, en los procesos de búsqueda debe garantizarse la participación activa y conjunta de familiares de personas desaparecidas en todas las etapas del proceso. Este último debe regirse por el principio de transparencia y el acceso a la información de todas las acciones realizadas y resultados de búsqueda, basándose en el reconocimiento del papel clave de víctimas en exigir la verdad y la justicia.

Cabe destacar que uno de los numerosos obstáculos que a la fecha han enfrentado la CNB y las comisiones locales de búsqueda ha sido la insuficiencia de recursos humanos materiales, tecnológicos y logísticos necesarios para cumplir con sus objetivos y responder de manera adecuada a la problemática de desapariciones en México. Debido a lo anterior, el Comité contra las Desapariciones Forzadas recomendó al Estado Mexicano “adoptar todas las medidas que sean necesarias a fin de garantizar que las comisiones de búsqueda cuenten con las condiciones institucionales, presupuestarias y de seguridad para cumplir sin demora con su mandato de



acuerdo a lo establecido en la legislación en la materia”⁷³. Considerando esto, a fin de que las acciones de las autoridades responsables de los procesos de búsqueda sean eficientes, deben contar con un presupuesto que les asegure la realización de las actividades de búsqueda con la prontitud, la capacidad técnica, la seguridad y la confidencialidad requeridas, y con una estructura operativa amplia y adecuada compuesta por varias áreas⁷⁴.

Para lograr esto es necesario diagnosticar las principales necesidades de dichas instituciones acorde a la dimensión y gravedad de la problemática en cada una de las entidades federativas. Lo anterior garantizaría mejores condiciones para cumplir con sus funciones establecidas en la LGDFDP, aumentaría la eficacia en cuanto a la localización de personas desaparecidas, y abonaría a la implementación correcta de la estructura de la CNB y de las comisiones estatales marcada por la legislación general, un gran pendiente que todavía no se ha logrado cumplir a nivel de todo el país.

73. Comité contra las Desapariciones Forzadas (2018). Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 29, (Ginebra: Naciones Unidas, 2018). Recuperado de: https://www.hchr.org.mx/images/CED_C_MEX_FU_1_33066_S.pdf

74. Comité contra las Desapariciones Forzadas (2019). Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, Principio 10. La búsqueda debe ser organizada de manera eficiente. 19 de junio de 2019. Recuperado de: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1280:principios-rectores-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-comite-contra-la-desaparicion-forzada&Itemid=282



Referente a la estructura operativa de la Comisión Nacional de Búsqueda, el artículo 58 de la LGDFDP establece que para el cumplimiento de sus funciones, dicho órgano debe contar como mínimo con el Área de Análisis de Contexto, el Área de Gestión y Procesamiento de Información, Grupos Especializados de Búsquedas, y la estructura administrativa necesaria para realizar su trabajo de forma eficiente y eficaz, contemplando un esquema de descentralización de sus actividades y su coordinación a nivel federal, estatal y municipal⁷⁵.

Las actividades que se desarrollan en cada una de las áreas que integran la CNB complementan el trabajo de las otras, sin embargo la definición de su estructura en la ley general no excluye que se puedan crear otras áreas o unidades dentro de la Comisión Nacional de Búsqueda y de las comisiones locales.

En cuanto al Área de Análisis de Contexto, esta responde a las recomendaciones de los organismos internacionales y sirve como una herramienta que

75. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo. 58. México.



permite identificar “una serie de hechos, conductas o discursos (en general, elementos humanos o no humanos) que constituyen el marco en el cual un determinado fenómeno estudiado tiene lugar en un tiempo y espacio concretos”⁷⁶. En este sentido, la metodología de análisis del contexto se debe aplicar de manera integral, con un enfoque multidisciplinario, tratando de comprender las situaciones no como eventos aislados sino conectar hechos relacionados con el fenómeno de la desaparición desde diversos ámbitos: social, político, cultural, histórico, económico, antropológico, psicológico, entre otros.

Conforme a la LGDFDP, el Área de Análisis de Contexto de la CNB se encarga de la elaboración de diagnósticos periódicos e informes. La información que contienen dichos documentos permite el diseño de acciones estratégicas de búsqueda, conocer la existencia de características y patrones de desaparición de personas, así como incorporar a los procesos elementos sociológicos, antropológicos y victimológicos, a fin de fortalecer las

76. Ansolabehere, K., Robles, J. R., y Saavedra, Y. (2017). Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas propuestas para documentar e investigar. *Manual de Análisis de Contexto para Casos de Violaciones a los Derechos Humanos* (Ed. Flacso). México: Marzo de 2017. Recuperado de: <https://www.flacso.edu.mx/sites/default/files/violaciones-ddhh-y-contexto-herramientas-propuestas-para-documentar-investigar.pdf>



acciones de búsqueda y aumentar la posibilidad de localizar a las personas desaparecidas en lugares concretos⁷⁷.

El Área de Gestión y Procesamiento de Información, por su parte, realiza las acciones necesarias para recabar y cruzar de manera periódica y exhaustiva la información contenida en las bases de datos y registros de diversas instancias tanto públicas como privadas, a fin de contribuir en las acciones de búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas. El acceso y suministro adecuado de la información constituye un aspecto fundamental para el funcionamiento eficaz de la CNB⁷⁸.

Finalmente, los Grupos de Búsqueda cuentan con atribuciones claves en términos operativos de la CNB, y sus acciones se concentran principalmente en la búsqueda directa, inmediata, ágil y eficiente que coadyuva a la pronta localización de personas, incluyendo la búsqueda en campo, elaboración de metodologías especializadas y presentación de las solicitudes de actos

77. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo 58, Artículo 53, Fracciones XLV, XLVI, XLVII y XLVIII.

78. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo 58, Artículo 53, Fracción XLIX.



de investigación específicas a las fiscalías especializadas competentes⁷⁹. Los Grupos de Búsqueda están integrados por servidoras y servidores públicos especializados en materia de búsqueda de personas, los cuales pueden recibir auxilio de personas expertas y cuerpos policiales especializados⁸⁰, e incluso cuando se le considere pertinente, en su integración y operación pueden participar autoridades de los tres órdenes de gobierno⁸¹.

Cabe resaltar que todas las áreas de la CNB deben ser conformadas por personal profesional, sensibilizado, especializado en la materia, “con capacitación técnica y humana adecuada, incluida aquella en protección con enfoque diferencial, y con los medios logísticos y técnicos científicos actualizados que provengan de todas las disciplinas relevantes para una búsqueda efectiva y exhaustiva”⁸². Dicho personal, y particularmente la persona titular, deben ser seleccionados/as con base a criterios de evaluación y requisitos claros y objetivos, con capacidad

79. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo. 66. México.

80. *Ibid.* Artículo 65.

81. *Ibid.* Artículo 54.

82. Comité contra las Desapariciones Forzadas (2019). *Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, Principio 10. La búsqueda debe ser organizada de manera eficiente*. 19 de junio de 2019. Recuperado de: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1280:principios-rectores-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-comite-contra-la-desaparicion-forzada&Itemid=282



y experiencia acreditada, a partir de un proceso participativo, imparcial, con máxima publicidad, transparencia y con tiempos adecuados. Además, todo el personal debe “ofrecer garantías de independencia, imparcialidad para realizar sus acciones con enfoque diferencial, sensibilidad e integridad moral”⁸³.

LAS COMISIONES DE BÚSQUEDA DEBEN CONTAR EN SU ESTRUCTURA AL MENOS CON:



FUENTE: Artículo 58 de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

83. Comité contra las Desapariciones Forzadas (2019). *Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, Principio 15. La búsqueda debe ser independiente e imparcial.* 19 de junio de 2019. Recuperado de: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1280:principios-rectores-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-comite-contra-la-desaparicion-forzada&Itemid=282



Y precisamente en este sentido, debido a que la CNB constituye un órgano administrativo desconcentrado de la SEGOB, en la LGDFDP no le fue garantizado un grado suficiente de autonomía y tampoco se establecieron garantías para su independencia, esto considerado como un aspecto crucial para fortalecer las acciones de búsqueda en los contextos de macrocriminalidad, principalmente a nivel de las entidades federativas. Sobre este aspecto el Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas (CED) observó con preocupación dicha falta de garantías de independencia de las instituciones creadas en el marco de la implementación de la LGDFDP⁸⁴, y en sus Principios Rectores estableció que las entidades encargadas de la búsqueda no deben estar “jerárquicamente subordinadas a cualquier institución, dependencia o persona que pueda estar implicada en casos de desaparición forzada”⁸⁵.

84. Comité contra las Desapariciones Forzadas (2018). *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 8*, (Ginebra: Naciones Unidas, 2018). Recuperado de: https://www.hchr.org.mx/images/CED_C_MEX_FU_1_33066_S.pdf.

85. Comité contra la Desaparición Forzada (2019). *Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, Principio 15. La búsqueda debe ser independiente e imparcial*. 19 de junio de 2019. Recuperado de: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1280:principios-rectores-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-comite-contra-la-desaparicion-forzada&Itemid=282.



Lo anterior debido a la necesidad de que la Comisión de Búsqueda esté integrada de tal forma que pueda realizar sus funciones de manera independiente e imparcial y contar con condiciones adecuadas para operar con autonomía a fin de que ni los cambios de gobiernos ni estructuras criminales que predominan en determinados tiempos y regiones, influyan en la calidad de su trabajo y su eficacia en cuanto a la localización de personas desaparecidas. Sin embargo, establecer su autonomía podría generar consecuencias en el ámbito normativo, limitar la operatividad de las comisiones de búsqueda, bajar la eficiencia de los mecanismos de coordinación interinstitucional, fragmentando su actuación y afectando la articulación conjunta, y no abonar a la rendición de cuentas. En este sentido, resulta clave evaluar bajo la aplicación del principio de participación conjunta, las implicaciones, condiciones y necesidades de la autonomía de las entidades encargadas de la búsqueda, y los resultados de estos debates considerar y adecuar en los contenidos de las leyes estatales en materia de desaparición a nivel local.

Es importante resaltar que garantizar la naturaleza autónoma a las comisiones de búsqueda, no únicamente trata de no subordinarlas a



ninguna otra institución de manera jerárquica. Se requiere generar otro tipo de condiciones y garantías que le permitan ejercer sus funciones de manera independiente, sin atender e intervenir en las dinámicas delictivas, los procesos de impunidad o intereses y negociaciones políticas. Es fundamental dotar a las comisiones de búsqueda con sus propios recursos gestionados de forma más libre, pensando por ejemplo en un fondo específico para las funciones, obligaciones y atribuciones inherentes de la comisión de búsqueda, retomando las experiencias del estado de Veracruz⁸⁶, generar los procesos de selección que se enfoquen en la capacidad técnica de la institución, así como fortalecer mecanismos de rendición de cuentas, transparencia, participación y evaluación con familiares de personas desaparecidas y sociedad civil en conjunto. Esto sin duda contribuiría a una actuación más imparcial y objetiva, más efectivo cumplimiento de las funciones, y abonaría a la consolidación de una institución con mayor legitimidad social y moral.

86. Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 20 de agosto de 2018. Capítulo Quinto. Del Fondo Estatal de Desaparición. Recuperada en: https://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/desaparicion/FORZADA/Ley_MDPE_Ver.pdf

3

COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE JALISCO: PRIMERA ETAPA



3.1 INTRODUCCIÓN

Como se mencionó previamente, la LGDFDP establece la creación de diversas herramientas e instituciones con el fin de fortalecer sustancialmente las acciones de búsqueda e investigación en todo el territorio del país. Cabe señalar que conforme al artículo 50 de esta ley, en cada entidad federativa se debe crear una comisión estatal de búsqueda con las funciones análogas a las que están previstas para la CNB, en el ámbito de sus competencias⁸⁷. De acuerdo con el artículo cuarto transitorio de la LGDFDP, estas comisiones locales deberían haber entrado en operación dentro de un plazo de noventa días posteriores a la entrada en vigor del decreto, lo cual correspondería al 16 de abril de 2018.

En el marco de cumplimiento a esta obligación, a ocho días después del plazo legal establecido para su puesta en marcha, el 24 de abril de 2018, el entonces gobernador del estado, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, publicó en el Periódico Oficial el decreto mediante el cual se creó la Comisión de

⁸⁷. *Ibid.*



Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco (COBUPEJ)⁸⁸, siendo uno de los primeros organismos de búsqueda instalados en las entidades federativas. Conforme al decreto, la COBUPEJ constituye un órgano administrativo desconcentrado adscrito a la Secretaría General de Gobierno (SGG), el cual debe de cumplir con las atribuciones determinadas en la LGDFDP y coordinar sus acciones con la CNB. Su principal objetivo es “impulsar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre autoridades que participan en la búsqueda, localización e identificación de personas”⁸⁹.

Considerando la relevancia y alta responsabilidad de las comisiones de búsqueda ante la gravedad del contexto, así como con la finalidad de reconstruir la confianza y garantizar el cumplimiento de los principios que rigen la aplicación de la LGDFDP, al Ejecutivo estatal le faltó partir de un diagnóstico institucional exhaustivo en cuanto a los recursos, normatividad, mecanismos e instituciones existentes en la materia, además de realizar un trabajo previo de consulta con familiares de personas desaparecidas sobre

88. Periódico Oficial El Estado de Jalisco (2018). *Decreto del Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, mediante el cual se crea la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco*. DIGELAG DEC 008/2018. Disposición primera. Jalisco. 24 de abril de 2018. (Citado a partir de ahora en el texto como: Decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ). Disponible:<https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Decreto%20de%20Creacio%CC%81n%20de%20la%20Comisio%CC%81n%20Estat%20de%20Busqueda.pdf>

89. Ibid. Disposición Tercera



las principales necesidades relacionadas con los procesos de búsqueda a nivel local.

Ante esta situación, la COBUPEJ fue diseñada como una simple reproducción del modelo establecido a nivel nacional, sin que tuviera la capacidad legal y operativa de fortalecer y eficientar los mecanismos de búsqueda en Jalisco y dar una respuesta real a miles de familiares de personas desaparecidas.

Además, en el proceso de su creación (2018) el Gobierno del Estado de Jalisco fue omiso en convocar a los colectivos de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil para la discusión sobre los contenidos del decreto, por lo que los organismos civiles locales exigieron al Ejecutivo que el decreto emitido se revisara de manera colectiva con garantías del principio de participación conjunta⁹⁰, principalmente en lo referente a las atribuciones de la COBUPEJ.

90. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (2018). “La Creación de la Comisión de Búsqueda del Estado de Jalisco, y la Selección de su Titular sin la Participación de Familiares de Personas Desaparecidas y Organizaciones de la Sociedad Civil, Deslegitima su Naturaleza”. 6 de mayo de 2018. Recuperado de: <https://CEPAD.org.mx/2018/05/comunicado-comision-busqueda-jalisco>



Asimismo, la falta de un diagnóstico real antes de crear la COBUPEJ también pudo reflejarse en la falta de recursos asignados para su arranque y operación⁹¹, así como con la falta de consideración para su diseño de la estructura y funciones de la ya existente FEPD con la cual debería de actuar de manera coordinada, operando bajo la lógica de separación de los procesos de búsqueda e investigación, dentro de la cual se encuentra Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Esta unidad se encarga de los procesos de búsqueda, a la cual le compete “dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones para la búsqueda y localización de personas desaparecidas y, en su caso, su identificación forense, para perseguir los delitos relacionados con la desaparición de personas”⁹².

Así, la estructura y funciones de la FEPD no fueron consideradas para la creación del decreto de la COBUPEJ ni modificadas en tiempo posterior. Por lo tanto, cuando la COBUPEJ inició sus operaciones en Jalisco comenzaron

91. El Informador (2018). Sin dinero crean órgano para desaparecidos. El Informador. 26 de abril de 2018. Recuperado de: <https://www.informador.mx/jalisco/Sin-dinero-crean-organo-para-desaparecidos-20180426-0043.html>

92. Periódico Oficial El Estado de Jalisco (2019). Acuerdo del Gobernador del Estado de Jalisco mediante el cual se expide el reglamento interno de la fiscalía especializada en personas desaparecidas. Jalisco. 31 de octubre de 2019. Art. 1. (Citado a partir de ahora en el texto como: Reglamento FEPD). Recuperado de: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/11-09-17-iv.pdf>



a existir dos unidades encargadas y especializadas en los procesos de búsqueda, con similares alcances en sus funciones y competencias, operando sin articulación conjunta. Esta situación ha abonado a que se genere de manera constante una duplicidad y competencia en cuanto a los esfuerzos de estas dos instituciones, particularmente ante la ausencia de claridad de distribución de sus funciones y falta de mecanismos adecuados de coordinación y comunicación entre ambas.

Finalmente, cabe resaltar que la publicación del decreto se realizó un día después de la rueda de prensa de la Fiscalía General del Estado de Jalisco (FGE)⁹³, durante la cual se presentaron los resultados de la investigación del caso de los tres estudiantes de la Universidad de Medios Audiovisuales CAAV, desaparecidos el 19 de marzo de 2018 en el municipio de Tonalá, Jalisco, quienes según la versión oficial⁹⁴, fueron presuntamente disueltos en ácido y asesinados por integrantes del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), situación que indignó y movilizó a la sociedad jalisciense y tuvo un impacto y presión mediática a nivel estatal, nacional e incluso internacional.

93. Actualmente la Fiscalía del Estado de Jalisco (FEJ).

94. Fiscalía General del Estado Jalisco. Rueda de prensa en torno a la investigación de los estudiantes de cine desaparecidos en Tonalá. 23 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.pscp.tv/w/1yo-JMkjevZYKQ>



3.2 PRIMER PROCESO DE SELECCIÓN DE LA PERSONA TITULAR DE LA COBUPEJ

En el decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ, se establece que el organismo “estará a cargo de una persona titular que será nombrada y removida por el Gobernador del Estado, a propuesta del Secretario General de Gobierno”⁹⁵, y señala una serie requisitos y de criterios a garantizar en el proceso de selección de las personas aspirantes a este puesto.

En cuanto a dicho proceso de selección, en el decreto se hace referencia a los principios que prevé la LGDFDP, y en lo particular a los principios de enfoque transversal de género, diferencial y de no discriminación⁹⁶. Asimismo, en el procedimiento se contempla la participación de la sociedad civil y se señala que para generar la propuesta de la persona titular de la COBUPEJ se realizará una convocatoria pública previa a fin de que los colectivos de víctimas y de derechos humanos, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia en el Estado de Jalisco puedan presentar a las candidatas o candidatos. Además, se debe de hacer pública tanto la información disponible sobre el perfil de aspirantes al cargo, como

95. Decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ. Disposición Quinta.

96. Decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ. Disposición Sexta



del nombramiento de la persona titular de la COBUPEJ, acompañado de una exposición fundada y motivada sobre la idoneidad del perfil elegido⁹⁷.

En el procedimiento formal de selección de la persona titular, se le otorgó a la SGG la obligación de emitir la convocatoria correspondiente⁹⁸, y hasta que se eligiera de manera definitiva a la persona titular, dicha secretaría asignó como encargado de la COBUPEJ a Juan Carlos Benítez Suárez, quien en aquel momento fungía como Secretario Técnico de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Jalisco (CEEAVJ)⁹⁹. El mismo día en el que se publicó el decreto mediante el cual fue creada la COBUPEJ, la convocatoria fue difundida, y la misma incluyó los principios del proceso, criterios de verificación y evaluación de la idoneidad de los perfiles, así como quiénes estarían encargados de seleccionar a la persona titular y en qué plazos de tiempo se debería realizar el procedimiento¹⁰⁰.

97. Decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ. Disposición Séptima.

98. Decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ. Transitorio Segundo.

99. Periódico Oficial El Estado de Jalisco (2018). Acuerdo del Secretario General de Gobierno, mediante el cual se designa al titular de la COBUPEJ. 24 de abril de 2018. Disponible en: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Decreto%20de%20Creación%20de%20la%20Comisión%20Estatal%20de%20Busqueda.pdf>.

100. Convocatoria para ocupar el cargo de Titular de la COBUPEJ. 24 de abril de 2018. (Citado a partir de ahora en el texto como: Primera Convocatoria para ocupar el cargo de Titular de la COBUPEJ). Base Primera. Disponible: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Decreto%20de%20Creacio%CC%81n%20de%20la%20Comisio%CC%81n%20Estatal%20de%20Busqueda.pdf>



Entre los requisitos establecidos para las personas aspirantes se encontraban los siguientes:

- “Poseer la ciudadanía mexicana;
- No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;
- Contar con título profesional;
- No haber desempeñado cargo de dirigente nacional o estatal en algún partido político, dentro de los dos años previos a su nombramiento;
- Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público, en la sociedad civil o académicas relacionadas con la materia de esta Ley, por lo menos en los dos años previos a su nombramiento;
- Contar con conocimientos y experiencia en derechos humanos y búsqueda de personas”¹⁰¹.

101. Ibid.



Además, de preferencia las personas candidatas debían contar con las siguientes características:

- “Conocimientos en ciencias forenses o investigación criminal;
- Especialidad o posgrado en áreas afines a la materia de esta convocatoria;
- Experiencia en el Sistema Penal Acusatorio;
- Experiencia en vinculación con organizaciones de la sociedad civil y académicas, particularmente aquéllas relacionadas con atención a víctimas o con familiares de personas desaparecidas;
- Conocimientos del contexto del delito de desaparición forzada, en México y en Jalisco;
- Experiencia en trabajo de campo en materia de seguridad, procuración de justicia o defensa de los derechos humanos”¹⁰².

102. Ibid.



Con la finalidad de realizar el estudio y evaluación de aptitud e idoneidad de los perfiles de personas aspirantes, en la convocatoria se creó el Mecanismo de Preselección, un órgano colectivo extraordinario cuya función principal fue recibir, integrar y analizar la documentación de las personas aspirantes, así como generar un informe general con base en la información curricular, propuesta del plan de trabajo y la entrevista¹⁰³ realizada a cada una de las y los postulantes.

El Mecanismo de Preselección fue integrado por representantes de cinco dependencias del Gobierno del Estado de Jalisco:

- Representante de la Secretaría General de Gobierno
- Representante de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social
- Representante de la Fiscalía General del Estado de Jalisco
- Representante de la Procuraduría Social
- Representante del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses¹⁰⁴.

103. Primera Convocatoria para ocupar el cargo de Titular de la COBUPEJ, Base Tercera.

104. Primera Convocatoria para ocupar el cargo de Titular de la COBUPEJ. Base Segunda.



Cabe señalar que a diferencia de los procesos de selección realizados a fin de designar a la persona titular de la FEPD, los cuales constituyeron avances relevantes en la materia en Jalisco, el Mecanismo de Preselección de la persona a cargo de la COBUPEJ representó una regresión, ya que el mismo fue conformado únicamente por las y los funcionarios públicos, y no se contempló en su creación la participación directa de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil locales dentro del mismo.

La convocatoria estableció que, del 24 de abril al 2 de mayo de 2018 sería el plazo en el cual las personas aspirantes tendrían que presentar la documentación, mientras que el 7 de mayo del mismo año fue el día asignado para la realización de entrevistas y el 11 de mayo constituyó la fecha establecida para que el Mecanismo de Preselección presentara el informe general sobre los resultados de evaluación de las y los postulantes, ante el Gobernador del Estado y al Secretario General de Gobierno. Finalmente, para el día 14 de mayo de 2018 se programó el anuncio público de la persona titular de la COBUPEJ¹⁰⁵.

105. Primera Convocatoria para ocupar el cargo de Titular de la COBUPEJ. Base Décima y Undécima.



Es importante destacar que la designación de la persona a cargo de la COBUPEJ fue hecha única y exclusivamente por el Gobernador del Estado de Jalisco, a partir de la propuesta del Secretario General de Gobierno¹⁰⁶, tal y como lo indica la disposición quinta del decreto. De esta manera, a pesar de que se creó un Mecanismo de Preselección con la finalidad de abonar a la calidad del debate y evaluación colectiva e interinstitucional sobre los perfiles de las y los postulantes, la propuesta final sobre la persona designada fue una decisión unilateral del titular del Ejecutivo Estatal.

También cabe mencionar que en el marco del cumplimiento de la disposición séptima del decreto gubernamental, así como del artículo 52 de la LGDFDP, se estableció en la convocatoria un requisito formal de procedimiento de que las personas aspirantes al cargo presentaran una carta de postulación mediante la cual se demostrara el apoyo de algún colectivo de víctimas y/o organizaciones de la sociedad civil de Jalisco, esto a fin de realizar “una convocatoria pública previa para que los colectivos de víctimas y protección de derechos humanos, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia en el Estado de Jalisco puedan presentar candidatos”¹⁰⁷.

106. Primera Convocatoria para ocupar el cargo de Titular de la COBUPEJ. Base Décima Cuarta.

107. Primera Convocatoria para ocupar el cargo de Titular de la COBUPEJ. Base Cuarta.



Sin embargo, el generar un mecanismo a través del cual las familias y los organismos civiles pudieran presentar las propuestas de personas más idóneas para el puesto, esto no garantizó la realización de una consulta plena, amplia y transparente, además de que amenazó el adecuado cumplimiento del principio esencial de participación conjunta. Familiares de personas desaparecidas impulsaron la creación de la LGDFDP, por lo que resulta clave asegurar su participación directa en la implementación de dicha ley y consolidación de políticas públicas, incluyendo la creación de las instituciones encargadas en la materia de desaparición.

Considerando lo anterior y además, los antecedentes de varios procesos de selección participativos realizados para el personal de la FEPD, al no involucrar a familiares de personas desaparecidas desde el momento de creación de la convocatoria y además no incluirlas en el Mecanismo de Preselección, demostró un grave retroceso, y constituyó una violación al principio constitucional de progresividad, y por otro lado, no representó una acción que pudiera contribuir a reconstruir la confianza y generar la cercanía con las víctimas.



En seguimiento, ante la situación de no generar las condiciones adecuadas para garantizar la participación conjunta en el proceso, el 6 de mayo de 2018, los colectivos Por Amor a Ellxs, Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos en Jalisco (Fundej), así como organizaciones civiles locales: el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres Jalisco (CLADEM) y el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo A.C. (CEPAD), emitieron un comunicado denunciando la manera en cómo fue creada la COBUPEJ, así como el proceso de selección de su titular, y “deslegitimando la naturaleza” de la misma comisión¹⁰⁸.

En el comunicado se señaló que “los procesos de implementación deben garantizar la participación plena y efectiva de la sociedad civil, y particularmente de las y los familiares de las personas desaparecidas, incorporando sus experiencias y conocimientos para generar las herramientas efectivas que realmente comprendan los objetivos de la Ley”¹⁰⁹.

108. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (2018). La Creación de la Comisión de Búsqueda del Estado de Jalisco, y la Selección de su Titular sin la Participación de Familiares de Personas Desaparecidas y Organizaciones de la Sociedad Civil, Deslegitima su Naturaleza. 6 de mayo de 2018. Recuperado de: <https://CEPAD.org.mx/2018/05/comunicado-comision-busqueda-jalisco/>

109. Ibid.



En el documento se emitieron diversas exigencias relacionadas con el proceso de selección de la persona titular de la COBUPEJ, entre ellas se solicitó generar un proceso de consulta pública, ágil y transparente, garantizar el principio de máxima publicidad, incluyendo la transmisión en vivo de las entrevistas, establecer métodos objetivos de evaluación, y diseñar de manera conjunta los criterios del perfil idóneo para el cargo, tomando en cuenta aspectos como el profesionalismo, honorabilidad, altos conocimientos y experiencia en materia de derechos humanos y búsqueda de personas desaparecidas, así como incorporar el requisito de que la persona seleccionada no hubiera recibido recomendación de algún organismo público de derechos humanos, o en el momento del proceso de selección estuviera involucrada en algún procedimiento de queja¹¹⁰.

El día 8 de mayo de 2018, los colectivos de familias y organizaciones que firmaron dicho comunicado, recibieron una respuesta oficial mediante un oficio suscrito por el entonces Secretario General de Gobierno, y a su vez integrante del Mecanismo de Preselección. El objetivo del escrito fue extender la invitación a “formar parte de la evaluación de los perfiles y en su caso, la conformación del dictamen por el cual el Gobernador del Estado

110. Ibid.



designará al Comisionado”¹¹¹, con el fin de incorporar a los organismos civiles que suscribieron el comunicado a un proceso de selección ya iniciado.

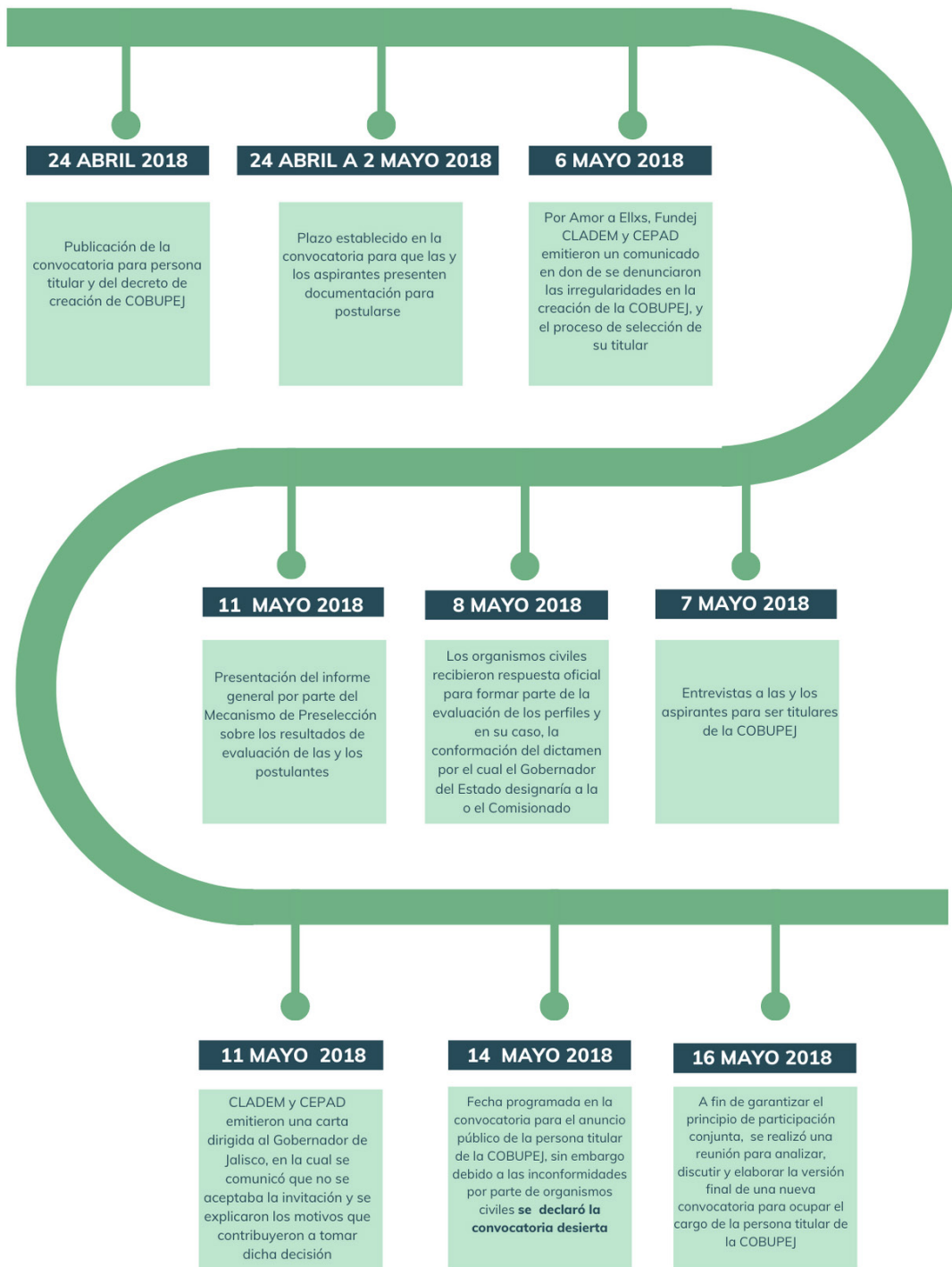
En seguimiento a esta comunicación, el 11 de mayo de 2018, CLADEM y CEPAD emitieron una carta dirigida al Gobernador de Jalisco, en la cual se comunicó que no se aceptaba la invitación y se explicaron los motivos que contribuyeron a tomar dicha decisión. Entre las razones que se mencionaron estaba la omisión relacionada con la ausencia de participación conjunta efectiva, que debió ser garantizada en el diseño y creación del decreto y de la convocatoria, y se recalcó que los plazos de tiempo establecidos en la convocatoria estaban por concluirse, situación que imposibilitaba participar activamente en la revisión adecuada de la documentación presentada por parte de las personas aspirantes durante las reuniones de trabajo, al igual que impidió participar de manera directa en las entrevistas, las cuales se habían llevado a cabo el 7 de mayo de 2018¹¹².

111. Secretaría General de Gobierno. Invitación del Despacho del Secretario General de Gobierno. Oficio: CISG/0612/2018. 8 de mayo 2018.

112. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (2018). Comunicado a Gobernador de Jalisco. 11 de mayo de 2018. Recuperado de: <https://CEPAD.org.mx/2018/05/comunicado-a-gobernador-jalisco-2018/>

PRIMER PROCESO DE SELECCIÓN DE LA PERSONA TITULAR DE LA COBUPEJ

24 ABRIL 2018 - 16 MAYO 2018





3.3 SEGUNDO PROCESO DE SELECCIÓN DE LA PERSONA TITULAR DE LA COBUPEJ

A consecuencia de inconformidades expresadas sobre el proceso de la convocatoria, a pesar de haber concluido todas las fases y plazos del mecanismo de selección, incluyendo la emisión del informe general sobre los resultados de evaluación de los perfiles de 24 personas aspirantes a titularidad de la COBUPEJ, el 14 de mayo de 2018, el Secretario General de Gobierno declaró la convocatoria desierta. El funcionario público reconoció que “no existen las condiciones y circunstancias adecuadas para hacer llegar al Gobernador la propuesta de quien debiera ocupar el cargo de titular de la COBUPEJ”¹¹³ y dio la razón a los colectivos y organizaciones de la sociedad civil en que no se había garantizado una participación adecuada en la primera fase del proceso de selección debido a que “se les invitó hasta la revisión del documento, no a la entrevista”, sin asegurar su participación en todas las etapas del proceso de la convocatoria desde su diseño.

113. Gobierno del Estado de Jalisco (2018). Comunicado. *Convocatoria para ocupar el cargo del titular de la Comisión de Búsqueda del Estado de Jalisco*. 14 de mayo de 2018. Recuperado de: <https://info.jalisco.gob.mx/convocatorias/16987>



Por lo anterior, se decidió emitir a la brevedad una nueva convocatoria y repetir el proceso de selección, esta vez respetando el principio de participación conjunta en todo el proceso. El Secretario General de Gobierno manifestó que se iba a abrir “otra convocatoria para que vaya muy fortalecida la presencia porque el comisionado de atención a búsquedas tiene que tener (sic) mucha vinculación con toda la sociedad, y en este caso con los colectivos que tienen que ver de atención a búsquedas”¹¹⁴, por lo que se anunció que para el nuevo proceso se invitaría a todos los colectivos y organizaciones cuyas actividades se relacionaban con la búsqueda y problemática de desapariciones de personas en Jalisco, a fin de fortalecer la convocatoria ya existente, o incluso diseñar de manera conjunta una nueva con el objetivo de encontrar el perfil más idóneo para la persona a cargo de la COBUPEJ¹¹⁵.

Finalmente, el Secretario admitió que “si no se abren estos mecanismos a la sociedad y que participen realmente, en este caso los colectivos, es impor-

114. Herrera, L. “Falla Intento de Jalisco por crear comisión de búsqueda de desaparecidos. 15 de mayo de 2018. Reporte Índigo. Recuperado de: <https://www.reporteindigo.com/reporte/comision-de-busqueda-de-desaparecidos-falla-en-jalisco/>

115. Osorio, E. “Relanzarán convocatoria para comisión de búsqueda”. Mural. 14 de mayo de 2018. Recuperado de: <https://www.mural.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1394036>



tante el punto de vista de ellos porque traen una lucha muy válida, creo que ese tipo de situaciones mientras más las fortalezcamos con la sociedad creo que nos enfoca y nos lleva a mejores resultados”¹¹⁶. Esta postura constituyó un mensaje muy positivo del Gobierno local ante las críticas de la sociedad civil y demostró su apertura para considerar las sugerencias de las familias y los organismos civiles y garantizar su participación en un nuevo proceso de selección, replanteando los contenidos de la convocatoria.

En el marco de seguimiento a lo públicamente anunciado por el Secretario General de Gobierno, dos días después de declarar la convocatoria desierta, el 16 de mayo de 2018 se realizó una reunión a fin de analizar, discutir y elaborar la versión final de una nueva convocatoria para ocupar el cargo de la persona titular de la COBUPEJ. Durante dicha reunión, mediante el proceso de participación conjunta y construcción entre representantes de colectivos de familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas estatales, se lograron varias modificaciones orientadas a mejorar el estándar de la convocatoria y garantizar una participación amplia, directa y verdadera en el proceso de selección. La reunión concluyó en acordar por unanimidad la aprobación de

116. Herrera, L. “Falla Intento de Jalisco por crear comisión de búsqueda de desaparecidos. 15 de mayo de 2018. Reporte Índigo. Recuperado de: <https://www.reporteindigo.com/reportes/comision-de-busqueda-de-desaparecidos-falla-en-jalisco/>



una nueva convocatoria, misma que fue realizada el 18 de mayo de 2018. El documento, tal como la Convocatoria anterior, respondía a los criterios establecidos en el Decreto y en la LGDFDP, además de que se agregaron más aspectos a fin de diseñar y hacer un proceso más exhaustivo y sobre todo, más participativo e incluyente.

En la nueva convocatoria el procedimiento de la consulta pública para el nombramiento de la persona a cargo de la COBUPEJ ya no se redujo a una simple presentación de las cartas de postulación a fin de demostrar el apoyo a la candidatura realizado por parte de los colectivos u organizaciones locales, sino la participación conjunta se garantizó mediante la creación e integración del Mecanismo de Preselección, cuya función, tal como en la convocatoria anterior, se basaba en realizar el estudio y evaluación de aptitud e idoneidad de los perfiles de las personas aspirantes¹¹⁷, y el cual esta vez fue conformado tanto por las autoridades, como por familiares de personas desaparecidas y representantes de la sociedad civil.

117. Convocatoria para el proceso de consulta pública para seleccionar a la persona a ocupar el cargo de Titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco. 18 de mayo de 2018. (Citada a partir de ahora en el texto como: Segunda Convocatoria para seleccionar a la persona a ocupar el cargo de Titular de la COBUPEJ). Base tercera. Disponible en: https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/05-18-18-bis_0.pdf Esto corresponde a la tercera base de la convocatoria publicada el 18 de mayo de 2018



A efecto de las modificaciones de la convocatoria que se realizaron, el documento resultó ser mucho más garantista en términos de la participación conjunta que incluso el mismo Decreto Gubernamental mediante el cual se crea la COBUPEJ. Esto debido a que el Decreto en este aspecto únicamente obliga a abrir una convocatoria pública previa, con la posibilidad de presentar a candidatos/as por parte de la sociedad civil¹¹⁸, sin establecer otros componentes mínimos para consolidar un mecanismo de consulta pública realmente participativa.

Es importante resaltar que el requisito de presentación de la carta de postulación finalmente fue removido del documento de la convocatoria debido a que este criterio limitaba las posibilidades de aplicar por parte de las personas candidatas, en especial de las que podrían provenir de otras entidades federativas, y por otro lado, dicho aspecto generaba posibles conflictos de intereses debido a que la mayoría de los colectivos y organizaciones locales especializadas en la materia quienes posiblemente pudieran respaldar a las personas aspirantes, directamente formaban parte del proceso de selección y evaluación sobre la idoneidad de sus perfiles.

118. Decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ. Disposición Séptima.



El Mecanismo de Preselección creado mediante la segunda convocatoria fue conformado por representantes de las siguientes instituciones públicas:

- Representante de la Secretaría General de Gobierno
- Representante de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social
- Representante de la Fiscalía General del Estado a través de la:
 - Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas
 - Fiscalía de Derechos Humanos
- Representante de la Procuraduría Social
- Representante del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses
- Representante del Instituto Jalisciense de las Mujeres



Asimismo, por parte de los colectivos de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil, el Mecanismo fue integrado por los siguientes organismos:

- Representante del colectivo Por Amor a Ellxs
- Representante del colectivo Fundej
- Representante del CEPAD
- Representante de CLADEM
- Representante de Jalisco Cómo Vamos¹¹⁹.

De igual manera, en cuanto a los requisitos que deben de reunir por las personas postulantes al cargo, se retomaron los mismos criterios formales y sustantivos que fueron establecidos en la convocatoria pasada, agregando los requisitos de no contar con algún procedimiento o resolución administrativa o judicial, no tener emitida alguna recomendación en contra

119. Segunda Convocatoria para seleccionar a la persona a ocupar el cargo de Titular de la COBUPEJ. Base segunda.



por parte de organismos públicos de derechos humanos, así como el de poseer los conocimientos sobre la LGDFDP. Además, en relación con los criterios deseables del perfil idóneo, se agregó que es recomendable que la persona seleccionada contara con experiencia y conocimientos en materia de atención a víctimas¹²⁰.

A fin de examinar el grado de cumplimiento de los requisitos establecidos y para la posterior elaboración del informe general a presentar ante el Gobernador y el Secretario General de Gobierno, el Mecanismo de Selección basó su evaluación en cuatro aspectos de verificación en lugar de tres, como en la convocatoria pasada. Estos fueron información curricular, propuesta del plan de trabajo, entrevista y examen de conocimientos, siendo este último elemento el agregado¹²¹.

Asimismo, la nueva convocatoria presentó importantes avances en cuanto al cumplimiento de los principios de máxima publicidad, transparencia y acceso a la información, incluyendo una difusión adecuada de la misma, la

120. Segunda Convocatoria para seleccionar a la persona a ocupar el cargo de Titular de la COBUPEJ. Base primera.

121. Segunda Convocatoria para seleccionar a la persona a ocupar el cargo de Titular de la COBUPEJ. Base tercera.



publicación de los documentos de las personas aspirantes en las páginas oficiales del gobierno estatal, la publicación de los resultados del proceso de evaluación¹²², así como la obligación de justificar la designación de la persona titular por parte del Gobernador¹²³ y en esta línea, presentar las razones relativas a su aptitud para ocupar el cargo en la COBUPEJ.

Además en la misma convocatoria se estableció que todos los casos serían deliberados por el Mecanismo de Preselección en pleno y que las sesiones de discusión se grabarían en audio para constancia y eventual verificación¹²⁴. Por otro lado, desde la primera reunión sobre los contenidos de la convocatoria se trató de impulsar la transmisión en vivo de las entrevistas con las personas aspirantes a fin de garantizar la máxima publicidad, transparencia, y considerar las experiencias del primer proceso de selección de la persona a cargo de la COBUPEJ, así como para abrir la posibilidad de presentar preguntas, opiniones y observaciones por parte de las personas terceras, ajenas al Mecanismo de Preselección, pero interesadas en involucrarse en el

122. Para más información consulta: https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/MX-M264N_20180604_182759.pdf

123. Segunda Convocatoria para seleccionar a la persona a ocupar el cargo de Titular de la COBUPEJ. Base Décima Quinta.

124. Segunda Convocatoria para seleccionar a la persona a ocupar el cargo de Titular de la COBUPEJ. Base Novena.



proceso de selección. Cabe señalar que este último estándar finalmente no se logró incorporar en el proceso.

Otro punto que se consideró como un avance a comparación con la convocatoria anterior fue ampliar la posibilidad de presentar la documentación no solamente de manera física en las instalaciones de la SGG, sino también de manera digital a partir de un correo electrónico creado especialmente para el proceso, a fin de ampliar la posibilidad de que pudieran postularse también las personas que se encontraban fuera de Jalisco, sobre todo considerando el reducido tiempo de recepción de documentos¹²⁵.

En cuanto a los periodos de tiempo establecidos en la convocatoria, para la recepción de la documentación se previeron 10 días naturales, plazo que se sugirió ampliar, sin embargo, esta petición no fue atendida. Asimismo, para el examen se agendó la fecha del 30 de mayo de 2018 y para las entrevistas con las personas aspirantes se fijaron dos días, el 31 de mayo y el 1 de junio del mismo año, debido a la relevancia de entrevistar a cada persona postulante por separado de manera exhaustiva y con tiempo suficiente. La

125. Segunda Convocatoria para seleccionar a la persona a ocupar el cargo de Titular de la COBUPEJ. Base Sexta.



publicación del informe general y su entrega final al Gobernador y al Fiscal se programó para el 2 de junio de 2018 y la decisión final de presentación de propuesta de titular por parte del Gobernador se determinó para el 4 de junio de 2018¹²⁶.

Posterior a la publicación de la convocatoria, el 22 de mayo de 2018 se realizó la primera reunión de trabajo del Mecanismo de Preselección con la finalidad de determinar los criterios de evaluación de los perfiles de las personas aspirantes, establecer los medios de verificación objetivos, así como definir la metodología para la elaboración del examen y para el desarrollo de las entrevistas. Dicha reunión se llevó a cabo en seguimiento a la novena base de la convocatoria, la cual establece que el Mecanismo de Preselección tiene la obligación de elaborar un mecanismo de evaluación de las personas aspirantes, el cual debe de garantizar el respeto a los principios que prevé la LGDFDP, en especial los principios de enfoque transversal de género, diferencial y de no discriminación¹²⁷. Asimismo, se acordó que en el proceso de elaboración de la metodología podrían coadyuvar expertas o expertos, al igual que organismos internacionales especializados en

126. Segunda Convocatoria para seleccionar a la persona a ocupar el cargo de Titular de la COBUPEJ. Base Duodécima.

127. Segunda Convocatoria para seleccionar a la persona a ocupar el cargo de Titular de la COBUPEJ. Base Novena.



materia de derechos humanos, sin embargo no se logró concretar ninguna colaboración.

Los días 28 y 29 de mayo de 2018 el Mecanismo de Preselección se reunió nuevamente para concluir la definición de la herramienta de evaluación de las personas aspirantes. Se trató de generar una guía para las y los integrantes del Mecanismo a fin de determinar los criterios objetivos de ponderación y valoración relacionados con alcances de cada uno de los requisitos establecidos en la convocatoria y por otro lado, para fortalecer la transparencia, claridad y objetividad del proceso. Se resaltó la importancia de valorar la práctica y experiencia de las personas aspirantes en temas relevantes en la materia, como uno de los componentes prioritarios de la guía de evaluación.

De igual manera, en dichas reuniones de trabajo se acordaron las reglas a aplicar en cuanto al procedimiento de examen de conocimientos y la versión final de su formato, el cual consistió en la resolución de un caso práctico, así como en las preguntas de conocimientos propuestas por el CEPAD. De manera particular, entre las cuestiones planteadas en el examen se solicitó a las



personas candidatas a cargo resolver un caso práctico sobre desaparición de una menor de edad, desarrollar un plan de atención a víctimas, diseñar indicadores para evaluar los resultados del desempeño de la COBUPEJ, elaborar un plan de capacitaciones para el personal, describir una propuesta sobre los mecanismos de coordinación y participación que se incorporarían en su trabajo siendo la persona a cargo de la comisión, así como determinar las acciones específicas de búsqueda de personas desaparecidas de larga data, entre otras. Además, en el cuestionario se agregaron las preguntas básicas de conocimientos relacionadas con el análisis del contexto local de desaparición de personas, procesos de identificación forense y contenidos de la LGDFDP. La duración del examen fue de tres horas, y previamente a su realización se decidió definir de manera conjunta las respuestas más idóneas para cada una de las preguntas, a fin de clarificar y nivelar su estándar.

La información compartida durante el examen por las personas postulantes iba a ser verificada y contrastada durante las entrevistas presenciales, cuya metodología, reglas y contenidos al igual se aprobaron por unanimidad por parte del Mecanismo de Preselección. Se decidió dedicar para cada persona entrevistada un espacio de diez minutos a fin de realizar las preguntas



generales programadas, y posteriormente, otros 10 minutos para llevar a cabo otro tipo de preguntas que surgirían de la entrevista o del examen. El objetivo de realizar las entrevistas fue valorar a profundidad si las personas aspirantes respondían a los criterios de la convocatoria, contaban con la capacidad de liderazgo y de resolver los problemas, verificar sus conocimientos, así como conocer su grado de sensibilidad, trato y apertura para las víctimas.

En la reunión del 29 de mayo de 2018 se informó que se postularon dieciséis personas para participar en el proceso de selección. Cabe señalar que después de la revisión formal de la documentación presentada por las y los aspirantes resultó que tres personas no cumplieron con todos los requisitos formales establecidos en la convocatoria y presentaron su documentación incompleta por lo que se decidió no invitarlos a participar en las entrevistas.

Posteriormente, el día 30 de mayo de 2018 trece personas realizaron el examen, y el 31 de mayo doce personas fueron entrevistadas y se llevó a cabo la valoración de los resultados del examen, conforme a los criterios determinados y aprobados de manera conjunta.



El 1 de junio de 2018 se realizó una evaluación final y valoración del grado de cumplimiento de los requisitos de la convocatoria por parte de todas las personas aspirantes. Dicho proceso concluyó con la presentación del informe general de resultados del Mecanismo de Preselección. En el documento se determinó que existían las condiciones para designar a la persona titular de la COBUPEJ y se presentó la lista de personas aspirantes con sus calificaciones correspondientes, siguiendo el orden de mayor a menor puntaje obtenido del total de los elementos de valoración.

Además, el Mecanismo de Preselección destacó a las siguientes personas postulantes como mejor calificadas: Francisco Javier Ávila Navarro (67.5 puntos), Martha Berenice Vázquez Chora (65.5 puntos) y Víctor Manuel Pérez López (58 puntos). Cabe señalar que el número máximo de puntaje obtenido en el proceso fue menor de 70 puntos de 100, por lo que los resultados de evaluación de las personas invitadas a trabajar en la COBUPEJ daban elementos para cuestionar el cumplimiento satisfactorio de las expectativas del proceso.



Luego de la presentación del informe general, Por Amor a Ellxs, CLADEM, Jalisco Cómo Vamos y el CEPAD entregaron al Gobernador del Estado de Jalisco una carta pública, mediante la cual se realizó una recomendación para que en la designación de la/el titular de la COBUPEJ se considerara a la persona que obtuvo el mayor puntaje entre las personas aspirantes al cargo tras la evaluación, es decir, a Francisco Javier Ávila Navarro, a fin de reafirmar la legitimidad del proceso de selección¹²⁸.

El 4 de junio de 2018, la SSG anunció la conclusión del proceso de selección y que el Gobernador designó a Francisco Javier Ávila Navarro, persona aspirante mejor calificada en todo el proceso de selección, como titular de la institución, tomando la decisión con base en méritos y resultados de la evaluación de las personas candidatas por parte del Mecanismo de Preselección¹²⁹.

128. Centro de Justicia para la Paz y Desarrollo (2018). Recomendación para seleccionar a la persona responsable de la Comisión Estatal de Búsqueda del Estado de Jalisco. 4 de junio de 2018. Recuperado: <https://CEPAD.org.mx/2018/06/recomendacion-seleccion-comision-busqueda-jalisco/>

129. Secretaría General de Gobierno de Jalisco (2018). El Secretario General de Gobierno informa la determinación del titular del Ejecutivo para designar al Comisionado de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco. 4 de junio de 2018. Recuperado de: <https://sgg.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/1096>



Cabe mencionar que Ávila Navarro previamente a su nuevo encargo fue consultor independiente en materia de graves violaciones a los derechos humanos, trabajando con colectivos de familiares de personas desaparecidas, instituciones de procuración de justicia, poder judicial, y corporaciones de seguridad pública. Asimismo fungió como Director del Comité Especializado en Secuestro y laboró para la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas¹³⁰.

En la reunión del 4 de junio el Secretario General de Gobierno informó también que las personas que concluyeron el proceso en segunda y tercera posición de acuerdo al puntaje obtenido en la evaluación, Martha Berenice Vázquez Chora quien contaba con experiencia académica y de investigación y Víctor Manuel Pérez López, quien se desempeñaba en diversas dependencias de las instituciones de procuración de justicia de Sinaloa y Aguascalientes, respectivamente, fueron invitadas a colaborar en la COBUPEJ¹³¹.

130. Secretaría General de Gobierno de Jalisco.. Curriculum Vitae - Francisco Javier Ávila Navarro. Recuperado de: https://sgg.jalisco.gob.mx/sites/sgg.jalisco.gob.mx/files/francisco_javier_avila_navarro.pdf

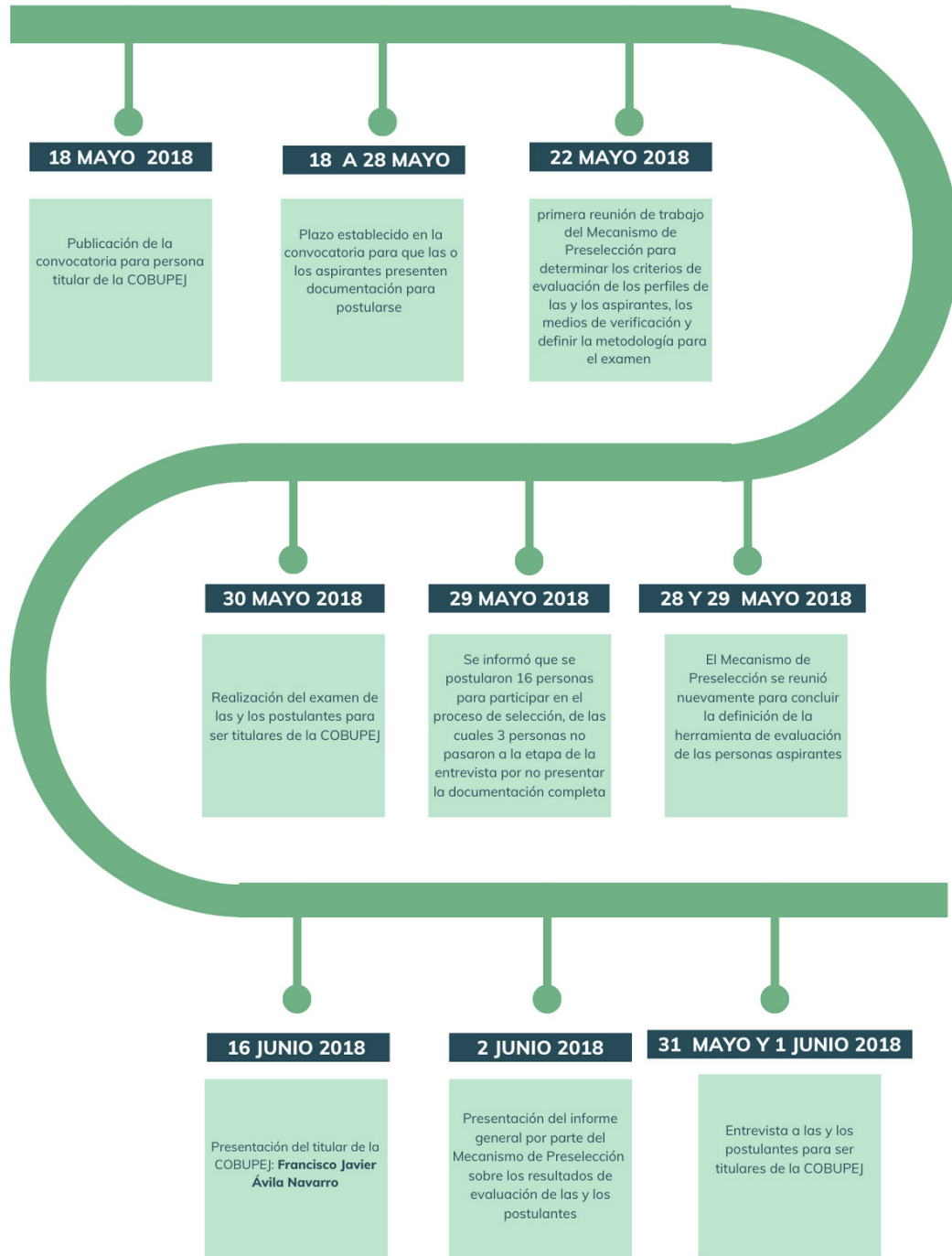
131. Secretaría General de Gobierno de Jalisco (2018). El Secretario General de Gobierno informa la determinación del titular del Ejecutivo para designar al Comisionado de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco. 4 de junio de 2018. Recuperado de: <https://sgg.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/1096>



Es importante resaltar que el proceso de selección realizado con base en la segunda convocatoria facilitó la disposición y voluntad política del gobierno estatal. Se demostró apertura y flexibilidad para facilitar las condiciones adecuadas a fin de designar a la persona más idónea a cargo de la COBUPEJ y al garantizar la participación directa de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil en todas las etapas del procedimiento, se consolidó un escrutinio público real y se atendió el espíritu y principios establecidos en la LGDFDP y en el decreto. En este sentido, la metodología aplicada durante el proceso de selección se basó en el reconocimiento del papel clave de familiares de personas desaparecidas y sus experiencias, así como contribuyó a la objetividad e imparcialidad del proceso, sobre todo al establecer de manera conjunta los criterios fijos y claros de evaluación de los perfiles.

SEGUNDO PROCESO DE SELECCIÓN DE LA PERSONA TITULAR DE LA COBUPEJ

18 MAYO 2018 - 16 JUNIO 2018





3.4 PRIMERA ETAPA DE LA COBUPEJ: DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL

A partir del nombramiento de Francisco Javier Ávila Navarro a cargo de la COBUPEJ iniciaron varias acciones a fin de consolidar la institución. Desde el inicio, ante la gravedad de desapariciones de personas en Jalisco, se generaron algunas expectativas para que este organismo abonara a dar respuestas a familiares de personas desaparecidas, sobre todo que las mismas estuvieran involucradas en la selección de la persona titular. Ante una nueva y desconocida lógica de operar de la comisión de búsqueda y el desafío de su coordinación y articulación con otras instituciones dentro del andamiaje institucional del estado, para su instalación se necesitaba dotar a la COBUPEJ con el respaldo político suficiente, incluyendo la creación un adecuado esquema normativo interno, recursos materiales y tecnológicos necesarios, consolidación de su propia infraestructura, así como el número considerable de personal profesional y capacitado.

En el marco del fortalecimiento del funcionamiento de la COBUPEJ, la Secretaría General de Gobierno (SGG) convocó a representantes de colectivos de



familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil locales para que participaran en mesas de trabajo interinstitucionales, mediante las cuales se pretendía dar seguimiento a la situación de las personas desaparecidas en Jalisco y dar continuidad a las acciones de participación conjunta iniciadas durante el proceso de selección. En este sentido, a partir del 21 de junio y a finales de agosto de 2018 se realizaron reuniones semanales como parte de dos espacios de diálogo con autoridades estatales: la primera mesa de trabajo estaba relacionada con la “puesta en operación de la comisión de búsqueda de personas” y la segunda abarcaba “acciones y temas diversos”.

Como antecedente a los espacios de participación conjunta e interlocución organizados por parte de la SGG, se puede mencionar la Mesa de Seguimiento a la implementación de la Fiscalía Especial de Personas Desaparecidas (FEPD) iniciada a finales del año 2017 tras su creación, que incluía reuniones periódicas sostenidas entre representantes de dicha dependencia, Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF), Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Jalisco (CEEAVJ), colectivos de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad



civil. Asimismo, previo al proceso de selección del titular de la COBUPEJ, el gobernador facilitó el desarrollo de dos sesiones de trabajo en primer semestre de 2018 con la finalidad de generar una propuesta de agenda, misma que pondría en el centro a las víctimas de desaparición¹³², sin embargo en dichas reuniones no se garantizó una amplia participación de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil y tampoco se lograron avances sustantivos.

Entre los actores que formaron parte de las mesas interinstitucionales de trabajo iniciadas a partir del 21 de junio de 2018 estuvieron presentes por parte de los colectivos y organizaciones de la sociedad civil: Por Amor a Ellxs, Fundej, CLADEM y CEPAD, y por parte del Gobierno del Estado de Jalisco acudieron representantes de las siguientes instituciones y dependencias: SGG, Subsecretaría de Enlace Legislativo y Concertación Social, COBUPEJ, Instituto Jalisciense de las Mujeres, FEPA, Fiscalía de Derechos Humanos y Subsecretaría de Planeación y Evaluación.

132. Secretaría General de Gobierno (2018). Minuta de trabajo para la selección del comisionado de Búsqueda. 8 de mayo de 2018.



En el marco de las mesas de trabajo se presentó el Diagnóstico sobre la Situación de las Personas Desaparecidas en el Estado de Jalisco¹³³, realizado por el Ejecutivo estatal, con base en el cual se determinaron diversas medidas que el gobierno proponía llevar a cabo de manera inmediata para atender la problemática de desaparición de personas en la entidad. Dichas medidas se agrupaban en tres ejes que correspondían a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación del daño, mismas que iban a implementarse con base en el principio de participación conjunta.

Entre las acciones contempladas en el documento se encontraban las siguientes: realizar un diagnóstico preventivo que perfilara a las víctimas y a las zonas de riesgo, enviar al Congreso local las iniciativas de ley necesarias para que fuera obligatoria la creación de unidades de búsqueda en municipios del estado de Jalisco, modificar el presupuesto para asignar recursos a la puesta en marcha de las acciones, fortalecer todos los mecanismos gubernamentales de atención integral a las víctimas, implementar una línea telefónica de denuncia que permitiría la detección de casas de seguridad y movimientos asociados al delito y crear el Centro de la Memoria y la

133. Gobierno de Jalisco (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo. 2018 – 2014. Personas desaparecidas. P. 547. Recuperado de: <https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2019-09/Diagnostico.pdf>.



Cultura de la Paz, entre otras. Cabe señalar que dichas medidas inicialmente iban a orientar el desarrollo de las actividades en las mesas de trabajo, sin embargo nunca fueron previamente consultadas y diseñadas con familiares de personas desaparecidas¹³⁴.

En cuanto al desarrollo de las mesas de trabajo, el objetivo de la mesa relacionada con la COBUPEJ fue su consolidación y la adecuada implementación de la LGDFDP en Jalisco. Cabe señalar que las acciones a realizar en el marco de este espacio requerían un análisis profundo del estado de implementación de la legislación general en la entidad, y posteriormente, el diseño del marco institucional y políticas públicas locales en atención a dicho análisis. Asimismo, se planteó generar un esquema de calendarización y planeación conjunta de actividades para lograr la puesta en operación y fortalecimiento de la COBUPEJ y por otro lado, se determinó como fundamental la creación del mecanismo de coordinación interinstitucional para las acciones de búsqueda, con participación de familiares de personas desaparecidas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil.

134. Gobierno de Jalisco (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo. 2018 – 2014. Personas desaparecidas. P. 547. Recuperado de: <https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2019-09/Diagnostico.pdf>



En las sesiones de dicha mesa se construyó una matriz de obligaciones legales para el diseño institucional estatal conforme a lo establecido en la LGDFDP, junto a un diagnóstico de las acciones de armonización o modificaciones de carácter legal y reglamentario a fin de fortalecer la normatividad referente a los procesos de búsqueda e investigación. Se abordaron las necesidades relativas a la armonización de la ley general en Jalisco mediante aprobación de la legislación local relacionada con el procedimiento de declaración especial de ausencia por desaparición, ley estatal en materia de desaparición, así como la armonización de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco con las disposiciones de la Ley General de Víctimas, considerando mejorar su estándar. Además, por parte del Ejecutivo se planteaba buscar reformas legislativas a fin de aumentar penas en casos de desintegración de cuerpos e identificar mecanismos para regular la venta de químicos y otras sustancias que pudieran ser usadas para la disolución de restos humanos, ante el modus operandi presente entonces en Jalisco.

En cuanto a las actividades que se priorizaron en la primera mesa, fue la elaboración del proyecto para integrar el Consejo Consultivo de la COBUPEJ



en el marco del cumplimiento de lo establecido en el decreto y la LGDFDP, así como para formalizar los procesos de participación conjunta en Jalisco. A fin de elaborar la convocatoria para integrar el Consejo se realizaron múltiples reuniones semanales de trabajo exhaustivo durante las cuales se lograron diseñar y analizar los contenidos respecto al proceso de selección de las y los consejeras/os y la conformación del Consejo. Sin embargo, a pesar de haber aprobado la convocatoria por las y los integrantes de la mesa de trabajo y de los múltiples esfuerzos técnicos realizados para su creación, incluyendo su revisión por actores externos, la misma nunca fue publicada y a la fecha en Jalisco no se cuenta con un consejo estatal ciudadano.

Finalmente, otra de las actividades programadas dentro del plan de acción de la primera mesa de trabajo fue la elaboración del Reglamento Interno de la COBUPEJ. El mismo decreto que creó la COBUPEJ establece que después de la designación de la persona titular, de manera inmediata se debía proceder a la presentación del proyecto de Reglamento Interno de la Comisión¹³⁵. Aunque se trata de una obligación legal, hasta el momento, a más de dos años de la existencia de la COBUPEJ en el estado, no se han logrado concretar avances en esta materia, a pesar de que el tema ha sido

135. Decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ. Transitorio Tercero.



colocado en múltiples ocasiones como una de las exigencias principales desde la sociedad civil, situación que limita la capacidad de la institución.

En lo que concierne a la segunda mesa de trabajo, tal como se señaló previamente, su enfoque fue atender diversos temas relevantes para la problemática de desaparición de personas en Jalisco, por lo que se lograron reunir el número más amplio de actores que formaron parte de este espacio interinstitucional.

En cuanto a la participación de los colectivos y organizaciones que estuvieron presentes, se puede señalar a Por Amor a Ellxs, Fundej, CLADEM, CEPAD, Fundación Idea, Federación de Estudiantes Universitarios (FEU), Jalisco Cómo Vamos y Consejo Coordinador de Jóvenes Empresarios. En lo referente a las instituciones que representaban el Gobierno del Estado de Jalisco, participaron SGG, Subsecretaría de Enlace Legislativo y Concertación Social, COBUPEJ, IJCF, FEPE, Fiscalía de Derechos Humanos, Subsecretaría de Planeación y Evaluación, Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG), Consejo Estatal de Seguridad Pública, Dirección General de Comunicación Social, Fiscal Regional, y CEEAVJ.



En el inicio del proceso de diálogo formalizado en la segunda mesa de trabajo se revisaron las propuestas de líneas de acción, derivadas del anteriormente mencionado “Diagnóstico sobre la Situación de las Personas Desaparecidas y No Localizadas en el Estado de Jalisco” y se calendarizaron las presentaciones de avances de trabajo en materia de desaparición de personas por parte de varias de las dependencias estatales que se encontraban presentes.

En el seguimiento a esta programación, se realizó la presentación de la actividad que llevó a cabo el Instituto de Información Estadística y Geográfica, conjuntamente con la FEPD, de depurar las carpetas de investigación y averiguaciones previas relacionadas con desapariciones de personas y a partir de este proceso, crear una base de datos unificada y sistematizar la información con la posibilidad de realizar cruces de variables con otras fuentes y registros. Asimismo, se presentaron avances del estudio de perfil socio-demográfico de víctimas de desaparición realizado por la Dirección General de Análisis y Contexto de la FEPD.



Cabe señalar que la información compartida durante posteriormente se iba a hacer pública y este compromiso fue reforzado por el entonces Gobernador del Estado de Jalisco, Aristoteles Sandoval, quien anunció que a finales de agosto de 2018 se presentarían los datos cuantitativos y cualitativos sobre la problemática de desaparición de personas en el estado y que se daría a conocer “un registro claro y transparente de la situación de nuestros desaparecidos en nuestra entidad”¹³⁶, situación que nunca sucedió y a la fecha se desconoce la información cualitativa correspondiente.

De igual manera, dentro de la segunda mesa de trabajo se planteó llevar a cabo las acciones para consolidar un registro estatal a fin de alimentar las bases de datos únicas a nivel nacional, conforme a lo establecido en la LGDFDP, incluyendo un apartado de consulta pública y un buzón para recibir información. Además se abordó la importancia de crear un registro estatal administrativo de detenciones.

En cuanto al desempeño del IJCF, se presentó la información sobre la integración de bases de datos forenses, incluyendo la base de datos Ante

136. El Informador (2018). Jalisco tendrá registro y estudio sobre desaparecidos. El Informador. 30 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://www.informador.mx/jalisco/Jalisco-tendra-registro-y-estudio-sobre-desaparecidos-20180830-0114.html>



Mortem y Post Mortem¹³⁷, y de datos genéticos. También, se decidió establecer una mesa de coordinación entre el mismo IJCF, la FEPD y la COBUPEJ con la finalidad de realizar un diagnóstico de omisiones e impedimentos de los procesos de identificación de personas, así como para generar acciones para integrar los resultados de la toma de muestras genéticas de familiares de personas desaparecidas a los expedientes de investigación correspondientes.

Por su parte, la Fiscalía Regional presentó el inventario y registro de fosas clandestinas localizadas hasta junio de 2018 y compartió el protocolo que se aplica cuando se procesa e interviene en una fosa clandestina. Se consideró como pendiente generar un plan de trabajo para crear el registro estatal de fosas clandestinas y elaborar un flujograma que describiría el proceso de información y notificación sobre su localización.

Entre otras temáticas, se abordaron también las acciones de prevención social, sobre todo en municipios y regiones del estado con mayor

137. Esta base de datos es una herramienta informática de gestión forense en la que se recopilan, procesan y cruzan datos de personas desaparecidas con información de personas fallecidas no identificadas, impulsada por el Comité Internacional de la Cruz Roja. Se puede consultar la siguiente publicación para más información al respecto <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/icrc-003-4155.pdf>



exposición a factores de riesgo, mismas que nunca fueron ejecutadas, así como lo referente a los lineamientos para la operación del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral que opera la CEEAVJ. Cabe señalar que aunque la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco se aprobó en el año 2014 y posteriormente se creó dicho Fondo, la institución no contaba con los lineamientos para otorgar las medidas de ayuda y asistencia a las víctimas, hasta el mes de mayo de 2019¹³⁸.

En cuanto a los asuntos transversales planteados durante las mesas de trabajo, se posicionó la exigencia de que el Ejecutivo solicitara el incremento del presupuesto destinado para los procesos de búsqueda de personas desaparecidas e investigación, debido a que las instituciones encargadas de los mismos desde el inicio de sus operaciones no han contado con los recursos suficientes para implementar sus estructuras previstas en los marcos normativos correspondientes y cumplir con sus funciones de manera adecuada.

138. Periódico Oficial. 4 de mayo de 2019. Acuerdo del pleno por el que se emiten los lineamientos para el funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral de Víctimas contemplado en la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco. 4 de mayo de 2019. Recuperado de: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/05-04-19-iii.pdf>



En seguimiento a este punto, el Ejecutivo estatal se comprometió a compartir en las mesas de trabajo un anteproyecto de presupuesto para ejercerse en 2019. Asimismo, se informó sobre la presentación de la iniciativa para modificar el presupuesto y proveer de recursos a la FEPD, la COBUPEJ y el IJCF, ante el Congreso de Jalisco, incluso se mencionó que con base al diagnóstico institucional se crearía una bolsa especial de 100 millones de pesos para dotar a la COBUPEJ y a la FEPD de equipo técnico, humano y táctico necesario¹³⁹.

No obstante lo anterior, al final dicha iniciativa (1138/2018), si bien fue presentada por el Ejecutivo ante el Congreso del Estado de Jalisco el 19 de julio de 2018, en su contenido desde un inicio no se contemplaba incluir los recursos destinados para la COBUPEJ y la FEPD. En el documento se mencionó el “óptimo funcionamiento del Sistema de Justicia Penal” y la necesidad de fortalecer la institución del Ministerio Público, siguiendo el Eje Estado de Derecho de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. La iniciativa consideró incorporar a la plantilla del personal de la FGE 170 plazas, y 10 plazas para la contratación de personas peritos en

139. Gobierno de Jalisco. Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo. 2018 – 2014. Personas desaparecidas. P. 547. Recuperado de: <https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2019-09/Diagnostico.pdf>



psicología para el IJCF¹⁴⁰, sin que esto tenga relación con el fortalecimiento de los procesos en materia de desaparición de personas.

Otra de las peticiones que se había reiterado en múltiples reuniones en el marco de ambas mesas de trabajo, fue crear un sustento legal para sentar las bases de los espacios de diálogo sostenidas entre la sociedad civil y las autoridades locales y formalizar el espacio. Lo anterior para garantizar su continuidad ante la próxima transición del gobierno estatal y para aumentar la importancia y seguimiento a lo acordado.

En atención a dicha exigencia, durante la segunda mesa de trabajo del 9 de agosto de 2018, se presentó la estrategia de crear una base jurídica para este proceso de diálogo a través de la publicación de un decreto, mediante el cual se crearía una Comisión Interinstitucional del Sistema de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco y que todos los asuntos abordados en las reuniones pasadas serían competencia de dicha Comisión.

140. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. A.C. (2018). Exigimos la dotación de recursos suficientes para una implementación seria y adecuada de la Ley General en Materia de Desaparición de personas. 25 de junio de 2018. Recuperado de: <https://CEPAD.org.mx/2018/07/exigimos-recursos-ley-general-desaparecidos/>



Posteriormente, durante varias mesas de trabajo de manera colectiva se discutieron, revisaron y aprobaron los contenidos del proyecto de decreto gubernamental, el cual crearía una Comisión Interinstitucional para el seguimiento y fortalecimiento de la FEPD y de la COBUPEJ.

Considerando los antecedentes de las dos mesas de trabajo convocadas por la SGG, así como la mesa de seguimiento relacionada con el proceso de implementación de la FEPD, se acordó dividir esta Comisión en dos espacios de diálogo, uno para fortalecer la FEPD y otro para reforzar el funcionamiento de la COBUPEJ.

En consecuencia a este proceso, el 6 de septiembre de 2018 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el decreto mediante el que se creó la “Comisión Interinstitucional para el seguimiento de las acciones implementadas por el Gobierno del Estado de Jalisco para el fortalecimiento de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y de la Comisión de Búsqueda de Personas, ambas del Estado de Jalisco”¹⁴¹, el cual constituyó

141. Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2018). Decreto DIGELAG DEC 014/2018 que crea la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento de las Acciones Implementadas por el Gobierno del Estado de Jalisco para el Fortalecimiento de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y de la Comisión de Búsqueda de Personas, ambas de Estado de Jalisco. Disponible en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/jueves-6-de-septiembre-de-2018-4>



un avance sustancial en cuanto al proceso de participación y coordinación, pero sólo en el papel.

La Comisión Interinstitucional inició su operación como un órgano auxiliar de la Administración Pública Centralizada de carácter permanente, con el objeto de garantizar la participación y contribuir a generar mecanismos de coordinación adecuados para los sectores público, social y privado, así como fungir como un mecanismo de seguimiento y evaluación de las acciones implementadas por el Gobierno del Estado de Jalisco para el fortalecimiento de la FEPD y de la COBUPEJ¹⁴².

Esta Comisión, atendiendo el principio de participación conjunta, transparencia, rendición de cuentas, progresividad, perspectiva de derechos humanos y el enfoque diferenciado, operaría bajo las siguientes líneas de acción:

142. Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2018). Decreto DIGELAG DEC 014/2018 que crea la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento de las Acciones Implementadas por el Gobierno del Estado de Jalisco para el Fortalecimiento de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y de la Comisión de Búsqueda de Personas, ambas de Estado de Jalisco. Disposición Tercera. Disponible en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/jueves-6-de-septiembre-de-2018-4>.



- “Contribuir a la implementación y aplicación seria y adecuada de la Ley General y de la Ley General de Víctimas
- Coadyuvar en las acciones pendientes a la implementación y funcionamiento adecuado de la Comisión y de la Fiscalía Especializada
- Fomentar acciones de seguimiento y evaluación del funcionamiento de la Comisión y de la Fiscalía Especializada
- Contribuir técnicamente con las instituciones que forman parte de la Comisión Interinstitucional
- Colaborar en el diseño e implementación de estrategias y acciones relacionadas con búsqueda, investigación, identificación forense y atención integral a víctimas de desaparición”¹⁴³.

143. Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2018). Decreto que crea la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento de las Acciones Implementadas por el Gobierno del Estado de Jalisco para el Fortalecimiento de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y de la Comisión de Búsqueda de Personas. Disposición Undécima. Disponible en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/jueves-6-de-septiembre-de-2018-4>.



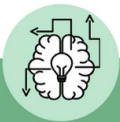
LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA EL SEGUIMIENTO DE LA COBUPEJ Y LA FEPD



Contribuir a la implementación y aplicación seria y adecuada de la Ley General y de la Ley General de Víctimas



Coadyuvar en las acciones pendientes a la implementación y funcionamiento adecuado de la Comisión y de la Fiscalía Especializada



Fomentar acciones de seguimiento y evaluación del funcionamiento de la Comisión y de la Fiscalía Especializada



Contribuir técnicamente con las instituciones que forman parte de la Comisión Interinstitucional



Colaborar en el diseño e implementación de estrategias y acciones relacionadas con búsqueda, investigación, identificación forense y atención integral a víctimas

Fuente: Decreto DIGELAG DEC 014/2018



En cuanto a la integración de la Comisión Interinstitucional, tal como se mencionó, las mismas mesas de trabajo en los dos ámbitos institucionales originaron su conformación, creando dos mesas interinstitucionales, configuradas de manera diferente en cuanto a participación y a las problemáticas específicas a tratar en cada una de ellas:

- Mesa de seguimiento a la implementación de la FEPD
- Mesa de seguimiento a la implementación de la COBUPEJ¹⁴⁴

Conforme a la Disposición Cuarta del decreto gubernamental, en la integración de la Comisión Interinstitucional se previó la participación de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil, junto a diversas autoridades encargadas de los procesos de búsqueda,

144. Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2018). Decreto DIGELAG DEC 014/2018 que crea la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento de las Acciones Implementadas por el Gobierno del Estado de Jalisco para el Fortalecimiento de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y de la Comisión de Búsqueda de Personas, ambas de Estado de Jalisco. Disposición Octava. Disponible en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/jueves-6-de-septiembre-de-2018-4>



investigación, atención a víctimas e identificación forense, incluyendo a los siguientes actores¹⁴⁵:

- Secretaría General de Gobierno, quien preside la Comisión Interinstitucional
- Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
- Fiscalía General del Estado, a través de:
 - Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas
 - Fiscalía Central
 - Fiscalía de Derechos Humanos
- Comisión de Búsqueda de Personas
- Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Jalisco
- Instituto Jalisciense de las Mujeres
- Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses
- Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco (Fundej)

145. Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2018). Decreto DIGELAG DEC 014/2018 que crea la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento de las Acciones Implementadas por el Gobierno del Estado de Jalisco para el Fortalecimiento de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y de la Comisión de Búsqueda de Personas, ambas de Estado de Jalisco. Disposición Cuarta Disponible en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/jueves-6-de-septiembre-de-2018-4>



- Por Amor a Ellxs
- Centro de Justicia Para la Paz y el Desarrollo (CEPAD)
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM)
- Jalisco Cómo Vamos.

Cabe resaltar que a fin de dar aún más formalidad a los procesos de la Comisión se recalcó la importancia de la presencia en este espacio por parte de titulares de las instituciones correspondientes. Asimismo, en cuanto a la mesa de seguimiento a la implementación de la FEPD, se acordó invitar a la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en México como observadora de las acciones diseñadas y realizadas por parte de este espacio de diálogo¹⁴⁶.

146. Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2018). Decreto DIGELAG DEC 014/2018 que crea la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento de las Acciones Implementadas por el Gobierno del Estado de Jalisco para el Fortalecimiento de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y de la Comisión de Búsqueda de Personas, ambas de Estado de Jalisco. Disposición Novena. Disponible en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/jueves-6-de-septiembre-de-2018-4>



Además, se acordó que cuando los temas a tratar requirieran aportaciones específicas, en el marco de las reuniones de la Comisión Interinstitucional en pleno o en mesas de trabajo, era posible invitar a otros actores, representantes de las instituciones públicas de todos los órdenes de gobierno, así como a representantes de la sociedad civil y sector privado, incluyendo a las personas expertas, quienes únicamente tendrían el derecho a voz¹⁴⁷.

Todos los cargos previstos dentro de la Comisión Interinstitucional eran honoríficos y no se tenía contemplada ninguna compensación o retribución por la participación y trabajo realizado por parte de las personas integrantes de dicho organismo¹⁴⁸.

147. Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2018). Decreto DIGELAG DEC 014/2018 que crea la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento de las Acciones Implementadas por el Gobierno del Estado de Jalisco para el Fortalecimiento de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y de la Comisión de Búsqueda de Personas, ambas de Estado de Jalisco. Disposición Duodécima. Disponible en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/jueves-6-de-septiembre-de-2018-4>

148. Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2018). Decreto DIGELAG DEC 014/2018 que crea la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento de las Acciones Implementadas por el Gobierno del Estado de Jalisco para el Fortalecimiento de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y de la Comisión de Búsqueda de Personas, ambas de Estado de Jalisco. Disposición Quinta. Disponible en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/jueves-6-de-septiembre-de-2018-4>



Resulta importante mencionar que luego de la publicación del decreto, el 27 de septiembre de 2018 se realizó la sesión de instalación oficial de la Comisión Interinstitucional. De acuerdo con los transitorios tercero y cuarto del mismo, transcurridos 30 días contados a partir de la instalación de la comisión, se debían llevar a cabo la elaboración y aprobación de los lineamientos de su operación, y se debía aprobar su agenda única, sin embargo a la fecha de publicación de este informe, esto no ha ocurrido. Y si bien, las sesiones ordinarias de la Comisión se debían realizar mensualmente, aunado las sesiones extraordinarias, las cuales sería posible realizarlas cuando resultara necesario¹⁴⁹, después de la sesión de instalación oficial tampoco se realizaron más reuniones de seguimiento.

Cabe señalar que el cierre tan repentino de diálogo a partir del mes de septiembre de 2018 podría relacionarse con noticia pública de una grave violación a derechos humanos que ocurría en paralelo al supuesto compromiso del gobierno, de las cajas de refrigeración dentro de tráileres con los cuerpos de personas fallecidas sin identificar que eran resguardados por el

149. Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2018). Decreto DIGELAG DEC 014/2018 que crea la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento de las Acciones Implementadas por el Gobierno del Estado de Jalisco para el Fortalecimiento de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y de la Comisión de Búsqueda de Personas, ambas de Estado de Jalisco. Disposición Séptima. Disponible en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/jueves-6-de-septiembre-de-2018-4>



IJCF, las acciones de las autoridades locales para atender la crisis forense, y con la falta de apertura para someterse al proceso de rendición de cuentas sobre este tema en el marco de la Comisión Interinstitucional.

El proceso de participación y colaboración realizado durante los meses de mayo a septiembre de 2018 demostró que aún frente al establecimiento de la agenda con los objetivos en común, y los logros importantes impulsados por familiares de personas desaparecidas y organizaciones civiles, no se debe dejar de cuestionar la credibilidad, seriedad y transparencia de las acciones asumidas por las autoridades, así como la misma legitimidad de los procesos de diálogo, sobre todo que al final la voluntad política tiene carácter temporal, y más que ser un compromiso real ante la gravedad del contexto y generación de cambios, constituye una respuesta a la coyuntura política, y la construcción de una imagen.



COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA EL SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FEPD Y DE LA COBUPEJ

Órgano auxiliar de la Administración Pública Centralizada de carácter permanente, con el objeto de garantizar la participación y contribuir a generar mecanismos de coordinación adecuados para los sectores público, social y privado, así como fungir como un mecanismo de seguimiento y evaluación de las acciones implementadas por el Gobierno del Estado de Jalisco para el fortalecimiento de la FEPD y de la COBUPEJ.

La comisión interinstitucional debía hacer sesiones mensuales y sesiones extraordinarias. A la fecha solamente se ha hecho la sesión de instalación.



Fecha de creación: 6 de septiembre de 2018



Compuesta por: Mesa de seguimiento para la implementación de la FEPD y Mesa de seguimiento para la implementación de la COBUPEJ, conformadas por autoridades estatales, colectivos de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil



Sesiones realizadas: Una sesión de instalación

Fuente: Decreto DIGELAG DEC 014/2018



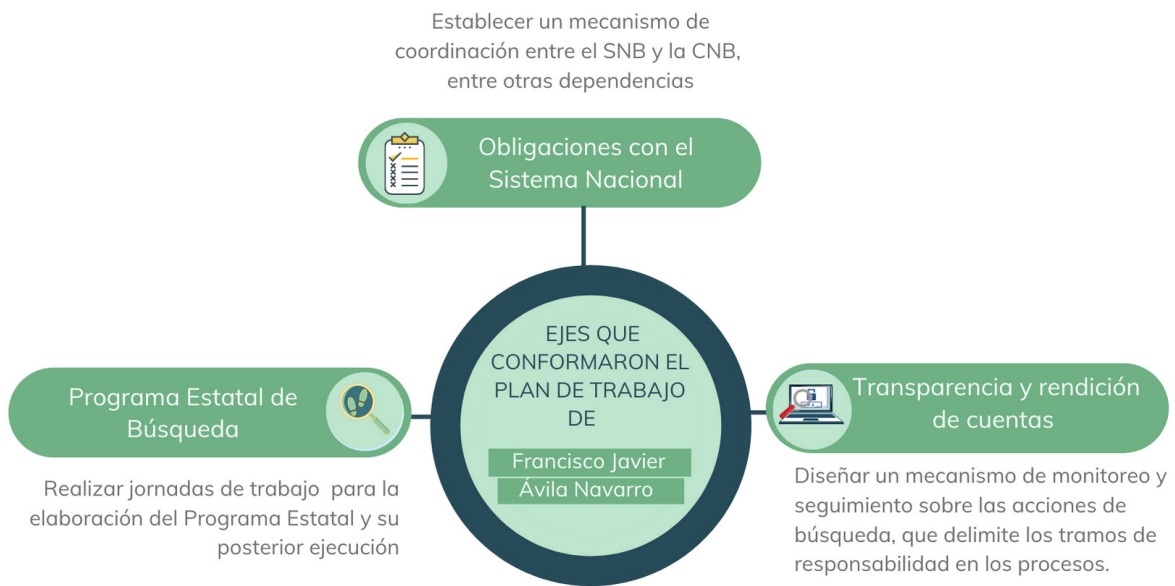
3.5 DESEMPEÑO Y REVISIÓN DE PLAN DE TRABAJO DEL PRIMER TITULAR DE LA COBUPEJ: FRANCISCO JAVIER ÁVILA NAVARRO

Durante las mesas de trabajo, convocadas por la Secretaría General de Gobierno (SGG), el titular de la COBUPEJ fue responsable de coordinar el primer espacio de diálogo, el cual tenía la finalidad de poner en marcha y consolidar a la comisión. Se trataba de sentar las bases para la adecuada y seria implementación de la LGDFDP en Jalisco y el comisionado de búsqueda tomó un papel importante en este proceso debido a sus conocimientos sobre la legislación general y apertura para escuchar las voces de familiares de personas desaparecidas y representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Cabe mencionar que algunos de los puntos que se abordaron durante las mesas de trabajo coincidían con la propuesta de plan de trabajo que Ávila Navarro presentó durante el proceso de selección, como parte de los documentos obligatorios a entregar, y que era uno de los elementos de valoración de idoneidad de los perfiles de personas aspirantes al cargo. En este sentido, su propuesta se dividía en tres categorías: Obligaciones



con el Sistema Nacional, Programa Estatal de Búsqueda y Transparencia y Rendición de Cuentas, y cada una de las categorías contaba con los objetivos correspondientes a cumplir.



Fuente: Plan de Trabajo de Francisco Javier Ávila Navarro



Para el apartado de Obligaciones con el Sistema Nacional se contemplaba establecer un mecanismo de coordinación con la CNB y otras dependencias y entidades del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, programar la ejecución de acciones para el cumplimiento del Programa Nacional de Búsqueda, identificar y priorizar las necesidades de operación de búsqueda a nivel local, colaborar en la revisión y actualización del Protocolo Homologado de Búsqueda y demás normatividad sustantiva, colaborar con la CNB en el seguimiento a búsquedas a su cargo, en virtud de sus circunstancias de ejecución o relevancia social, atender las recomendaciones del Consejo Nacional Ciudadano, elaborar programas emergentes para atender alertas por aumento significativo de desapariciones en el estado, colaborar con las instituciones federales de procuración de justicia en la investigación y persecución de otros delitos y colaborar en el diseño de programas regionales de búsqueda de personas, así como proponer acciones específicas de búsqueda derivadas de análisis del fenómeno de desaparición a nivel estatal y regional, compartiendo prácticas locales exitosas.

En cuanto a la categoría sobre Programa Estatal de Búsqueda se previeron las siguientes metas: realizar jornadas de trabajo con familiares de personas desaparecidas, organizaciones de víctimas, personas expertas y autoridades,



a fin de recolectar insumos para la elaboración del Programa Estatal, y su posterior ejecución, bajo planeación estratégica, la misión, metas, objetivos y líneas de acción en materia de búsqueda. Asimismo, se contemplaba proponer las bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades del gobierno del Estado, para la búsqueda y localización de personas, así como para prevención de la desaparición, establecer los procedimientos diferenciados aplicables en la búsqueda, elaborar diagnósticos y análisis de contexto, así como la normatividad interna que defina y guíe los procedimientos sustantivos de operación. Además, en cuanto a la colaboración e intercambio de información interinstitucional, se preveía diseñar un mecanismo de intercambio continuo de información con la Fiscalía para coordinar acciones de búsqueda y localización, a partir de la información obtenida en sus investigaciones, colaborar con la CEEAVJ y la Fiscalía en la elaboración de análisis de riesgo para la implementación de medidas de protección, diseñar un sistema informático que concentre información útil y actualizada para la búsqueda, y por otro lado, coordinar la Campaña Estatal de Registro de Información “CERI” sobre: personas desaparecidas y no localizadas, datos forenses, fosas clandestinas, detenciones, personas fallecidas no identificadas y no reclamadas, entre otras.



En lo que concierne el tercer rubro Transparencia y Rendición de Cuentas, se tenía previsto emitir los criterios de capacitación, certificación y evaluación del personal que participe en las acciones de búsqueda, conforme a los más altos estándares internacionales; establecer una matriz de evaluación (personal e institucional) para identificar perfiles, necesidades y niveles de eficiencia, con indicadores de proceso y de resultado y diseñar un mecanismo de monitoreo y seguimiento sobre las acciones de búsqueda, que delimite los tramos de responsabilidad en los procesos¹⁵⁰.

Asimismo, el titular de la COBUPEJ en su plan de trabajo definió las acciones concretas para los primeros cien días, entre los cuales se destacan las siguientes:

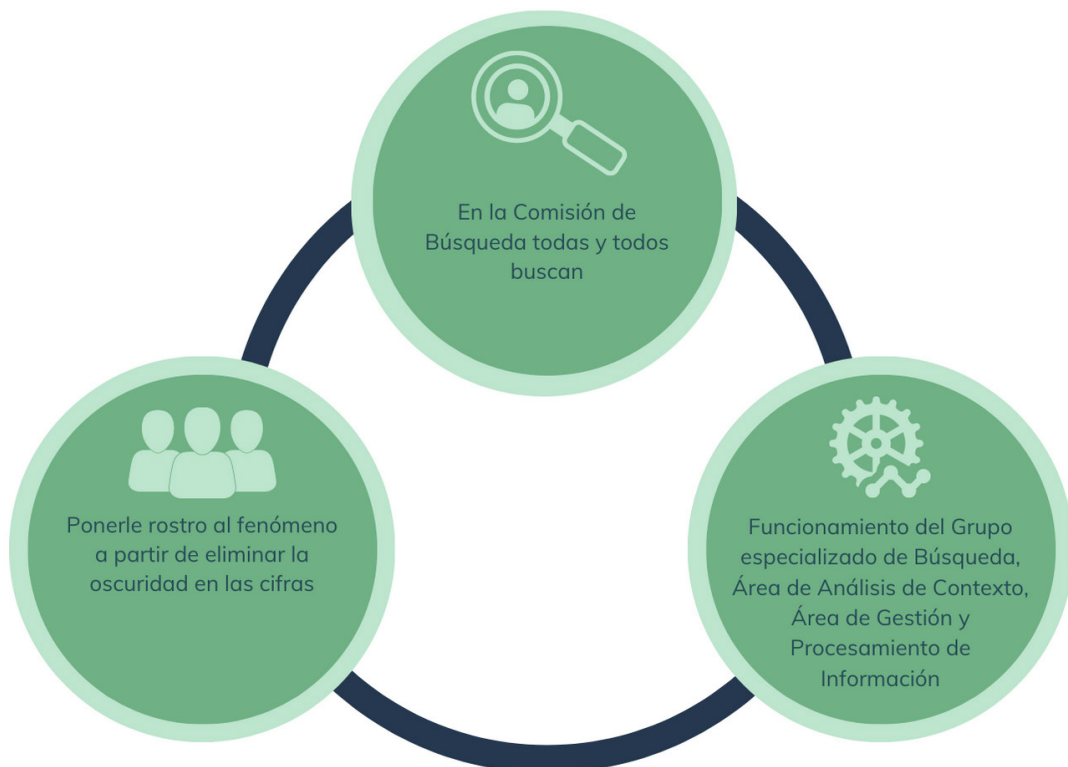
- “Ponerle rostro al fenómeno a partir de eliminar la oscuridad en las cifras
- En la Comisión de Búsqueda todas y todos buscan
- Terminar el año funcionando con: Grupo Especializado de Búsqueda, Área de Análisis de Contexto, Área de Gestión y Procesamiento de Información”¹⁵¹.

150. Francisco Javier Ávila Navarro. Plan de Trabajo.

151. Ibid.



ACCIONES DEL PLAN DE TRABAJO DE FRANCISCO JAVIER ÁVILA NAVARRO



Fuente: Plan de Trabajo de Francisco Javier Ávila Navarro



Los contenidos del plan de trabajo del primer Comisionado de Búsqueda se vinculaban con lo establecido en la LGDFDP, sin embargo, no fueron aterrizados en el contexto del estado de Jalisco. Asimismo, en el documento no se colocó un cronograma de actividades a realizar, no se consideró presentar estrategias de participación y coordinación interinstitucional más concretas, y tampoco se colocaron riesgos en la implementación del plan y formas de prevenir y mitigarlos. Además, no se contempló la creación de indicadores y medios de verificación para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos presentados en el plan.

Cabe señalar que ante la falta de indicadores referentes a la operación de la COBUPEJ establecidos dentro del plan de trabajo, en una respuesta obtenida por el CEPAD a la solicitud de acceso a la información en relación con la evaluación del desempeño de la COBUPEJ en 2018, se citó al Sexto Informe de Gobierno correspondiente a ese año. Particularmente se referenció el tomo primero y el eje de Estado de Derecho, en el cual se describe el proceso de creación de la comisión de búsqueda y se reitera el compromiso y avance del gobernador de “permitir a la sociedad su participación en los procesos de decisión de los organismos encargados de



atender, investigar y resolver problemas sociales con absoluta transparencia y legalidad”¹⁵².

Una de las primeras acciones anunciadas públicamente por el Comisionado de Búsqueda fue determinar la cifra real de personas desaparecidas en Jalisco ante la “imprecisión en los números”, lo que podría haberse considerado como un paso para dar cumplimiento a una de las acciones concretas para los primeros cien días presentadas en el Plan de Trabajo, que era “ponerle rostro al fenómeno a partir de la eliminación de la oscuridad en las cifras”, sin embargo dicha acción no logró materializarse¹⁵³.

Asimismo, debido a la periodicidad de las reuniones de las mesas de trabajo previamente descritas en los primeros dos meses de la administración de Ávila Navarro, se lograron sentar las bases para el diálogo participativo con familiares de personas desaparecidas y organizaciones locales, demostrando la voluntad de trabajar y generar cambios reales. En este sentido, el

152. Informe de Resultados, Eje Estado De Derecho. México: Jalisco (2018). Recuperado de: <https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/tomo-i-informe-de-resultados-vi-informe-de-gobierno.pdf>

153. El Informador. “Aclarar cifra real de desaparecidos, primer reto de comisionado estatal de Búsqueda”. 14 de junio de 2018. Recuperado de: <https://www.informador.mx/jalisco/Aclarar-cifra-real-de-desaparecidos-primer-reto-de-comisionado-estatal-de-Busqueda-20180614-0042.html>



comisionado contribuyó a impulsar la creación del Consejo Ciudadano y la elaboración de su convocatoria, y participó de manera activa en la creación del decreto de la Comisión Interinstitucional.

Sin embargo, al concluir las mesas de trabajo a finales de agosto de 2018 y el posterior cierre de diálogo, no se concretaron los esfuerzos en torno al Consejo y no se formalizó su creación y tampoco se impulsaron de parte del Comisionado las acciones para dar seguimiento a la Comisión Interinstitucional. Ante este panorama, se demostró la débil posición de la COBUPEJ y de su titular dentro del andamiaje institucional jalisciense, su dependencia de la voluntad política del Gobernador y SGG, y a su vez, la ausencia de su liderazgo ante la importancia de fortalecer la institución y las acciones que realizaba para dar respuestas a familiares de personas desaparecidas, convirtiéndose en una institución lejana a cubrir sus necesidades y expectativas.

Por otro lado, en cuanto a otros objetivos del plan de trabajo del Comisionado incumplidos, no se concretó la elaboración del Programa Estatal de Búsqueda, no se emitieron los procedimientos sustantivos de operación o programas emergentes para atender alertas por personas desaparecidas,



ni los procedimientos diferenciados aplicables en la búsqueda. Tampoco se realizó la Campaña Estatal de Registro de Información ni se dieron a conocer diagnósticos e informes de análisis de contexto, a pesar de haber designado el 4 de junio de 2018 a la persona a cargo del Área de Análisis del Contexto de la COBUPEJ. Y por otro lado, no se dio cumplimiento a lo relacionado con el apartado de la transparencia y rendición de cuentas, incluyendo la no elaboración de los informes de avances trimestrales o el informe anual para dar a conocer la medición de los resultados de su gestión¹⁵⁴.

La falta de la implementación adecuada del Plan de Trabajo previsto para el año 2018 quedó evidenciada por el hecho de que para el 2019 se propuso y utilizó el mismo Plan de Trabajo, con los objetivos y categorías temáticas iguales a las del año anterior, es decir, el Sistema Nacional, Programa Estatal de Búsqueda y Transparencia y Rendición de Cuentas¹⁵⁵.

Y si bien hubo claridad de que la puesta en marcha de la COBUPEJ iba a ser un trabajo “de largo aliento” y no se tendrían los resultados de visión de

154. Fiscalía del Estado de Jalisco. Expediente UT/OAST/1739/2019. *Infomex Jalisco*.

155. COBUPEJ. Expediente UT7OAST7173972019. *Infomex Jalisco*.



corto plazo¹⁵⁶, se observaban numerosos obstáculos y retos para cumplir conforme a lo establecido en la LGDFDP, el decreto y el plan de trabajo. En este sentido, no se generaron mecanismos de coordinación e intercambio de información indispensables para realizar las acciones de búsqueda inmediata. La institución no contaba con un reglamento interno ni con los recursos materiales, tecnológicos, de infraestructura y personales suficientes para ejercer sus funciones y atribuciones de manera libre y adecuada, lo que resultaba contradictorio al discurso oficial de las dos administraciones estatales sobre priorizar el tema de las desapariciones de personas dentro de su agenda política.

Ante las deficiencias legales, políticas, operativas y materiales que imposibilitaban implementar las medidas para eficientar la búsqueda, el 15 de mayo de 2019, a dos semanas de cumplir un año a cargo de la COBUPEJ, Francisco Javier Ávila Navarro renunció de manera imprevista, y el 16 de mayo del mismo año concluyó su proceso formal de entrega-recepción de manera ordinaria¹⁵⁷. Aunque el exfuncionario públicamente se negó a

156. Toral, J. (2018). Entrevista con el Comisionado Estatal de Búsqueda, Francisco Ávila. Lider 919. Recuperado de: <https://lider919.com/entrevista-con-el-comisionado-estatal-de-busqueda-francisco-avila>

157. Toral, J. (2019). Entrevista con el ex Comisionado de Búsqueda de Personas, Francisco Javier Ávila. Lider 919. Recuperado de: <https://lider919.com/entrevista-con-el-ex-comisionado-de-busqueda-de-personas-francisco-javier-avila/>



señalar los motivos de su renuncia, la situación se dio en el contexto de varias renunciaciones realizadas en aquel momento de manera paralela en el país, considerando que las razones pudieran ser la falta de recursos suficientes y adecuados, tanto humanos como materiales, así como la ausencia de comprensión del papel de la COBUPEJ en el andamiaje institucional y falta de dotación de prioridad en cuanto a los alcances de sus funciones en la agenda del Gobierno del Estado¹⁵⁸.

Posterior a su renuncia, Ávila Navarro reconoció su mal desempeño como comisionado de búsqueda admitiendo que “dejó mucho que desear”, y ante la ausencia de resultados sustantivos de su trabajo, los cuestionamientos y reclamos de familiares de personas desaparecidas con quienes decía tener el compromiso, reconoció que en las condiciones bajo las cuales le tocó operar no se atendieron las obligaciones marcadas por la LGDFDP¹⁵⁹.

158. Redacción Líder Informativo (2019). Preocupa renuncia de comisionados de Búsqueda de Desaparecidos en estados como Jalisco, ante la falta de prioridad en el tema. Líder 919. Recuperado de: <https://lider919.com/preocupa-renuncia-de-comisionados-de-busqueda-de-desaparecidos-en-estados-como-jalisco-ante-la-falta-de-prioridad-en-el-tema>

159. Toral, J. (2018) Entrevista con el Comisionado Estatal de Búsqueda, Francisco Ávila. Líder 919. Recuperado de: <https://lider919.com/entrevista-con-el-comisionado-estatal-de-busqueda-francisco-avila/>



Cabe destacar que posteriormente el ex titular de la COBUPEJ recibió como positivo el interés del gobierno de Enrique Alfaro Ramírez en dar seguimiento al tema de personas desaparecidas y colocarlo en el centro de su política y recalcó que se debía otorgar a la problemática el peso suficiente y atacar con todo el poder. Sin embargo, no compartió la visión del Ejecutivo sobre el papel de la COBUPEJ en la Estrategia Integral de Atención a Víctimas de Desaparición. Según el ex comisionado, la LGDFDP establece de manera muy clara las funciones de las comisiones de búsqueda y no se requieren más interpretaciones¹⁶⁰.

No pasa desapercibido que Ávila Navarro al presentar su renuncia no compartió un informe de avances ni realizó actividad de cierre de su mandato, situación que dificultó llevar a cabo un ejercicio de rendición de cuentas y evaluación de su gestión. Durante su titularidad tampoco se generaron condiciones mínimas para consolidar una comisión de búsqueda local con capacidad de responder a la gravedad de la problemática de desaparición de personas. Esta situación sin duda alguna se relacionaba con la falta de liderazgo de su titular y deficiencias en cuanto a su gestión,

160. *Ibid.*



sin embargo, uno de los principales motivos por los pocos avances en materia de búsqueda, fueron principalmente el nulo respaldo político y la falta de comprensión sobre el rol y las funciones de la COBUPEJ por parte del gobierno de Jalisco.

A pesar de haber realizado un proceso participativo y ejemplar de selección y designar a cargo de la COBUPEJ al candidato mejor evaluado, esto no fue suficiente para responder a las expectativas de familiares de personas desaparecidas y la sociedad civil en conjunto y cumplir con las objetivos de consolidar una nueva institución responsable de búsqueda en el marco institucional del estado. Faltó darle más peso político a la COBUPEJ y, a palabras del exfuncionario, apostar con firmeza "a una visión institucional de fortalecer instituciones, de hacer robustas las comisiones de búsqueda, de dotarlas de recursos, de darles uñas y dientes en el escenario institucional de (cada) gobierno local"¹⁶¹.

161. Toral, J. (2019). *Op.cit.*

4

COMISIÓN DE BÚSQUEDA DEL ESTADO DE JALISCO: SEGUNDA ETAPA



4.1 TERCER PROCESO DE SELECCIÓN DE LAS PERSONA TITULAR DE LA COBUPEJ

Diez días después de la renuncia del anterior comisionado, el actual gobernador del Estado de Jalisco, Enrique Alfaro Ramírez, anunció que a la brevedad se lanzaría una convocatoria pública a fin de designar a una nueva persona a cargo de la COBUPEJ, resaltando la importancia de que la decisión sobre el nombramiento fuera firme para consolidar las labores de la institución “sin interrupciones” y que se pudiera contar con una persona “muy comprometida con esta causa”¹⁶².

El mandatario señaló que se contemplaría la participación de la sociedad civil en el proceso de selección y valoración de los perfiles a fin de “tomar la mejor decisión e invitar al mejor perfil posible”¹⁶³. En ese sentido, en el proceso de selección se anunció la búsqueda de diálogo con los principales colectivos de familiares de personas desaparecidas a fin de “establecer de manera conjunta las características del perfil que deberá de cubrir la

162. Gutiérrez, E. (2019). Renuncia titular de Comisión de Búsqueda en Jalisco. Milenio Jalisco. Recuperado de: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/renuncia-comisionado-de-busqueda-de-personas-en-jalisco>

163. *Ibid.*



próxima persona titular de la Comisión, así como los pasos a seguir, para que de manera inmediata y en apego a la LGDFDP, se inicie el proceso de selección”¹⁶⁴. En un comunicado de prensa oficial se recalcó la importancia de que la persona a cargo de la COBUPEJ tuviera la experiencia necesaria para establecer una relación de coordinación con distintas dependencias encargadas de los procesos de búsqueda, investigación, atención a víctimas e identificación forense, y por otro lado que contara con la capacidad para acompañar y orientar a las víctimas¹⁶⁵.

Mientras tanto, hasta que se llevara a cabo el nuevo nombramiento, mediante un acuerdo del Secretario General de Gobierno publicado el 18 de junio de 2019, se designó a Gabriel Aquiles González Ruiz como encargado del despacho de la COBUPEJ, con la encomienda de dar continuidad y no detener la estrategia del Ejecutivo para atender la problemática de desaparición de personas en la entidad¹⁶⁶ y continuar el

164. Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Renovación de la Comisión Estatal de Búsqueda inicia con diálogo con las víctimas. 6 de junio de 2019. Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/89369>

165. Ibid.

166. Gutiérrez, E. (2019). Renuncia titular de Comisión de Búsqueda en Jalisco. Milenio Jalisco. Recuperado de: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/renuncia-comisionado-de-busqueda-de-personas-en-jalisco>



proceso de fortalecimiento de la institución encargada de los procesos de búsqueda¹⁶⁷. Cabe señalar que González Ruiz se desempeñó como Coordinador de Juzgados Municipales en el Ayuntamiento de Guadalajara entre 2015 y 2018 y de 1999 a 2017 trabajó como perito en el archivo de antecedentes criminalísticos, identificación de personas y fotografía forense¹⁶⁸, y no tenía ni experiencia para ocupar el cargo ni vinculación con familiares de personas desaparecidas y colectivos.

A pesar de las declaraciones sobre la prioridad y urgencia de designar a la persona titular de la COBUPEJ ante la gravedad de la problemática de desapariciones de personas en Jalisco, no fue hasta el 21 de junio de 2019 cuando se realizó la publicación de la convocatoria para ocupar el cargo a fin de cubrir la vacante.

La convocatoria se emitió en el marco del “proceso para la renovación de la COBUPEJ” y para el Ejecutivo estatal representó “la oportunidad de hacer

167. Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Renovación de la Comisión Estatal de Búsqueda inicia con diálogo con las víctimas. 6 de junio de 2019. Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/89369>

168. Ávila, J. (2019) Comisión en vilo. Reporte Índigo. Recuperado de: <https://www.reporteindigo.com/reporte/comision-en-vilo-busqueda-personas-desaparecidas-jalisco-renuncia-titular-nombramiento>



de la comisión un área enfocada al diseño de la política pública en materia de desaparición, la articulación de las distintas instituciones involucradas y el acompañamiento a las familias de las víctimas”¹⁶⁹. Asimismo, el Gobierno del Estado de Jalisco señaló que desde la redacción de la convocatoria se había respetado el principio de participación conjunta, mediante la inclusión en el proceso de dos colectivos de familiares de personas desaparecidas en Jalisco: Por Amor a Ellxs y Fundej, con quienes en conjunto se acordaron el procedimiento, los requisitos del perfil, así como los plazos del proceso de selección¹⁷⁰.

Desde el inicio del proceso resultaban preocupantes las fechas establecidas en la convocatoria para la presentación de postulaciones por parte de las personas aspirantes al puesto, ya que al ser sólo de siete días hábiles, reduciría la posibilidad de difundir el documento de manera amplia con alcance a nivel nacional, y por otro lado, limitaba la posibilidad de reunir todos los documentos requeridos. Además, la urgencia de concluir el proceso de designación de la persona titular de la COBUPEJ parecía poco congruente con

169. Gobierno de Jalisco (2019). “Gobierno del Estado lanza convocatoria junto a colectivos”. 26 de junio de 2019. Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/90272>

170. Ibid.



la espera de publicarla más de un mes después de la renuncia de Francisco Javier Ávila Navarro.

Ante esta situación, por parte del CEPAD se solicitó públicamente “que se garanticen los tiempos adecuados para presentar las candidaturas a ocupar el cargo de la persona titular de la COBUPEJ”¹⁷¹, sin embargo, esta petición nunca fue atendida. La brevedad injustificada demostró que el interés del gobierno estatal pareció realizar el proceso a modo y cerrarlo lo más pronto posible por razones políticas, y no necesariamente encontrar un perfil más idóneo y apto para la magnitud del rol que debía tener la COBUPEJ en Jalisco.

En cuanto al proceso, con la finalidad de estudiar y evaluar la aptitud de los perfiles de personas aspirantes se conformó el Comité de Selección integrado por cinco personas, representando a las siguientes instituciones públicas y colectivos de familiares de personas desaparecidas:

171. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. A.C. (2019). La Convocatoria para seleccionar a la persona titular de la Comisión de Búsqueda de personas del Estado de Jalisco presenta graves retrocesos. CEPAD. 24 de junio de 2019. Recuperado de: <https://CEPAD.org.mx/2019/06/comunicado-la-convocatoria-seleccionar-la-persona-titular-la-comision-busqueda-personas-del-estado-jalisco-presenta-graves-retrocesos/>



- Secretario General de Gobierno
- Fiscal del Estado de Jalisco
- Coordinación de Desarrollo Social
- Representante del Colectivo Por Amor a Ellxs
- Representante del colectivo Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco (Fundej)¹⁷²

Asimismo, para el desarrollo de actividades se facilitó el apoyo de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana¹⁷³.

Cabe señalar que si bien en el proceso se garantizó la participación conjunta de manera directa y amplia por parte de colectivos de familiares de personas desaparecidas en todas sus fases, se observaron retrocesos en comparación con el proceso de selección concluido en el mes de junio de 2018. El número de actores que formaban parte del proceso de selección

172. Gobierno de Jalisco (2019). "Convocatoria. Titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco. Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/comunicados/gobierno-de-jalisco-convoca>

173. Ibid.



anterior se redujo a menos de la mitad y se limitó de doce a cinco personas, hecho que sin duda afectó su amplitud, diversidad de voces e inclusión. De quienes previamente formaron parte del órgano de selección no sólo se redujo la participación de las organizaciones de la sociedad civil (CLADEM, Jalisco Cómo Vamos y CEPAD), sino que también se eliminó la presencia de representantes de las instituciones públicas que pudieron haber incorporado la perspectiva de género al proceso (Instituto Jalisciense de las Mujeres) o trabajarían de manera directa y coordinada con la persona titular de COBUPEJ y contaban con los conocimientos en materia de desaparición, tales como la FEPD o el IJCF.

En cuanto a los requisitos a reunir por parte de las personas postulantes, la convocatoria establecía dos categorías de los mismos: requisitos de carácter indispensable y requisitos de carácter deseable.



Como los criterios indispensables, se señalaron los siguientes:

1. Contar con ciudadanía mexicana y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles
2. Contar con título de abogado al día de la elección, expedido por una autoridad o institución legalmente facultada
3. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público
4. Experiencia en la administración pública
5. Entender el contexto del estado, así como el fenómeno delictivo nacional, local y regional
6. No tener en su contra algún procedimiento o resolución administrativa o judicial, ni recomendación por parte de organismos públicos de derechos humanos
7. Conocimiento de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas
8. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos dos años anteriores a la designación¹⁷⁴.

174. *Ibid.*



Y como requisitos deseables se establecieron los siguientes:

1. Experiencia en gestión de información
2. Capacidad para brindar un trato digno a las víctimas
3. Conocimiento de protocolos forenses e investigación criminal
4. Conocimiento de aspectos operativos de seguridad
5. Contar con experiencia en trabajo de campo en materia de seguridad y/o procuración de justicia y/o defensa de Derechos Humanos
6. Experiencia en interlocución como con organismos nacionales e internacionales
7. Contar con habilidades de liderazgo y trabajo en equipo¹⁷⁵.

En cuanto a los requisitos indispensables y deseables, su mayoría correspondía a los requisitos establecidos en la convocatoria pasada y parecían estar encaminados a encontrar un perfil apto para el cargo. Sin embargo, es necesario destacar que el requisito de contar con título de

175. *Ibid.*



abogado al día de la elección por parte de las personas candidatas, resultó muy restrictivo en cuanto a las posibilidades de postularse por parte de las personas profesionistas con experiencia en materia de búsqueda con otro perfil que no fuera jurídico, sobre todo que ningún documento legal (ni la LGDFDP ni el decreto de creación de la COBUPEJ) indican como indispensable que la persona a cargo de la comisión de búsqueda debe ser abogada ya este puesto no tiene funciones ministeriales.

En la convocatoria tampoco se retomaron los requisitos de tener un desempeño destacable en actividades profesionales de servicio público, en la sociedad civil o académicas, relacionadas con la LGDFDP o contar con experiencia en materia de búsqueda de personas desaparecidas, lo que resulta clave para fortalecer la institución e implementar su nueva lógica de operación.

Tampoco se incluyó el requisito de preferentemente contar con experiencia de vinculación con organizaciones de la sociedad civil y académicas, particularmente aquellas relacionadas con atención a víctimas o con familiares de personas desaparecidas, lo que en la convocatoria pasada consti-



tuía un criterio muy importante, considerando el papel clave de la COBUPEJ para garantizar los mecanismos de participación conjunta relacionados con los procesos de búsqueda, y que la misma institución fue creada por el impulso de las familias.

En cuanto al desarrollo del proceso de designación, para el día 2 de julio de 2019 se agendó la reunión del Comité de Selección a fin de verificar el grado de cumplimiento de los requisitos formales de la convocatoria por parte de las personas aspirantes¹⁷⁶, y posteriormente a las personas que reunieron dichos requisitos formales se les notificó y citó a una entrevista presencial para el 4 de julio de 2019. Cabe mencionar que de 21 personas que se postularon para el cargo, se invitaron para entrevistas a 13 de ellas¹⁷⁷.

Las entrevistas, conforme al comunicado oficial, fueron realizadas con base en criterios dialogados y acordados por parte del Comité de Selección, los cuales obedecían a las necesidades que expresaron los colectivos de familiares de personas desaparecidas, el contexto administrativo, así como

176. Ibid.

177. Gobierno de Jalisco (2019). Concluye plazo de inscripción para ocupar el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco. 7 de febrero de 2019. Recuperado de: <https://jalisco.gob.mx/wx/prensa/noticias/9060>



el marco normativo del estado de Jalisco y lo establecido en la LGDFDP. Consistieron en cuatro preguntas mediante las cuales se verificaron los conocimientos y méritos profesionales de las personas aspirantes. Se trataba de conocer su visión sobre los mecanismos de participación con familiares de personas desaparecidas en los procesos de búsqueda, sus conocimientos en materia de la búsqueda, su motivación para ocupar el cargo, su propuesta en cuanto a la generación de una base de datos referentes a la problemática de desaparición¹⁷⁸.

De acuerdo con la convocatoria, después de haber realizado las entrevistas y con base en el análisis de trayectorias de las personas aspirantes y el estudio de su visión para la COBUPEJ, así como tras la evaluación de su desempeño durante las entrevistas, el Comité de Selección iba a determinar y aprobar por unanimidad una terna de los perfiles mejor evaluados¹⁷⁹, de la cual el gobernador del estado nombraría a una nueva persona titular.

178. Blanco, S. (2019). Tras entrevistas, elegirán terna de candidatos para Comisión de Búsqueda. El Informador. Recuperado de: <https://www.informador.mx/jalisco/Tras-entrevistas-elegiran-terna-de-candidatos-para-Comision-de-Busqueda-20190704-0080.htm>

179. Gobierno de Jalisco (2019). "Convocatoria. Titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco. Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/comunicados/gobierno-de-jalisco-convoca>.



Es importante resaltar que si bien en el procedimiento se establecieron varias formas para verificar el cumplimiento de los requisitos referentes a los conocimientos en materia de búsqueda, LGDFDP, el tema forense, el contexto de desaparición o aspectos operativos de seguridad, no se incorporó en la convocatoria la aplicación de un examen teórico y práctico de saberes, tal como se realizó en el proceso establecido en la convocatoria del año anterior. Esto representó un estándar más bajo del proceso en términos de su objetividad y exhaustividad, y por otro lado la realización de un examen podría haber permitido una evaluación de perfiles de carácter más técnico y cualitativo.

De igual manera, en cuanto a los documentos requeridos, se solicitó a las y los candidatos al puesto, entregar un escrito que explicara su visión de la COBUPEJ, sin contemplar la obligación de presentar un plan de trabajo. Considerando la máxima prioridad del buen arranque de esta comisión local en aquel momento y la fuerte necesidad de revertir su inercia, conocer el plan de trabajo como base de actuación de las personas aspirantes al cargo resultaba ser un criterio de verificación más integral, práctico y técnico que una simple descripción de visión de la COBUPEJ. Además, se subraya que los documentos con las visiones que se presentaron nunca fueron compartidas y transparentadas ante la sociedad en conjunto.



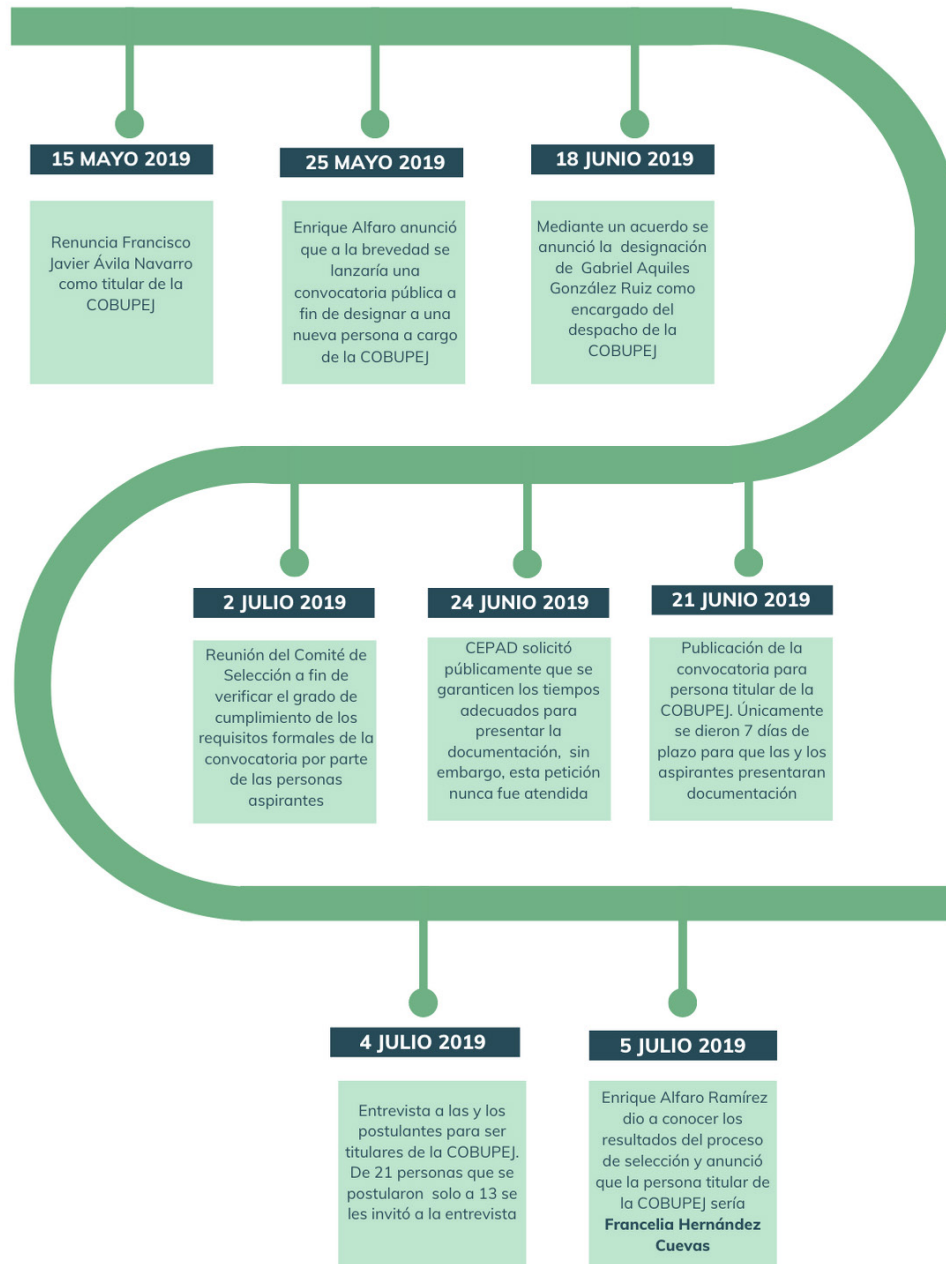
Por otro lado, cabe mencionar que uno de los avances importantes en términos de transparencia y máxima publicidad fue la transmisión en vivo de las entrevistas realizadas a las personas aspirantes, aunque la opción de seguirlas en vivo no fue debidamente difundida y no se planteó un mecanismo para que las partes interesadas de la sociedad civil presentaran observaciones e información sobre los perfiles de las personas aspirantes, a fin de que fueran consideradas en el proceso de evaluación y designación.

En este sentido, es importante destacar que si bien el segundo proceso de selección de la persona titular de la COBUPEJ fue público, transparente y se garantizó la participación activa de familiares de personas desaparecidas en el mismo, varios de los componentes de la convocatoria constituyeron un retroceso a comparación con la anterior, principalmente en términos de los plazos de tiempo establecidos, el número de integrantes del mecanismo de selección, la exclusión de las organizaciones de la sociedad civil, así como requisitos y métodos de verificación más reducidos que limitaban la posibilidad de encontrar un perfil más idóneo basado en capacidades y méritos profesionales. Lo anterior, a pesar de haber señalado públicamente por parte de las organizaciones de la sociedad civil esta regresión y haber solicitado subsanar las deficiencias del proceso.

TERCER PROCESO DE SELECCIÓN DE LA PERSONA TITULAR DE LA COBUPEJ

15 MAYO 2019 - 5 JULIO 2019

Luego de que el 15 de mayo de 2019, Francisco Javier Ávila Navarro renunciara de manera imprevista como titular de la COBUPEJ, y de que el 16 de mayo del mismo año concluyera la entrega formal de la administración de la dependencia, el actual gobernador del Estado de Jalisco, Enrique Alfaro Ramírez anunció que a la brevedad se lanzaría una convocatoria pública a fin de designar a una nueva persona a cargo de la COBUPEJ, sin embargo esto fue incumplido.





A continuación se desarrolla la tabla, donde se describen todas las convocatorias que se han emitido para ocupar el cargo de la persona titular de la COBUPEJ.

Tabla 1. Convocatorias que se han emitido para ocupar el cargo de Titular de la Comisión de Búsqueda de Personas en el Estado de Jalisco

FECHA DE PUBLICACIÓN	24 de abril de 2018	18 de mayo de 2018	21 de junio de 2019
REQUISITOS	I. Poseer la ciudadanía mexicana II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público III. Contar con título profesional IV. No haber desempeñado cargo de dirigente nacional o estatal en algún partido político, dentro de los dos años previos a su nombramiento V. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de	I. Poseer la ciudadanía mexicana II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público III. Contar con título profesional IV. No haber desempeñado cargo de dirigente nacional o estatal en algún partido político, dentro de los dos años previos a su nombramiento V. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de	INDISPENSABLES 1. Contar con ciudadanía mexicana y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles 2. Contar con título de abogado al día de la elección, expedido por autoridad o institución legalmente facultada 3. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público 4. Experiencia en la administración pública



servicio público, en la sociedad civil o académicas relacionadas con la materia de esta Ley, por lo menos en los dos años previos a su nombramiento; y

VI. Contar con conocimientos y experiencia en derechos humanos y búsqueda de personas

Además, preferentemente contar con:

I. Conocimientos en ciencias forenses o investigación criminal

II. Contar con especialidad o posgrado en áreas afines a la materia de esta convocatoria

III. Experiencia en el Sistema Penal Acusatorio;

IV. Experiencia en vinculación con organizaciones de la sociedad civil y académicas, particularmente aquellas relacionadas con atención a víctimas o con familiares de personas desaparecidas

servicio público, en la sociedad civil o académicas relacionadas con la materia de esta ley, por lo menos en los dos años previos a su nombramiento

VI. Contar con conocimientos y experiencia en derechos humanos y búsqueda de personas, y preferentemente con conocimientos en ciencias forenses o investigación criminal

VII. No contar con algún procedimiento o resolución administrativa o judicial, ni recomendación ante organismos públicos de derechos humanos

VIII. Contar con conocimientos en el marco de la ley general en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas

Además contar preferentemente con:

5. Entender el contexto del estado, así como el fenómeno delictivo nacional, local y regional

6. No tener en su contra algún procedimiento o resolución administrativa o judicial, ni recomendación por parte de organismos públicos de derechos humanos

7. Conocimiento de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

8. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos dos años anteriores a la designación

DESEABLES

1. Experiencia en gestión de información



V. Conocimientos del contexto del delito de desaparición forzada, en México y Jalisco; y

VI. Contar con experiencia en trabajo de campo en materia de seguridad, procuración de justicia o defensa de los derechos humanos.

I. Conocimientos en ciencias forenses o investigación criminal

II. Contar con especialidad o posgrado en áreas afines a la materia de esta convocatoria

III. Experiencia en el sistema penal acusatorio

IV. Experiencia en vinculación con organizaciones de la sociedad civil y académicas particularmente aquellas relacionadas con atención a víctimas o con familiares de personas desaparecidas

V. Conocimientos del contexto del delito de desaparición forzada, en México y Jalisco

VI. Contar con experiencia en trabajo de campo en materia de seguridad, procuración de justicia o defensa de los derechos humanos

VII. Contar con experiencia y conocimientos en materia de atención a víctimas

2. Capacidad para brindar un trato digno a las víctimas

3. Conocimiento de protocolos forenses e investigación criminal

4. Conocimiento de aspectos operativos de seguridad

5. Contar con experiencia en trabajo de campo en materia de seguridad y/o procuración de justicia y/o defensa de Derechos Humanos

6. Experiencia en interlocución como con organismos nacionales e internacionales

7. Contar con habilidades de liderazgo y trabajo en equipo



ÓRGANOS COLECTIVOS DE SELECCIÓN

MECANISMO DE PRESELECCIÓN:

- Representante de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social.
- Representante de la Fiscalía General.
- Representante de la Procuraduría Social.
- Representante de la Secretaría General de Gobierno.
- Representante del IJCF

MECANISMO DE PRESELECCIÓN:

- Representante de la Secretaría General de Gobierno
- Representante de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social
- Representante de la Fiscalía General a través de:
 - FEPA
 - Fiscalía de Derechos Humanos
- Representante de la Procuraduría Social
- Representante del IJCF
- Representante del Instituto Jalisciense de las Mujeres
- Representante del Colectivo Fundej
- Representante del colectivo Por Amor a Ellxs
- Representante del CEPAD
- Representante de Cladem Jalisco
- Representante de Jalisco Cómo Vamos

COMITÉ DE SELECCIÓN:

- Representante del colectivo Fundej
- Representante del colectivo Por Amor a Ellxs
- Secretario General de Gobierno
- Fiscal del Estado de Jalisco
- Coordinación General Estratégica de Desarrollo Social
- Apoyo: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana



<p>CRITERIOS DE VALORACIÓN</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Información curricular. 2. Propuesta de Plan de Trabajo. 3. Entrevista. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Información curricular. 2. Propuesta de Plan de Trabajo. 3. Examen de conocimientos. 4. Entrevista 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Información curricular. 2. Documento con la descripción de la visión de COBUPEJ. 3. Entrevista
<p>DOCUMENTOS REQUERIDOS</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Carta de postulación con apoyo de algún colectivo u organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia en el estado de Jalisco. 2. Hoja de datos generales de contacto. 3. Currículum Vitae 4. Propuesta del Plan de Trabajo. 5. Copia simple de la Cédula Profesional y credencial de elector o pasaporte vigente. 6. Carta bajo protesta de decir verdad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hoja de datos generales de contacto. 2. Currículum Vitae. 3. Propuesta del Plan de Trabajo. 4. Copia simple de la Cédula Profesional y credencial de elector o pasaporte vigente 5. Carta bajo protesta de decir verdad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Carta de postulación o autopostulación. 2. Hoja de vida. 3. Currículum Vitae 4. Documento con la visión de la COBUPEJ 5. Copias simples de Cédula Profesional y credencial de elector o pasaporte vigente 6. Constancia de no antecedentes penales 7. Carta bajo protesta de decir verdad.



CIERRE DEL PROCESO DE SELECCIÓN	El Mecanismo de Preselección elaborará un informe general de las personas aspirantes, el cual será presentado al Gobernador del Estado y al Secretario General de Gobierno	El mecanismo de Preselección elaborará un documento de evaluación de las personas aspirantes, y posteriormente realizará un informe general de los aspirantes, los cuales serán presentados al Gobernador del Estado y al Secretario General de Gobierno.	El Comité de Selección elegirá una terna, la cual deberá de ser aprobada por la totalidad de sus miembros. Esta terna será remitida al Gobernador del Estado, por medio de la Secretaría General de Gobierno.
DESIGNACIÓN	La designación como persona titular de la Comisión de Búsqueda de Personas en el Estado de Jalisco, será única y exclusivamente por acuerdo del Gobernador del Estado de Jalisco	La designación como persona titular de la Comisión de Búsqueda de Personas en el Estado de Jalisco, será única y exclusivamente por acuerdo del Gobernador del Estado de Jalisco, la cual será debidamente justificada y motivada	El gobernador del Estado dará a conocer el nombre de la o el aspirante seleccionado de entre la terna antes mencionada

Elaboración propia CEPAD.



4.2 LLEGADA DE LA SEGUNDA TITULAR DE LA COBUPEJ: FRANCELIA HERNÁNDEZ CUEVAS

El 5 de julio de 2019, 51 días después de la renuncia de Francisco Javier Ávila Navarro, el gobernador Enrique Alfaro Ramírez dio a conocer los resultados del proceso de selección y anunció que la persona titular de la COBUPEJ sería Francelia Hernández Cuevas. El mandatario compartió que el proceso de selección se realizó de manera “minuciosa y totalmente transparente”¹⁸⁰ y que las labores de la nueva comisionada serían “titánicas”, demostrando la confianza que ella cumpliría con este reto y “estaría a la altura del problema”, fortaleciendo “la coordinación institucional, comunicación permanente con familiares de víctimas y colectivos, la aplicación de mecanismos eficientes y un sistema de información que agilice la búsqueda y que esclarezca la realidad con la verdad, siempre con la verdad”¹⁸¹. Asimismo, Alfaro reafirmó el compromiso de dar seguimiento a la problemática de las personas desaparecidas por parte del Ejecutivo estatal, asegurando en su discurso

180. Redacción Partidero (2019). Designan a Francelia Hernández como nueva comisionada de personas desaparecidas. Partidero. Recuperado de: <https://partidero.com/designan-a-francelia-herandez-como-nueva-comisionada-de-personas-desaparecidas/>

181. El Informador (2019). “Eligen a Francelia Hernández como nueva comisionada de Búsqueda”. El Informador. 5 de julio de 2019. Recuperado de: <https://www.informador.mx/jalisco/Eligen-a-Francelia-Hernandez-como-nueva-comisionada-de-Busqueda-20190705-0107.html>



que no se “dejaría nunca más en archiveros, detrás de mentiras y opacidad; vamos juntos y sin descansar en la búsqueda de cada persona que no está, que nos falta”¹⁸².

El Gobernador presentó a la nueva Comisionada de Búsqueda como “una mujer con 20 años de experiencia en temas de prevención de desaparición de personas, políticas públicas y programas relacionados con la procuración de la justicia”. Asimismo, señaló que la funcionaria creó el proyecto Red Municipal de Alerta Amber en los 125 municipios del estado de Jalisco, y en cuanto a su formación académica, se destacó que Francelia Hernández era licenciada en Derecho, contaba con una maestría en Seguridad Pública y Administración de la Justicia, y en ese momento realizaba su doctorado en Derecho¹⁸³. Sin duda su experiencia de casi cuatro años en relación con el Programa Alerta Amber, su reconocida y “amplia trayectoria y sensibilidad en el tema”¹⁸⁴ podían abonar a fortalecer las acciones de búsqueda de la

182. Redacción Partidero (2019). Designan a Francelia Hernández como nueva comisionada de personas desaparecidas. Partidero. Recuperado de: <https://partidero.com/designan-a-francelia-herandez-como-nueva-comisionada-de-personas-desaparecidas/>

183. Alfaro Ramírez, E. (2019) Publicación en Facebook. Recuperado de: https://www.facebook.com/EnriqueAlfaroR/posts/2584142981616858?__tn__=-R

184. Gobierno de Jalisco (2019). “Nombran a Francelia Hernández Cuevas, como titular de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en Jalisco. 7 de mayo de 2019. Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/90811>



COBUPEJ, sobre todo basadas en el interés superior de la niñez, pero resulta relevante señalar que en los últimos años las emisiones de las Alertas Amber presentaban varias deficiencias y se cuestionaba la eficacia de este mecanismo de búsqueda y difusión en Jalisco¹⁸⁵, situación que se mantiene en la FEPD a la fecha y más bien corresponde a la dinámicas de malas prácticas de esta institución.

Por un lado, los conocimientos sobre la problemática y la amplia experiencia en cuanto a la operatividad y trabajo en campo en la materia constituyeron una fortaleza muy importante de la nueva titular. No obstante, al incumplir¹⁸⁶ con uno de los requisitos indispensables de la convocatoria, el cual establecía

185. Agencia Reforma (2019). En Jalisco son niños quién más sufren las desapariciones. *Debate*. 30 de abril de 2019. Recuperado de: <https://www.debate.com.mx/guadalajara/sufren-ninos-jovenes-desaparecidos-mexico-sube-cifras-CEPAD-jalisco-20180430-0266.html>

186. En la Recomendación 23/2013 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ) Francelia Hernandez Cuevas cuando fungía como Agente del Ministerio Público fue señalada como responsable de haber violado los derechos de niños y niñas, a la igualdad, no discriminación, a la privacidad y a la seguridad jurídica, luego de haber ordenado practicar los dictámenes médicos invasivos a tres menores de edad sin contar con el consentimiento ni proporcionar la información de manera adecuada a sus familiares, a pesar de que existían actas de nacimiento que comprobaban la filiación. Asimismo, la CEDHJ le vinculó con el caso de violación al derecho a la privacidad, trato digno, libertad, legalidad y seguridad jurídica de once trabajadoras sexuales, por el cual Francelia Hernández enfrentó un procedimiento administrativo. Ver más: Toral, J. “Tiene recomendación por violar derechos humanos la nueva titular de la comisión de búsqueda, Francelia Hernández Cuevas”. Líder Informativo 91.9. 5 de julio de 2019. Recuperado de: <https://lider919.com/tiene-recomendacion-por-violar-derechos-humanos-la-nueva-titular-de-la-comision-de-busqueda-francelia-hernandez-cuevas/>



que la persona que aspiraba a la titularidad de la COBUPEJ no debía tener en su contra "algún procedimiento o resolución administrativa o judicial, ni recomendación por parte de organismos públicos de derechos humanos"¹⁸⁷, existía el riesgo de que las malas prácticas que representan las fiscalías o procuradurías en el país, las cuales se trató de evitar en la consolidación de las comisiones de búsqueda, se podrían haber replicado en la COBUPEJ.

En cuanto a la visión de Francelia Hernández Cuevas acerca de la COBUPEJ, proporcionada al CEPAD mediante solicitud de acceso a la información, ésta se concentró en atender el objeto de la LGDFDP y enfocar los esfuerzos en coordinación con las autoridades que realizan el trabajo ministerial y la identificación científica de cuerpos de personas fallecidas, así como adoptar las medidas necesarias a fin de asegurar que "tanto la legislación, como las prácticas relacionadas con la búsqueda de personas se ajusten a los estándares internacionales de la materia". De igual manera, se destaca que su plan de trabajo se basó en "el compromiso de crear, impulsar y aplicar todas las medidas necesarias para favorecer a las víctimas y familiares de personas desaparecidas o no localizadas"¹⁸⁸.

187. Gobierno de Jalisco (2019). "Gobierno del Estado lanza convocatoria junto a colectivos". 26 de junio de 2019. Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/90272>.

188. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/1557/2019. *Infomex Jalisco*.



El objetivo general del Plan de Trabajo de la Comisionada de Búsqueda al momento de iniciar su gestión fue “impulsar los esfuerzos de coordinación, colaboración, vinculación, gestión, operación, evaluación y seguimiento de acciones de búsqueda que realizan las autoridades en el estado”¹⁸⁹.

Su plan de trabajo se sustentó en cinco ejes fundamentales para el desarrollo del Programa Estatal de Búsqueda, así como para atender lo referente al Programa Nacional de Búsqueda. El esquema de trabajo se dividió en objetivos y líneas de acción que corresponden a cada uno de los ejes principales. Entre estos ejes principales se encontraron los siguientes:

- Familiares de Personas Desaparecidas
- De la Búsqueda de Personas
- Gestión y Procesamiento de Información
- Análisis del Contexto
- Institución¹⁹⁰.

189. *Ibid.*

190. *Ibid.*



En cuanto al eje “Familiares de Personas Desaparecidas”, este se relacionó con el objetivo específico de la atención oportuna a familiares de personas desaparecidas, y se basó en el supuesto de que la situación de inseguridad en el país se vincula con dos problemas fundamentales: el índice delictivo y la impunidad, y que “uno produce víctimas y el otro las revictimiza”. Se señala que, por lo anterior, la visión de la COBUPEJ es “mantener un espacio abierto e incluyente a la participación conjunta”.

Entre las principales líneas de acción se encontraron brindar acceso a los expedientes de búsqueda, contar con personal especializado en la atención a víctimas, así como generar varias acciones relacionadas con garantizar el derecho a participar en los procesos de búsqueda, esto mediante jornadas de trabajo con familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil, personas expertas en derechos humanos y autoridades, a fin de recolectar insumos que complementaran el Programa Estatal de Búsqueda y la atención del Programa Nacional de Búsqueda. Por otro lado, se previeron generar procesos de capacitación e información orientados hacia familiares de personas desaparecidas en materia de búsqueda e identificación de personas e informar de manera periódica sobre los avances y el desarrollo de los procesos de búsqueda.



El segundo eje principal, la “Búsqueda de Personas”, trató sobre la ejecución de las acciones necesarias a fin de encontrar a la persona desaparecida o no localizada, incluyendo las estrategias implementadas por el grupo de búsqueda basadas en el principio de presunción de vida. En cuanto a rutas de acción relacionadas con este eje, se pudieron resaltar la ejecución de búsqueda inmediata con base a protocolos y herramientas correspondientes, aplicación de distintas metodologías del plan de búsqueda dependiendo de la fecha de desaparición, implementación de la Campaña Estatal de Biometrización para localizar a las personas con vida, instalación de línea telefónica disponible las 24 horas, creación de la Unidad de Inteligencia, establecimiento de sedes y subsedes operativas de la COBUPEJ en las regiones de Jalisco, así como acciones de colaboración o solicitud de apoyo realizadas con otras instituciones públicas.

Respecto el tercer eje principal, “Gestión y Procesamiento de Información”, se trató de intercambiar la información con instancias de los tres órdenes de gobierno, familiares de personas desaparecidas, organismos no gubernamentales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil, mediante mecanismos ágiles que permitirían el flujo permanente de información para alimentar los registros y bases de datos de la COBUPEJ. En este



sentido, se contempló el diseño de un sistema tecnológico para soporte de la información, creación de expedientes de búsqueda electrónicos, así como las actividades de suministro, sistematización, análisis, actualización y cruces de información que obtuviera la COBUPEJ, y con la que se encontrara en las bases de datos y registros que establece la LGDFDP, entre otras acciones.

En relación con el eje de “Análisis de Contexto”, se mencionó que esta herramienta ayudaría a generar metodologías diferentes de búsqueda, mediante la determinación de varias estrategias, tales como la implementación de la Unidad de Inteligencia, así como la elaboración de informes y diagnósticos periódicos que permitirían conocer e identificar modos de operación, prácticas, patrones de desaparición, de criminalidad, estructuras delictivas y asociación de casos, a fin de diseñar acciones y estrategias de búsqueda e incorporar en los procesos los datos de carácter multidisciplinario.

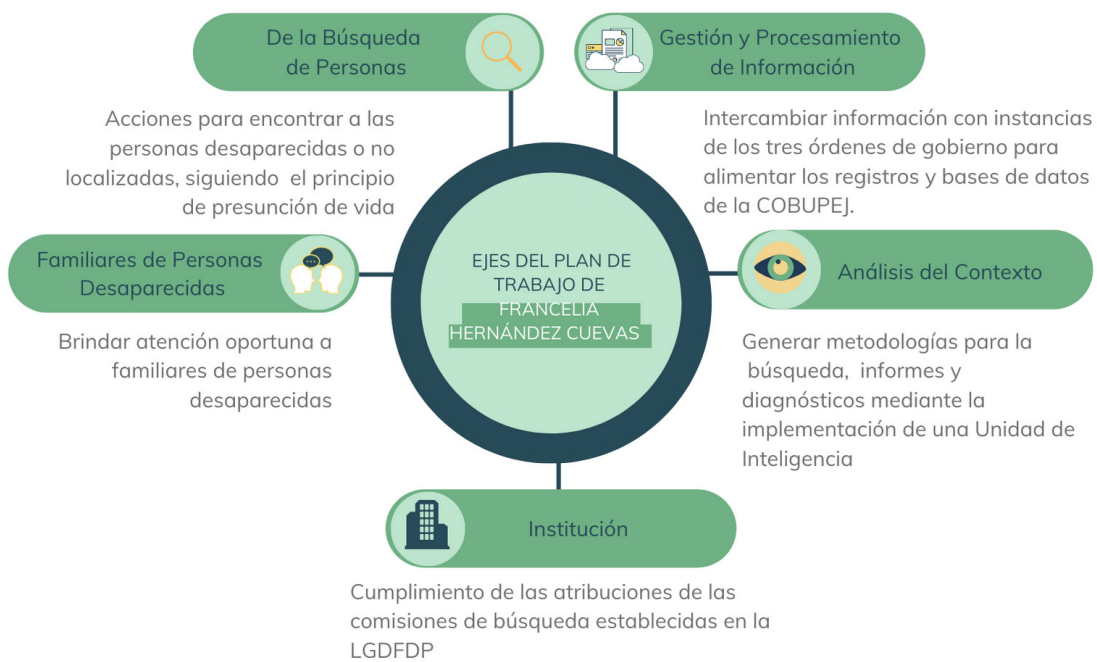
Finalmente, el quinto eje “Institución”, se enfocó en la institucionalización de la COBUPEJ y las acciones encaminadas hacia el cumplimiento de las atribuciones de las comisiones de búsqueda establecidas en la LGDFDP. En este sentido, las líneas de acción previstas para implementar este eje



se concentraron en el diseño de un marco normativo base, incluyendo la emisión del Programa Estatal de Búsqueda, la consolidación de los mecanismos y modelos de coordinación y colaboración, considerando los procesos de participación conjunta, búsqueda diferenciada, procesos de intercambio de información, funciones administrativas, y partiendo de la definición de la función y procesos sustantivos de la COBUPEJ como insumo principal para el diseño de su estructura orgánico-funcional. Asimismo, en el marco del eje Institución se contemplaron también las obligaciones con el Sistema Nacional de Búsqueda, procesos de capacitación con altos estándares, las acciones de prevención, así como los procesos de evaluación y rendición de cuentas, incluyendo la integración del informe cada tres meses sobre avances y resultados¹⁹¹. Finalmente, en su Plan de Trabajo se buscaba también la promoción de la especialización y certificación del grupo de búsqueda y de instituciones de seguridad pública¹⁹².

191. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/1557/2019. *Infomex Jalisco*.

192. *Ibid*.



Todavía durante el proceso de nombramiento de la persona titular de la COBUPEJ, por parte del gobierno estatal se anunciaron públicamente las primeras tareas a realizar, una vez seleccionada la persona Comisionada, con la finalidad de “guiar, construir y consolidar una Comisión de Búsqueda de Personas en Jalisco, capaz de responder a las necesidades planteadas por



los colectivos y las familias de personas desaparecidas, así como colaborar para enfrentar distintos retos que conlleva este problema en la entidad y a nivel nacional”¹⁹³. Además, se destacó que el reto más importante ante la nueva designación de la persona a cargo de la COBUPEJ sería la coordinación interinstitucional dentro de los procesos de búsqueda¹⁹⁴. En este sentido se pronunció también el Subsecretario de Derechos Humanos en Jalisco, Gerardo Ballesteros de León, destacando la tarea fundamental de fortalecimiento y “estructuración orgánica” de la COBUPEJ, la cual se realizaría conjuntamente con los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la Subsecretaría de Derechos Humanos¹⁹⁵.

Mediante un comunicado oficial, el gobierno estatal presentó un listado de los principales pendientes de la institución tras la selección de la persona a cargo de la misma. Entre estas tareas se encuentran las siguientes:

193. Gobierno de Jalisco (2019). Proceso de selección del titular de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en Jalisco. 3 de julio de 2019. Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/comunicados/proceso-de-seleccion-del-titular-de-la-comision-de-busqueda-de-personas>

194. Gobierno de Jalisco (2019). Gobierno del Estado lanza convocatoria junto a colectivos. 26 de junio de 2019. Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/90272>

195. Ortega, R. (2019). Entrevistan a aspirantes a Comisión de Búsqueda. *Meganoticias*. Recuperado de: <https://www.meganoticias.mx/guadalajara/noticia/entrevistan-a-aspirantes-a-comision-de-busqueda/83786>



1. Continuar con el proceso de coordinación y establecer rutas de trabajo estrecho con las dependencias involucradas en el proceso de búsqueda de personas a nivel local y nacional.
2. Llevar a cabo acciones de búsqueda de manera física cuando éstas no representen un riesgo para él o su equipo. Para el caso en que implique un riesgo se realizará planeación previa y coordinación con otras dependencias.
3. Fortalecer y establecer mecanismos claros de coordinación y flujos de información con instituciones, dependencias y organizaciones que puedan agilizar y colaborar con el proceso de búsqueda de personas. Por ejemplo, hospitales, instituciones, establecimientos o dependencias que cuenten con circuitos de vigilancia, colectivos a nivel local y nacional, entre otros.
4. Trabajar, acompañar y orientar a las familias de personas desaparecidas para establecer otras estrategias y cursos de acción inmediatas
5. Consolidar un equipo de trabajo para cubrir y responder a las necesidades expresadas por los colectivos y la situación actual del problema de desaparición de personas en el estado de Jalisco.
6. Definir características y ruta de trabajo para consolidar un sistema de información que agilice la búsqueda de personas en la entidad”¹⁹⁶.

196. Gobierno de Jalisco (2019). Proceso de selección del titular de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en Jalisco. 3 de julio de 2019. Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/comunicados/proceso-de-seleccion-del-titular-de-la-comision-de-busqueda-de-personas>



PRIMERAS TAREAS PREVISTAS POR EL GOBIERNO DE JALISCO PARA LA PERSONA TITULAR DE LA COBUPEJ EN EL TERCER PROCESO DE SELECCIÓN (2019)

(JULIO 2019)

- 1** Continuar con el proceso de coordinación y establecer rutas de trabajo estrecho con las dependencias involucradas en el proceso de búsqueda de personas a nivel local y nacional
- 2** Llevar a cabo acciones de búsqueda de manera física cuando éstas no representen un riesgo. Para el caso en que implique un riesgo se realizará planeación previa y coordinación con otras dependencias
- 3** Fortalecer y establecer mecanismos claros de coordinación y flujos de información con instituciones y dependencias que puedan agilizar y colaborar con el proceso de búsqueda de personas
- 4** Trabajar, acompañar y orientar a las familias de personas desaparecidas para establecer otras estrategias y cursos de acción inmediatas
- 5** Consolidar un equipo de trabajo para cubrir y responder a las necesidades expresadas por los colectivos y la situación actual del problema de desaparición de personas en el estado de Jalisco
- 6** Definir características y ruta de trabajo para consolidar un sistema de información que agilice la búsqueda de personas en la entidad

Fuente: <https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/comunicados/proceso-de-seleccion-del-titular-de-la-comision-de-busqueda-de-personas>



Además, resulta importante colocar el proceso de selección y gestión de la nueva comisionada de búsqueda en el contexto de un nuevo escenario de creación de la *Estrategia Integral para la Atención a Víctimas*, presentada por el gobernador Enrique Alfaro Ramírez el 20 de marzo de 2019, y actualizada en la reunión del 7 de octubre del mismo año, con el anuncio del inicio de su segunda fase, llamada “*Estamos Buscando*”.

En cuanto a lo planteado en el marco de la Estrategia, desde el inicio se reconoció que todavía no se habían generado las condiciones para el adecuado funcionamiento de la COBUPEJ, y una de estas fue la falta de acciones coordinadas en torno a los procesos de búsqueda. Debido a lo anterior, Enrique Alfaro Ramírez públicamente asumió el compromiso de fortalecer la coordinación y articulación del trabajo entre las instituciones encargadas de los procesos de búsqueda, investigación, atención a víctimas e identificación forense¹⁹⁷.

En cuanto a la COBUPEJ, se consideró fundamental la contratación y capacitación de personal a fin de reforzar sus capacidades, el desarrollo

197. Rodríguez, C. (2019). Las 20 promesas de Alfaro como estrategia de atención a víctimas de desaparición. *Canal 44*. Recuperado de: <http://udgtv.com/44lab/20-promesas-alfaro-atencion-desaparecidos>



de herramientas tecnológicas para efficientar y mejorar la comunicación, incrementar los recursos, adecuar sus instalaciones a fin de que fueran accesibles y apropiadas para la atención a víctimas, así como consolidar los procesos de coordinación interinstitucional para la búsqueda inmediata¹⁹⁸.

De igual modo, se resaltó el compromiso de garantizar la atención integral, el acompañamiento y el respeto a los derechos humanos de las víctimas, sincronizando los protocolos de búsqueda y atención a víctimas, así como mejorar las condiciones de participación de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil en los procesos relacionados con la búsqueda de personas e implementar un mecanismo de gestión de datos interconectado¹⁹⁹.

En el marco de esta segunda etapa de la Estrategia se reconoció que aunque hubo avances en la primera fase, la mayoría de las metas quedaron incumplidas. Por lo anterior, de acuerdo con la información oficial, se

198. Gobierno de Jalisco (2019). Estrategia Integral para la atención a víctimas. Primera etapa. 20 de marzo de 2019. Recuperado de: <https://enriquealfaro.mx/blog/estrategia-integral-para-la-atencion-victimas-primera-etap>

199. *Ibid.*



recalcó que el lanzamiento de la nueva etapa, “más allá de un reporte”, fue “un compromiso de trabajo y de diálogo permanente”²⁰⁰.

En la presentación de la segunda etapa de la estrategia el gobernador de Jalisco en lo referente a la COBUPEJ, se anunció el incremento presupuestal para el año 2020, capacitación de su personal, diseño participativo y transparente del *Programa Estatal de Búsqueda*, así como la presentación y aprobación de tres iniciativas de ley en materia de desaparición de personas y atención a víctimas, en las cuales una describe a detalle las funciones y la estructura de la institución, mismas que a la fecha de presentación de este informe no han sido aprobadas. Además, se anunció el fortalecimiento institucional y consolidación del *Sistema Estatal de Búsqueda* y la creación formal de su *Comité Coordinador*, así como la instalación de mesas interinstitucionales para el seguimiento de las acciones de atención a víctimas, búsqueda de personas desaparecidas y las relacionadas con la temática forense²⁰¹, mecanismos todavía inexistentes en Jalisco.

200. Gobierno de Jalisco (2019). Estrategia Integral para la Atención de la Desaparición de Personas en el Estado de Jalisco 9 de octubre de 2019. Recuperado de: <https://enriquealfaro.mx/blog/estamos-buscando>

201. *Ibid.*



Y aunque todas las medidas y acciones anunciadas buscaban “poner a Jalisco en la vanguardia en este tema”²⁰², varias familiares de personas desaparecidas presentes en el evento de la inauguración de la segunda fase de la Estrategia públicamente cuestionaron los avances de su implementación.

Esto evidenció que la mayoría de las acciones impulsadas por el Ejecutivo Estatal se quedaron únicamente en el discurso y no tenían resultados en el contexto de las omisas y negligentes prácticas de investigación, atención a víctimas y búsqueda inmediata, sobre todo en el interior del estado, donde la implementación de la estrategia y alcances de las medidas tomadas durante el primer año de la administración de Enrique Alfaro, tardaron en llegar aún más y resultaron ser insuficientes.

Es importante señalar que desde el comienzo de su titularidad, Francelia Hernández Cuevas si contaba con el apoyo de los colectivos y familiares de personas desaparecidas, quienes reconocían su trabajo. Asimismo, se

202. Souza, D. (2019). Con rezagos, Gobierno de Jalisco presentó avances de su estrategia para localizar a más de 8 mil desaparecidos. ZonaDocs. 8 de octubre de 2019. Recuperado de: <https://www.zonadocs.mx/2019/10/08/con-rezago-gobierno-de-jalisco-presento-avances-de-su-estrategia-para-localizar-a-mas-de-8-mil-desaparecidos/>



pronunció de manera clara sobre la prioridad de las acciones de búsqueda en campo realizadas por parte de la institución²⁰³.

Cabe mencionar que ante un constante incremento de casos de personas desaparecidas en Jalisco, la ausencia de mecanismos de coordinación inter-institucional, la poca claridad en el estado sobre los procesos de búsqueda, el papel de la COBUPEJ, así como la insuficiencia en recursos humanos y de infraestructura dedicados a la búsqueda de personas desaparecidas, la gestión de Francelia Hernández Cuevas inició en condiciones poco propicias para el fortalecimiento de la institución y el desarrollo adecuado de sus funciones. En este sentido, a continuación se desarrollarán y analizarán varios aspectos relacionados con el funcionamiento de la COBUPEJ: su posición dentro de la administración pública y su figura administrativa, su estructura, personal y su capacitación, funciones, facultades y acciones realizadas, indicadores, procesos de coordinación, descentralización y presupuesto.

203. El Informador (2019). "Alistan línea telefónica para agilizar búsqueda de los desaparecidos". El Informador. 15 de julio de 2019". Recuperado de: [https://www.informador.mx/jalisco/Alistan-lin-
ea-telefonica-para-agilizar-busqueda-de-los-desaparecidos-20190715-0027.html](https://www.informador.mx/jalisco/Alistan-lin-
ea-telefonica-para-agilizar-busqueda-de-los-desaparecidos-20190715-0027.html)



4.3 ESTRUCTURA DE LA COBUPEJ

Tal como se señaló anteriormente, en cuanto al nivel jerárquico en el anclaje institucional del gobierno de Jalisco, el decreto gubernamental establece a la COBUPEJ como un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno (SGG)²⁰⁴, sin personalidad jurídica ni patrimonio propio. Asimismo, conforme al Reglamento Interno de la SGG, la Subsecretaría de Derechos Humanos debe coadyuvar con la COBUPEJ mediante el auxilio de la Dirección General de Cultura de Paz, misma que constituye una unidad administrativa de seguimiento y apoyo para el cumplimiento de las atribuciones y la planeación de su política de la Comisión²⁰⁵.

A fin de cumplir con los objetivos de coordinación e intercambio de información entre diversas instituciones y dependencias estatales y municipales, la posición de la comisión de búsqueda en la estructura institucional del gobierno debe contar con un peso político y mandato amplio que permita

204. Decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ. Disposición Primera.

205. Acuerdo Del Ciudadano Gobernador Constitucional Del Estado De Jalisco, Mediante El Cual Se Expide El Reglamento Interno De La Secretaría General De Gobierno. Art. 30 y 31. Recuperado de: <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Reglamentos/Reglamento%20Interno%20de%20la%20Secretar%C3%ADa%20General%20de%20Gobierno.doc>.



disponer de recursos y capacidades necesarias para su adecuada operación ante la gravedad de la problemática de desaparición de personas.

De igual manera, es importante reflexionar la viabilidad y necesidad de garantizar las salvaguardas suficientes para que la COBUPEJ realice sus funciones de manera autónoma e independiente, sobre todo ante el contexto mexicano de macrocriminalidad e impunidad. En este sentido, el Comité Contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas en sus Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas señala que “las entidades encargadas de la búsqueda deben ser independientes y autónomas” y “en ningún caso podrán estar jerárquicamente subordinadas a cualquier institución, dependencia o persona que pueda estar implicada en casos de desaparición forzada”²⁰⁶.

La generación de condiciones de autonomía podrían abonar a la eficacia y mejorar el funcionamiento de la COBUPEJ, cuya actuación no sería tan susceptible a los intereses políticos o dinámicas delictivas, y no dependería de la voluntad política o transiciones de administraciones, asegurando

206. Comité contra las Desapariciones Forzadas. Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas. Principio 15. La búsqueda debe ser independiente e imparcial.



la continuidad de las políticas públicas y estrategias de búsqueda ante los cambios de gobierno. Lo anterior sería conveniente que se garantice dentro del proceso de la creación de la ley estatal en materia de desaparición y que se construya una fórmula bajo la cual la COBUPEJ tenga un suficiente peso político en cuanto a su posición dentro de la estructura del gobierno estatal, no sea subordinada a ninguna otra institución de manera directa y que sus decisiones, y sobre todo sus acciones, puedan tener un carácter verdaderamente independiente.

Sin embargo, es importante tener presente que la autonomía en la estructura tradicional del gobierno estatal podría tener implicaciones en cuanto a la operación de la COBUPEJ, basada en la coordinación y comunicación permanentes con otras instituciones y dependencias, mismas que en caso de que la COBUPEJ sea autónoma, pudieran verse afectadas para la realización de acciones conjuntas interinstitucionales o intercambio de información, y en efecto disminuir su capacidad operativa para ejecutar la búsqueda.

Conforme al decreto que creó la COBUPEJ, en cuanto a su estructura interna, las áreas previstas que la integran corresponden a la estructura de la CNB, establecida en el artículo 58 de la LGDFDP. De acuerdo con dicho



decreto, con la finalidad de cumplir con sus facultades, la COBUPEJ debe contar con la siguiente estructura orgánica:

- “Grupo Especializado de Búsqueda
- Área de Análisis de Contexto
- Área de Gestión y Procesamiento de Información
- Unidades Administrativas que autoricen el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal que corresponda”²⁰⁷.

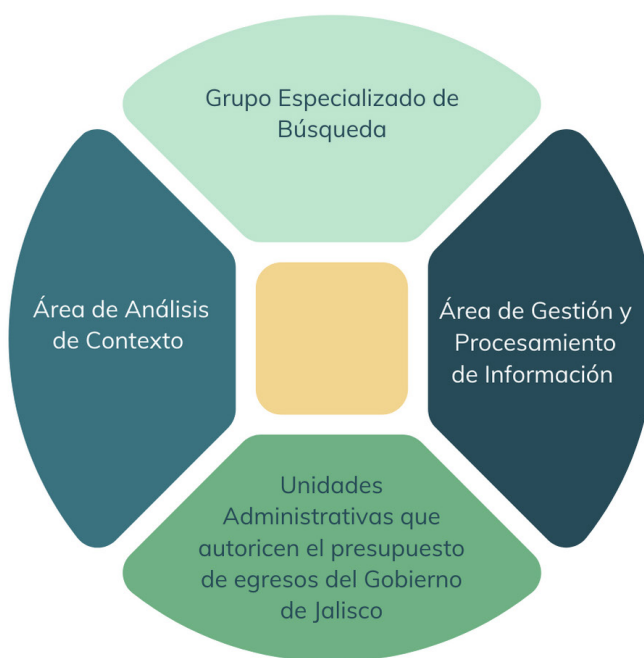
Dicha estructura operativa tiene carácter mínimo y mediante una ley estatal en materia de desaparición o un reglamento interno es posible ampliarla, a fin de crear las áreas necesarias para su adecuado funcionamiento. Esto debe considerar las necesidades institucionales a nivel estatal y las de familiares de personas desaparecidas, así como las características del contexto y los índices de desaparición de personas en el territorio. En otros estados, de acuerdo con el análisis del Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (CNC), las comisiones de búsqueda cuentan con áreas jurídicas, de atención ciudadana y vinculación con organizaciones, de género, de atención psicosocial o de prevención de desapariciones²⁰⁸.

207. Decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ. Disposición Octava

208. Consejo Nacional Ciudadano, Balance sobre la Puesta en Marcha de las Comisiones de Búsqueda 2019. Septiembre 2020. Página 30. Recuperado de: <https://consejonacionalbusqueda.org>.



**ESTRUCTURA
ORGÁNICA QUE DE LA
COBUPEJ DE
ACUERDO CON EL
DECRETO DE SU
CREACIÓN**



Fuente: Decreto DIGELAG DEC 008/2018



Cabe señalar que al 31 de julio de 2020, la COBUPEJ cuenta con las áreas requeridas ya instaladas, e incluso se propuso incorporar nuevas unidades, salvo la unidad administrativa²⁰⁹, y conforme al informe del CNC previamente mencionado, así como su plataforma web donde se presentan los avances, en cuanto al nivel de desarrollo institucional de la COBUPEJ, las áreas mínimas existen formalmente, cuentan con el personal, pero sólo dos de ellas realizan las acciones más sustantivas: Grupo Especializado de Búsqueda y Área de Gestión y Procesamiento de Información²¹⁰.

El plan de trabajo de Francelia Hernández Cuevas aborda el tema de la estructura de la Comisión, señalando que las instituciones existentes en Jalisco son insuficientes, comparadas con las cifras de desaparición de personas. Por lo anterior, una de sus acciones a realizar fue “definir la función y procesos sustantivos de la Comisión, como insumo principal para el diseño de su estructura orgánico-funcional”, y conforme a este diseño,

209. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. 1 de septiembre de 2020.

210. Consejo Nacional Ciudadano. El avance de las comisiones de búsqueda. Mapa de Seguimiento de Implementación Ley General en materia de Desaparición de Personas Ejercicio 2019. Los datos corresponden a información proporcionada por las comisiones locales y la Comisión Nacional de Búsqueda entre el 21 de abril y 10 de julio de 2020. Recuperado de: <https://consejonacional-busqueda.org/mapa/Jalisco>



elaborar los perfiles de puesto del personal y realizar las contrataciones de personas que reúnan los criterios de dicho perfil establecido²¹¹.

Asimismo, en su plan se previó la implementación de la Unidad de Inteligencia, cuya función sería determinar las acciones específicas de búsqueda a partir de datos obtenidos en instituciones públicas, privadas, familiares de personas desaparecidas, medios de comunicación, redes sociales y las que se lograran con el empleo de la tecnología²¹², no obstante, al 31 de julio de 2020 esta unidad no se ha creado²¹³.

Es importante mencionar que conforme al organigrama de la COBUPEJ a la fecha de 31 de julio de 2020, proporcionado al CEPAD mediante una respuesta a la solicitud de acceso a la información, donde se representa de forma gráfica su estructura, así como la descripción del esquema de sus relaciones jerárquicas y competenciales, parece que el diseño institucional de la Comisión se ha desarrollado. Dentro del organigrama se observan cuatro direcciones: Dirección de Búsqueda, que incluye

211. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/1557/2019. *Infomex Jalisco*.

212. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/1557/2019. *Infomex Jalisco*.

213. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. *Infomex Jalisco*. 1 de septiembre de 2020.



tres coordinaciones: Coordinación de Módulo SEMEFO, Coordinación de Seguimiento Regional, y Coordinación de Módulo C5; Dirección de Análisis de Contexto, que contempla la Coordinación de Sistematización de Información y Coordinación de Capacitación; Dirección de Gestión y Procesamiento de Información que cuenta con la Coordinación de Gestión de Base de Datos, y Dirección de Atención a Familiares, que prevé en su estructura la Coordinación de Atención a Familiares y una persona psicóloga interna. Además, de acuerdo con el organigrama, dentro de la COBUPEJ se destacan también los siguientes puestos: jefe jurídico, jefa administrativa, auxiliar de comunicación social, especialistas o secretario particular, entre otros de los 40 cargos en total previstos en el documento²¹⁴.

Resulta de suma relevancia que esta estructura propuesta por la COBUPEJ y avanzada con base en la experiencia de su personal, pueda reflejarse en la ley estatal en materia de desaparición. Cabe mencionar que en el artículo 22 del Predictamen de la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco que actualmente se encuentra en la etapa de dictaminación el Congreso local, se señala la integración de la Comisión de Búsqueda con únicamente

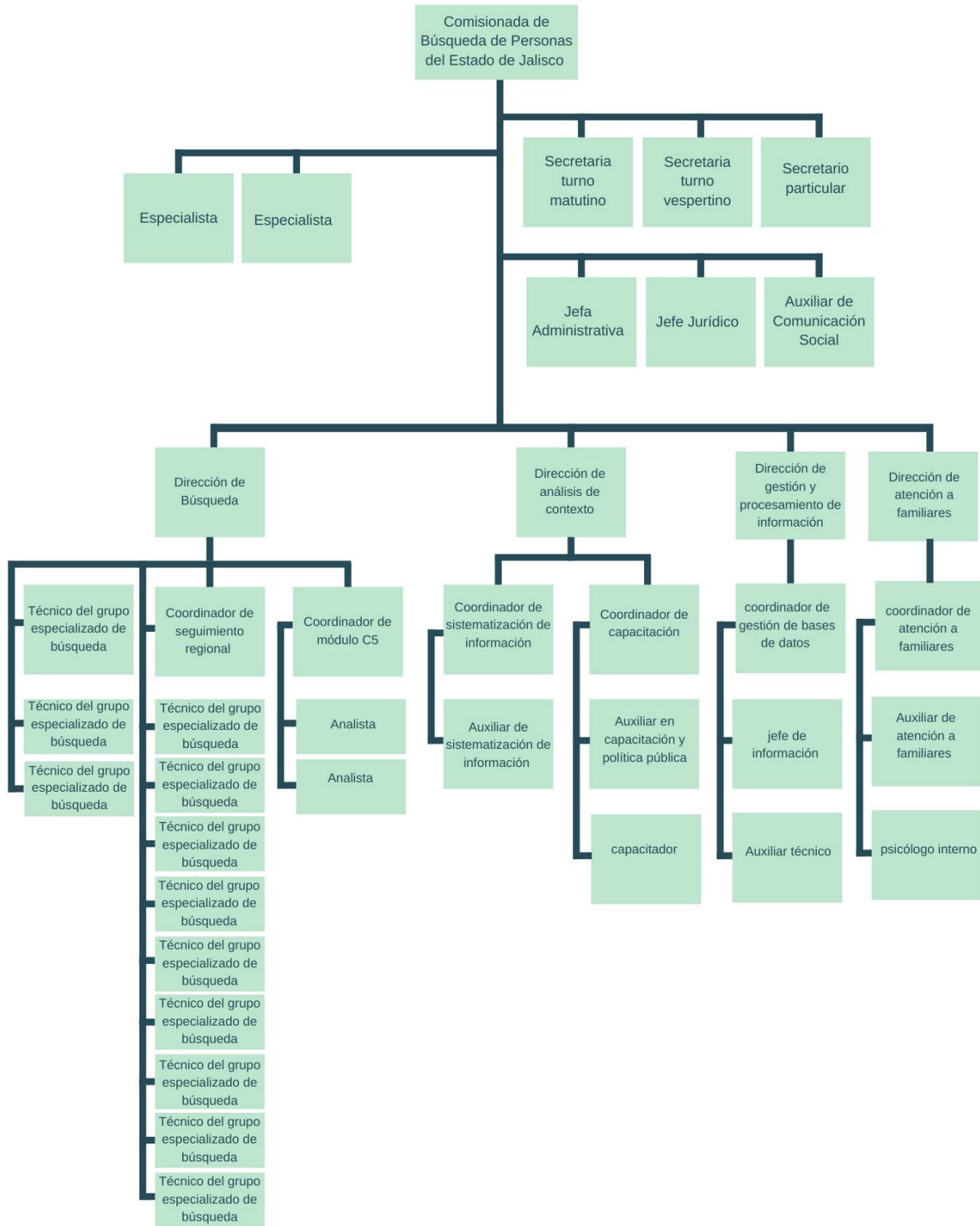
214. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1789/2020. Infomex Jalisco. 27 de agosto de 2020.



las cuatro áreas mínimas requeridas, y a la observación presentada por el CEPAD de agregar el Área de Gestión, Vinculación y Atención a Familiares a su estructura²¹⁵, la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios (CDHyPO) del Poder Legislativo estatal le hizo el caso omiso y la rechazó de manera arbitraria, lo que pone en riesgo los avances de trabajo ya realizado por la COBUPEJ.

215. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo A.C. (2020), Observaciones a la Propuesta de Ley en materia de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco presentadas ante el Congreso del Estado de Jalisco. Recuperado de: <https://cepad.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/CEPAD-Observaciones-a-la-Ley-de-Personas-Desaparecidas-2.pdf>.

ORGANIGRAMA DE LA COBUPEJ



Total del personal: 40 Cargos

Fuente: Oficio. SGG/SDH/COBUPEJ/000450/2020



4.4 PERSONAL QUE INTEGRA LA COBUPEJ Y DESCRIPCIÓN DE SUS PUESTOS

A. PERSONAL DE LA COBUPEJ

Con la finalidad de realizar las acciones de forma eficiente y eficaz y cumplir con los objetivos de la COBUPEJ y las funciones de cada una de sus áreas establecidas, se debe de garantizar que la institución esté integrada por personal multidisciplinario con perfiles especializados, aptos y adecuados, garantizando que sea la cantidad suficiente y necesaria para cumplir con sus funciones. En este aspecto, mediante el mismo decreto de creación, en sus artículos transitorios se instruyó a la Secretaría General de Gobierno y a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas para que realizaran la asignación del personal y demás acciones necesarias para garantizar las condiciones para la operación de la COBUPEJ²¹⁶.

Desde el 4 de junio de 2018, cuando se realizó el primer nombramiento de la persona titular de la COBUPEJ, Francisco Javier Ávila Navarro, se integraron a esta institución otras dos personas más que concluyeron el proceso de

216. Decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ. Transitorio Cuarto.



selección en segunda y tercera posición, de acuerdo al puntaje obtenido en la evaluación, una a cargo del Área de Análisis de Contexto y otra liderando el Área de Gestión y Procesamiento de Información. En la fase inicial de la COBUPEJ se calculaba la contratación de 63 personas para integrar al organismo, incluyendo cuatro subdirecciones (Planeación Estratégica, Exploración de la Información, Procesos y Normatividad, así como Jurídico y Enlace Administrativo), dos titulares de Grupos Especializados de Búsqueda y una persona titular del área administrativa, entre otros cargos²¹⁷.

Posteriormente, a finales de septiembre de 2018, la COBUPEJ fue conformada por 9 personas tras la contratación de 6 nuevos integrantes del Grupo Especializado de Búsqueda²¹⁸. Sin embargo, a finales de febrero del año 2019 la Comisión sufrió un recorte del personal y contaba únicamente con su titular como la única persona a cargo de todas las actividades realizadas por la institución. En ese momento a través de una solicitud de información solicitada por el CEPAD se informó que para el año 2019 se tenía contemplada la contratación de 9 plazas, sin embargo, cerca de que se concluyera el primer cuatrimestre del 2019, el proceso de contratación todavía seguía

217. Secretaría General de Gobierno. Expediente: UT/SGG/1463/2018. *Infomex Jalisco*.

218. Secretaría General de Gobierno. Expediente: UT/SGG/1946/2018. *Infomex Jalisco*.



“en revisión para los ajustes administrativos”²¹⁹ y no fue contratada ninguna persona además del Comisionado de Búsqueda.

Para el 1 de marzo de 2019 la situación cambió y la COBUPEJ tenía contratadas a 4 personas, no a 9 como se había señalado previamente, de las cuales 3 fungían como técnicos especializados en búsqueda. Cabe señalar que también en esa fecha se indicó, mediante una respuesta proporcionada a una la solicitud de información presentada por el CEPAD, que se tenía contemplada la contratación de 16 personas más con la intención de llegar a una plantilla de 20 personas, proceso que estaba sujeto a autorización superior, señalando que pese a haber transcurrido casi un año desde el nombramiento de la persona titular de la COBUPEJ, su estructura orgánica funcional todavía estaba en fase de diseño²²⁰.

Tras la renuncia de Francisco Javier Ávila Navarro, en cuya titularidad no se logró consolidar a todas las áreas de la COBUPEJ para desempeñar sus funciones, y posterior a la designación del cargo de la Comisionada de Búsqueda, Francelia Hernández Cuevas, la COBUPEJ quedó sometida a un proceso de reestructuración, contando en aquel momento con 4 personas: la titular

219. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/324/2019. *Infomex Jalisco*.

220. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/631/2019. *Infomex Jalisco*.



de la institución (desde el 5 de julio de 2019), dos técnicos especializados de búsqueda (desde 1 de julio de 2019) y la persona que desempeñaba sus funciones como Enlace de Planeación y Educación (desde 1 de abril de 2019). Se declaró que la contratación de mayor personal se realizó de acuerdo al monto asignado con base en el presupuesto anual, “razón por la que no existe un plazo específico de aplicación”, y esta situación referente al número de personal se mantuvo hasta el mes de septiembre de 2019²²¹.

En septiembre de 2019 la COBUPEJ informó vía transparencia que en su estructura había 9 personas adscritas, de las cuales se mantenían la titular de la institución y la persona de Enlace Planeación y Educación, con las mismas fechas de integración a la COBUPEJ que se indicaron en el párrafo anterior. Pero sobre las personas técnicas de Grupos de Búsqueda se mencionó que estaban contratadas cuatro personas, dos de ellas integradas desde el 17 de septiembre de 2019 y dos restantes a partir del 1 de marzo de 2019, lo que si bien coincide con la información proporcionada en la solicitud de información de abril de 2019, no concuerda con lo señalado en julio y agosto del mismo año, debido a que conforme a dichas solicitudes parecía que estas personas estaban separadas de su cargo y ya no formaban parte de la Comisión. En

221. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/1557/2019. *Infomex Jalisco*.



el mismo sentido, tampoco resulta congruente la información relacionada con el Coordinador de Análisis de Contexto, quien supuestamente fue contratado el 16 de julio de 2019, lo cual no concuerda con ninguna de las respuestas anteriores. Además en el mismo documento se menciona a dos personas especialistas contratadas desde el 16 de mayo de 2019, de quienes tampoco previamente se compartió la información. En cuanto a la proyección relacionada con futuras contrataciones en ese momento se tenía previsto fortalecer a cada una de las áreas de la COBUPEJ, basándose en el presupuesto anual, y no se contaba ni con un plazo específico para su aplicación ni con un número exacto del personal a contratar²²².

Posteriormente, en octubre de 2019 aumentó al personal con un técnico que integró el Grupo Especializado de Búsqueda, así como se tenía abierta una vacante para la persona técnica. Cabe señalar que en esa fecha ya no se compartió información sobre las dos personas especialistas. En conjunto se señalaron a ocho personas contratadas que ejercían sus funciones “en la totalidad de municipios que conforman el Estado de Jalisco, según lo requieran las necesidades operativas del área” y que no se contaba con más plazas para contratación de personal²²³.

222. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/1739/2019. *Infomex Jalisco*.

223. Expediente: UT/OAST/1856/2019. *Infomex Jalisco*.



A finales de octubre de 2019, la COBUPEJ mantenía una estructura de ocho personas contratadas, de las cuales dos eran mujeres y seis hombres. Es preciso mencionar que para esa fecha la COBUPEJ no había contratado al personal del área médica, psicológica y asesoría jurídica²²⁴. Asimismo, vía transparencia se reiteró el número de 9 personas previstas para la contratación desde el mes de enero de 2019 y una de ellas seguía en estatus de vacante²²⁵.

A partir de enero de 2020 se crearon dentro de la estructura de la COBUPEJ 13 plazas, mismas que fueron ocupadas a partir del 2 de enero del año en curso. Estas se sumaron a las 9 plazas de plantilla de la COBUPEJ las cuales como se señala vía transparencia “han sido ocupadas de manera gradual”, por lo que la “Plantilla de Personal actual de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas se encuentra conformada por un total de 22 plazas”²²⁶.

Hasta el 18 de agosto de 2020 se mantienen 22 personas contratadas las que conforman a la COBUPEJ, de las cuales 14 son hombres y 8 son mujeres. Entre estas personas se destacan las siguientes: Titular de la Comisión (desde el 5 de julio de 2019), Enlace de Planeación (desde 1 de abril de 2019),

224. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-CGT/2072/2019. *Infomex Jalisco*.

225. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/2024/2019. *Infomex Jalisco*.

226. Oficialía Mayor de la Secretaría General de Gobierno. Dirección de Recursos Humanos y Financieros. Expediente UT/OAST-SGG/1789/2020. *Infomex Jalisco*. 27 de agosto de 2020.



**PERSONAL QUE HA INTEGRADO A LA COBUPEJ
JUNIO 2018 A AGOSTO 2020**

FECHA	CANTIDAD DE PERSONAL
Junio 2018	3 Personas
Septiembre 2018	9 Personas
Febrero 2019	1 Persona
Marzo 2019	4 Personas
Octubre 2019	9 Personas
Enero 2020	22 personas

Coordinador de Análisis de Contexto (desde el 16 de julio de 2019), 11 Personas Técnicas correspondientes al Grupo Especializado de Búsqueda (2 desde el 1 marzo de 2019, 2 desde el 17 de septiembre de 2019, 1 desde el 1 de octubre de 2019, 1 desde el 19 de noviembre de 2019, 5 desde el 2 de enero de 2020), Director de Gestión y Procesamiento de Información (del 2 de enero de 2020), Director de Análisis de Contexto (desde el 2 de enero de 2020), 2 personas analistas (desde el 2 de enero de 2020), Coordinador de Seguimiento Regional (desde el 2 de enero de 2020), Coordinador Módulo



C5 (desde el 2 de enero de 2020), Coordinador Módulo SEMEFO (desde el 2 de enero de 2020) y Secretario Particular (desde el 2 de enero de 2020)²²⁷.

En cuanto a la distribución entre las áreas de la COBUPEJ, a fecha del 31 de julio de 2020, cuatro personas corresponden al Área/Dirección de Análisis de Contexto, una persona al Área/Dirección de Gestión y Procesamiento de Información y catorce personas conforman el Grupo Especializado de Búsqueda, de las cuales cuatro integran la Coordinación Módulo SEMEFO. Cabe señalar que de acuerdo con las solicitudes de información no se tiene formalmente contratada a la persona a cargo de dicha coordinación. Las personas que restan son la titular de la institución, el Secretario Particular y la persona quien funge como Enlace de Planeación. Hasta esa fecha entre el personal de la COBUPEJ no se cuenta con personal médico, jurídico ni psicológico²²⁸. Cabe mencionar que la COBUPEJ tiene el plan de “fortalecer cada una de las áreas, sin embargo, la contratación del personal se realizará basándose en el presupuesto anual establecido, razón por la cual, a la fecha no se cuenta con el número exacto del personal a contratar”²²⁹.

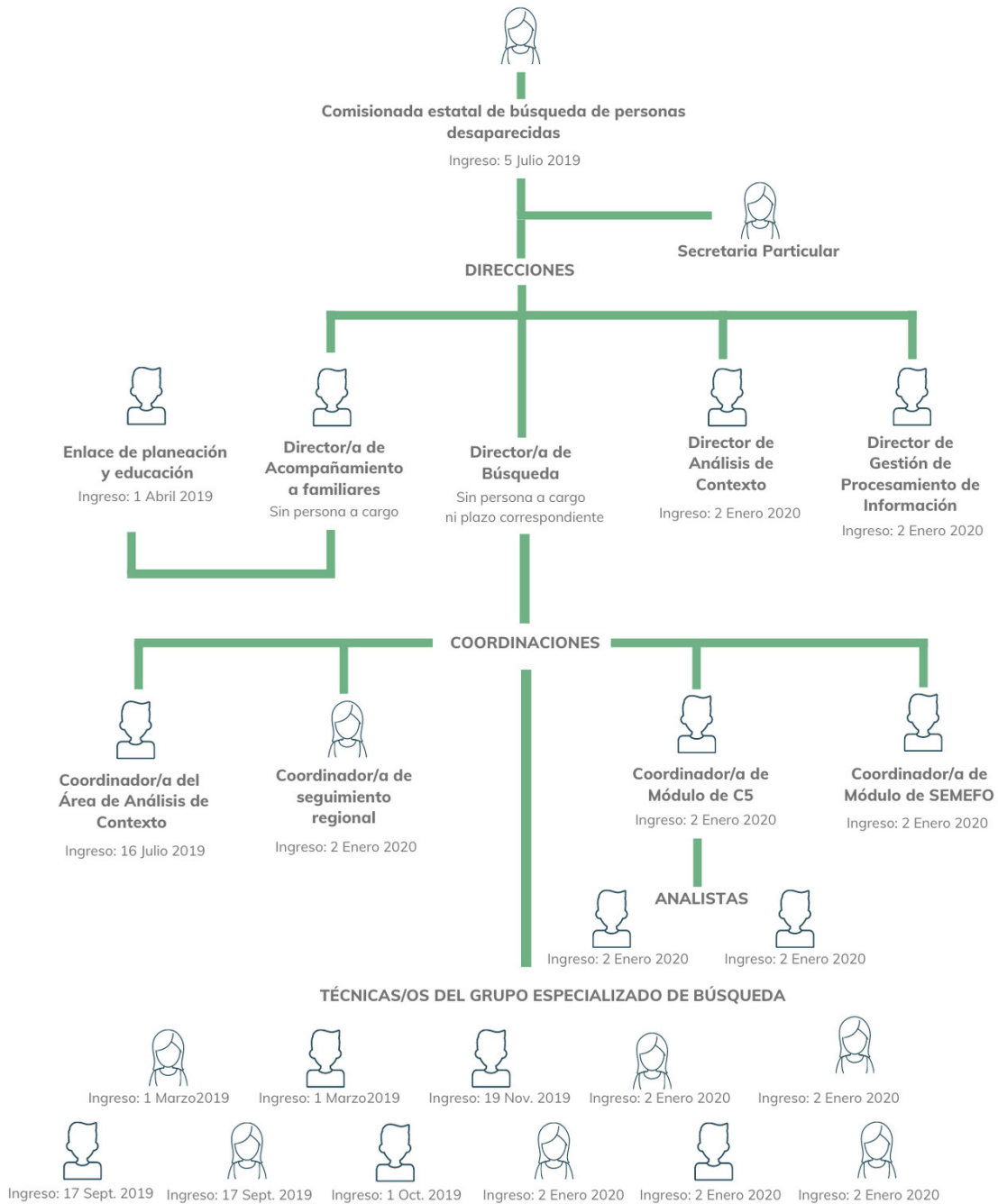
227. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1784/2020 del 28 de agosto de 2020. y Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000435/2020 del 27 de agosto de 2020. *Informe Jalisco*.

228. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1784/2020 del 28 de agosto de 2020 y Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000435/2020 del 27 de agosto de 2020. *Infomex Jalisco*.

229. *Ibid.*

PLANTILLA LABORAL DE LA COBUPEJ

AGOSTO 2020



Total del personal: 22 Personas

Fuente: OFICIO SGG/om/289/2020



Conforme a lo proporcionado en las solicitudes de información, la formación académica de las personas que integraban a finales de octubre de 2019 la COBUPEJ, se encontraban tres personas profesionistas en materia de derecho, tres personas que contaban con licenciatura en criminología y una persona pasante de licenciatura en informática²³⁰. Entre las profesiones con las cuales cuentan las personas contratadas por el organismo al 31 de julio de 2020, compartidas vía transparencia, se pueden destacar las siguientes: licenciatura en derecho, licenciatura en criminología, licenciatura en informática, licenciatura en tecnologías, licenciatura en administración, incluyendo la administración de empresas, licenciatura de trabajo social o licenciatura en economía, entre otras²³¹.

Es importante resaltar que a octubre de 2019, el tipo de relación laboral que predominaba entre el personal de la COBUPEJ era el nombramiento de confianza²³², misma que sigue para la mayoría de contratos al 31 de julio de 2020²³³. En cuanto a los criterios de contratación, estos no eran fijos y tampoco previamente establecidos. Las personas se registraban en

230. *Ibid.*

231. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. *Infomex Jalisco*. 28 de agosto de 2020.

232. *Ibid.*

233. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. *Infomex Jalisco*. 28 de agosto de 2020.



la página electrónica de Bolsa de Trabajo de gobierno del estado²³⁴ y de acuerdo con la vacante a ocupar se elegía a personas candidatas que cubrían el perfil, siendo posteriormente entrevistadas y evaluadas para ocupar el cargo. Asimismo, al 31 de julio de 2020 se señala vía transparencia que “la contratación de personal de la Comisión de Búsqueda, se basa en los requerimientos de contratación de los servidores públicos del gobierno del Estado”, sin mencionar los criterios mínimos o requisitos específicos que debe de cumplir el personal que integra la COBUPEJ²³⁵.

El personal que integra las comisiones de búsqueda fue uno de los aspectos analizados por el Consejo Nacional Ciudadano (CNC), compartido en el informe sobre la puesta en marcha de las comisiones de búsqueda en el país. En el marco de esta actividad el CNC solicitó a la COBUPEJ información sobre la cantidad de personal, la distribución de género del mismo, así como su forma de adscripción. Por otro lado, también se preguntó por el tipo de contrato y su duración para verificar si existe precariedad y estabilidad laboral en dichas instituciones.

234. Consultar: bolsadetrabajo.jalisco.gob.mx

235. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. Infomex Jalisco. 1 de septiembre de 2020.



La respuesta proporcionada por la COBUPEJ al Consejo Nacional Ciudadano corresponde a la fecha del 25 de mayo de 2020²³⁶, y documenta que la institución en 2019 contaba con un total de 33 personas contratadas, de las cuales 17 son hombres y 15 mujeres²³⁷. Estos datos difieren de la información obtenida vía transparencia por parte del CEPAD en agosto de 2020, según la cual en la COBUPEJ se contaba con un total de 22 personas contratadas, 14 hombres y 8 mujeres²³⁸, y tampoco coincide con la información obtenida durante el año 2019, como ya se señaló en párrafos anteriores. Asimismo, en el informe realizado por el CNC y publicado en su sitio web, se documenta que 17 personas corresponden al Grupo de Búsqueda, 4 al Área de Gestión y Procesamiento de Información y 3 al Área de Análisis de Contexto²³⁹, información que tampoco coincide con los datos obtenidos por

236. Consejo Nacional Ciudadano (2020). Balance sobre la Puesta en Marcha de las Comisiones de Búsqueda 2019. Septiembre 2020. Página 51, Anexo 1. Recuperado de: <https://consejonacionalbusqueda.org/mapa>.

237. Consejo Nacional Ciudadano (2020). El avance de las comisiones de búsqueda. Mapa de Seguimiento de Implementación Ley General en materia de Desaparición de Personas Ejercicio 2019. Los datos corresponden a información proporcionada por las comisiones locales y la Comisión Nacional de Búsqueda entre el 21 de abril y 10 de julio de 2020. Recuperado de: <https://consejonacionalbusqueda.org/mapa/Jalisco>.

238. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1784/2020 del 28 de agosto de 2020 y Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000435/2020 del 27 de agosto de 2020. *Infomex Jalisco*.

239. Consejo Nacional Ciudadano. El avance de las comisiones de búsqueda. Mapa de Seguimiento de Implementación Ley General en materia de Desaparición de Personas Ejercicio 2019. Los datos corresponden a información proporcionada por las comisiones locales y la Comisión Nacional de Búsqueda entre el 21 de abril y 10 de julio de 2020. Recuperado de: <https://consejonacionalbusqueda.org/mapa/Jalisco>.



el CEPAD durante los dos últimos años, mediante solicitudes de acceso a la información.

Sobre los contratos bajo los cuales laboran las personas adscritas a la COBUPEJ y su situación laboral, en dicho informe se indica que de las 33 personas contratadas en 2019, el 27.3% contaban con contratos de confianza y 72.7% trabajaban bajo el esquema de contratación de carácter civil basada en honorarios. En este sentido ninguno de las y los trabajadores tenía un contrato base ni gozaba de un contrato de carácter permanente o indefinido²⁴⁰.

Considerando lo antes expuesto, es de suma relevancia que para el cumplimiento de sus funciones, la COBUPEJ no sólo cuente con el número suficiente de personal, sino que también esté capacitado y profesionalizado. De acuerdo con el decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ, las y los servidores públicos deben estar certificados y especializados en materia de búsqueda, en conformidad con los criterios que establezca el Sistema

240. Consejo Nacional Ciudadano, Balance sobre la Puesta en Marcha de las Comisiones de Búsqueda 2019. Septiembre 2020. Página 33. Recuperado de: <https://consejonacionalbusqueda.org/mapa>.



Nacional de Búsqueda²⁴¹. Asimismo, todo el personal debe ofrecer garantías de independencia, imparcialidad, competencia profesional, capacidad para realizar su trabajo bajo un enfoque diferencial, al igual que con sensibilidad e integridad moral²⁴². En este sentido, las personas que integran la COBUPEJ deben contar con mucha sensibilización y con habilidades para garantizar un trato digno a las víctimas, a fin de no convertir a la institución en una instancia más que las revictimiza, abonar al restablecimiento de confianza y marcar la diferencia en cuanto a las malas prácticas arraigadas en el sistema de procuración de justicia de Jalisco. Además, debido a la necesidad de realizar las acciones de búsqueda bajo procedimientos específicos, también se consideran claves conocimientos en materia de derechos humanos y herramientas relativas a la perspectiva de género y enfoque diferenciado.

En este sentido, conforme al plan de trabajo elaborado por la actual Comisionada de Búsqueda, en el marco de las líneas de acción planteadas, se consideró realizar los procesos de capacitación del personal con los más altos estándares internacionales, con pleno respeto a los derechos humanos

241. Decreto que crea la COBUPEJ. Disposición Octava.

242. Comité contra las Desapariciones Forzadas (2019). Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas. Principio 15. La búsqueda debe ser independiente e imparcial.



y bajo un enfoque psicosocial orientado a la certificación de las personas encargadas de acciones de búsqueda, además de llevar a cabo la formación y especialización en materia de protocolos de atención inmediata. Igualmente se presentó una línea de acción para establecer los esquemas de capacitación en atención al resultado de los informes de análisis de contexto realizados por la COBUPEJ²⁴³.

Sobre el personal que integra la COBUPEJ, en el Tomo I del Sexto Informe de Gobierno de 2018 se indicó que la institución en el 2018 contaba "con personal certificado por la CNB, especializado en búsqueda, área de análisis de contexto y área de gestión y procesamiento de información"²⁴⁴, a pesar de que todavía no habían sido aprobados los criterios de capacitación y certificación de la entidad nacional.

En la descripción de funciones de la persona a cargo del Área de Análisis de Contexto, se encuentra la tarea de identificar las necesidades para organizar las capacitaciones²⁴⁵. En el mismo sentido, las principales funciones de la

243. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/1557/2019. *Infomex Jalisco*.

244. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/1739/2019. *Infomex Jalisco*.

245. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/2018/2019. *Infomex Jalisco*.



persona que funge como Enlace de Planeación y Educación se relacionan con la capacitación del personal de búsqueda, así como la supervisión y verificación de los servicios externos contratados para la formación de las y los integrantes²⁴⁶. Sin embargo, hasta el 25 de octubre de 2019 vía transparencia se informó que no se había recibido ninguna capacitación ni se contaba con criterios para la formación de su personal adscrito, así como para los procesos de certificación y evaluación de las personas que participan en las acciones de búsqueda. También se mencionó que todavía no se tenía un programa de capacitación establecido para los Grupos de Búsqueda que conforman a la COBUPEJ²⁴⁷.

De igual modo, el 31 de julio del año en curso, la Comisión de Búsqueda no cuenta con información estadística sobre la certificación y especialización de su personal. Además, se señala que a esa fecha no se han creado mecanismos de especialización y certificación referentes a los grupos de búsqueda²⁴⁸ ni se tiene la información estadística de capacitaciones realizadas al personal adscrito a la institución, así como no se tiene los números

246. Información obtenida a través de la unidad de transparencia de la COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/2024/2019

247. Información obtenida a través de la unidad de transparencia de la COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/2017

248. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. 1 de septiembre de 2020.



correspondientes a las capacitaciones llevadas a cabo en relación con las técnicas de búsqueda o lineamientos de análisis de contexto²⁴⁹.

Asimismo, al mes de agosto de 2020, en relación con los procesos de capacitación, se responde que “la COBUPEJ se encuentra en espera de la publicación del programa de capacitación de la Comisión Nacional de Búsqueda, así como del Protocolo Homologado de Búsqueda, para así estar en real coordinación en materia de capacitación”²⁵⁰, lo cual indicaría que siguen sin realizarse las capacitaciones dentro de la institución.

B. ACTIVIDADES Y DESCRIPCIÓN DE PUESTOS DEL PERSONAL QUE CONFORMA LA COBUPEJ

En lo que concierne a la descripción de funciones de los distintos puestos que prevé la estructura de la COBUPEJ, a la Dirección de Búsqueda, corresponden la Coordinación de Seguimiento Regional, Coordinación del Módulo C5, Coordinación del Módulo SEMEFO, Coordinación de

249. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. 1 de septiembre de 2020.

250. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. *Infomex Jalisco*. 27 de agosto de 2020.



sistematización de información y el equipo técnico especializado en Grupos de Búsqueda. Para la persona que coordina el Módulo de C5 se señalan las siguientes actividades: coordinar la creación de estrategias para localizar a las personas desaparecidas, coordinar los trabajos de planeación, recolección, procesamiento, análisis, difusión, explotación y retroalimentación, al igual que coordinar la elaboración de productos de inteligencia derivados de la información recabada en el la red de video vigilancia C5, los trabajos de análisis georeferenciados, de análisis para la prevención del delito, de los registros de comunicación de sabanas telefónicas, sumado a los trabajos de análisis criminal, análisis para la elaboración e interpretación de redes de vínculos, matrices de asociación, redes técnicas, y la coordinación de los trabajos para coadyuvar con Agentes del Ministerio Público en la identificación de sujetos que llevan a cabo el delito, entre otras²⁵¹.

En cuanto a las funciones de la persona Coordinadora del Módulo de SEMEFO y que funge como enlace entre la COBUPEJ y el IJCF, su actuación se concentra en la elaboración de dictámenes Post Mortem y Ante Mortem, cruzar información de la *Persona Física Sin Identificar (PFSI)*, así

251. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. *Infomex Jalisco*. 28 de agosto de 2020.



como la coordinación y supervisión en el análisis sistemático, teórico y metodológico de personas desaparecidas y no localizadas, al igual que varias actividades relacionadas con las técnicas de identificación y trazabilidad en inhumaciones de cuerpos, sumado a la atención a víctimas enfocada en los procesos de identificación forense²⁵².

Para la Persona Coordinadora de Seguimiento Regional se contempla las siguientes actividades a realizar: operar o implementar las células o grupos de búsqueda de personas en el AMG y regiones del estado, instalar mesas de trabajo en los 125 municipios para la coordinación de las células o grupos de búsqueda de personas, establecer los enlaces y canales de comunicación con dependencias de los tres niveles de gobierno para coordinar las acciones de búsqueda²⁵³.

En cuanto al puesto de coordinación de sistematización de la información son consideradas las siguientes actividades: brindar asesoría jurídica sobre los procesos de búsqueda conforme a lo establecido en la LGDFDP, así como las acciones de coordinación y colaboración de los mismos,

252. *Ibid.*

253. *Ibid.*



procurando garantizar la protección integral de los derechos de las personas desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero. También se contempla la asesoría a otras coordinaciones en lo referente a al envío inmediato de información relevante y elementos que sean útiles para la investigación de los delitos, así como proporcionar atención, asistencia y protección integral a las víctimas. Asimismo, le corresponde brindar apoyo operativo en la recolección de información o la construcción de una red de vínculos a través de fuentes abiertas que permitan realizar solicitudes de información a las diferentes autoridades o instituciones, públicas o privadas, que administran las bases de datos o registros a efecto de determinar la ubicación de las personas desaparecidas²⁵⁴.

Entre las principales funciones de las y los Técnicos Especializados en el Grupo de Búsqueda, se encuentran las siguientes actividades: atender y dar seguimiento a las acciones que establece la planeación estratégica, ejecutar las estrategias y planes de búsqueda para la identificación de personas localizadas con vida y personas fallecidas en coordinación con FEPD, llevar a cabo mecanismos de búsqueda con un enfoque diferencial,

254. *Ibid.*



recibir la información remitida por el Área de Gestión y Procesamiento de Información sobre los casos de búsqueda, recopilar información y revisar los informes sobre los avance de búsqueda²⁵⁵.

En lo que concierne a la descripción de funciones de los diferentes puestos que prevé la estructura de la Dirección de Búsqueda de la COBUPEJ, cabe señalar que las actividades cubren los aspectos referentes a las acciones operativas de búsqueda tanto en vida como en en el ámbito forense, al igual que abonan a la “informatización” del proceso y elaboración de los análisis tecnológicos para la localización de personas, así como tienden a impulsar los procesos de coordinación interinstitucional, principalmente con el IJCF y la FEPD.

Respecto a las funciones de la persona directora del Área de Análisis de Contexto, se encuentran las siguientes: la coordinación de la elaboración de informes de análisis de contexto que incorporen elementos sociológicos, antropológicos y victimológicos, a fin de fortalecer las acciones de búsqueda; generar la elaboración de diagnósticos periódicos que permitan conocer

255. *Ibid.*



e identificar los modos de operación, prácticas, patrones de criminalidad, estructuras delictivas y asociación de casos que permitan el diseño de acciones estratégicas de búsqueda y que permitan conocer la existencia de las características y los patrones de desaparición, desde un enfoque diferenciado. Asimismo, le corresponde realizar las acciones necesarias para recabar y cruzar la información contenida de las bases de datos y registros que establece la LGDFDP, así como con la información contenida en otros sistemas que puedan contribuir en la búsqueda, localización e identificación de las personas. Además, es de su competencia establecer líneas de comunicación con diferentes fuentes de información públicas y privadas para coadyuvar en la generación de información útil para la localización e identificación de personas desaparecidas²⁵⁶. Cabe mencionar que en lo referente al perfil de la persona Coordinadora de Análisis de Contexto, la descripción de sus actividades se presenta de igual manera al perfil de la persona directora de dicha área.

Respecto al puesto de analista, sus tareas se enfocan en elaborar productos de inteligencia derivados de la información recabada en el la red de

256. *Ibid.*



videovigilancia C5, elaborar los análisis georeferenciados, criminales, con fines de prevención del delito o de registros de comunicación de sabanas telefónicas, así como la elaboración redes de vínculos, matrices de asociación y redes técnicas²⁵⁷.

En cuanto al área referente a la atención y acompañamiento a familiares de personas desaparecidas, que todavía está en fase de consolidación, ya que a la fecha de agosto de 2020 no hay ninguna persona adscrita a dicha Dirección, se describen los puestos y actividades de la persona coordinadora de atención a víctimas en dicha unidad y de la persona encargada de planeación y educación. En lo que concierne a la persona coordinadora, sus actividades se concentran en brindar acompañamiento a familiares de personas desaparecidas para su canalización, coordinar al personal en las labores de atención bajo un enfoque psicosocial y asesorar a las personas de manera presencial, telefónica, por escrito o por cualquier otro medio²⁵⁸.

La persona que funge como Enlace de Planeación y Educación tiene entre sus actividades brindar las mejores opciones para la capacitación y

257. *Ibid.*

258. *Ibid.*



actualización del personal de búsqueda, mantener relaciones públicas con los tres órdenes de gobierno, supervisar los servicios externos contratados para las capacitaciones y verificar que los mismos cumplan con los requerimientos del servicio contratado y los lineamientos establecidos²⁵⁹.

Para la Dirección de Gestión y Procesamiento de información, se destacan a la persona directora de esta unidad y quien auxilia en capacitación y políticas públicas. Cabe resaltar que quien está a cargo de esta dirección, conforme a la descripción de puestos proporcionada vía transparencia, le corresponden las mismas actividades que a las personas que dirigen y coordinan la Dirección de Análisis de Contexto de la COBUPEJ²⁶⁰, situación que resulta confusa ante la importancia de distribuir de manera precisa los roles y actividades dentro de la institución, además de que a la Dirección de Gestión y Procesamiento de Información le corresponde realizar las acciones de recopilar y cruzar la información contenida en las bases de datos, registros y en otros sistemas que puedan contribuir en la búsqueda, localización e identificación de las personas desaparecidas.

259. *Ibid.*

260. *Ibid.*



En cuanto a las actividades que debe realizar la persona auxiliar en capacitación y política pública, estas se concentran en realizar las capturas de reportes de personas desaparecidas en el Sistema Informático y en los registros de personas desaparecidas, que se reciben por aviso de la FEPD y la atención telefónica²⁶¹.

Finalmente, en relación con la persona titular de la COBUPEJ, sus principales funciones se basan en la emisión y ejecución del Programa Estatal de Búsqueda, al igual que la elaboración de un informe trimestral sobre los avances y resultados de su cumplimiento, ejercer las atribuciones que le otorga la LGDFDP, atender y formular solicitudes a las instituciones de seguridad pública, diseñar y proponer mecanismos de coordinación y colaboración con las demás autoridades de los diferentes órdenes de gobierno a efecto de llevar a cabo las acciones en la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas, integrar grupos de trabajo para proponer acciones específicas de búsqueda, así como analizar el fenómeno de la desaparición de personas, en Jalisco y a nivel regional, y mantener reuniones periódicas y comunicación continua con las personas titulares de las Comisiones

261. *Ibid.*



Estatales de Búsqueda de otras entidades federativas, al igual que buscar las mejores prácticas para la localización de personas, tal como canalizar a los familiares de personas desaparecidas ante la FEPD para la atención correspondiente y darle aviso a dicha dependencia de manera inmediata sobre la existencia de información relevante y útil para la investigación de los delitos en materia de desaparición²⁶².

ACTIVIDADES DE LOS PUESTOS QUE INTEGRAN LA COBUPEJ

PUESTO	ACTIVIDADES
COMISIONADA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE JALISCO	<ul style="list-style-type: none">• Emitir y ejecutar el Programa Estatal de Búsqueda• Atender y formular solicitudes a las instituciones de Seguridad Pública• Ejercer las atribuciones que le otorga la Ley General en Materia de Desaparición• Integrar cada 3 meses un informe sobre los avances y resultados del cumplimiento del Programa Estatal de Búsqueda• Diseñar y proponer mecanismos de coordinación y colaboración con las demás autoridades de los diferentes órdenes de gobierno• Canalizar a los familiares ante la Fiscalía Especializada para la atención correspondiente• Integrar grupos de trabajo para proponer acciones específicas de búsqueda, así como analizar el fenómeno de desaparición, incluso a nivel regional.• Mantener reuniones periódicas y comunicación continua con las personas titulares de las Comisiones Locales de Búsqueda de otras Entidades Federativas

262. *Ibid.*



<p>ENLACE DE PLANEACIÓN EDUCACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar las mejores opciones para la capacitación y actualización del personal de búsqueda. • Mantener relaciones públicas con los tres órdenes de gobierno. • Supervisar los servicios externos contratados para las capacitaciones. • Verificar que los servicios cumplan con los requerimientos del servicio contratado y lineamientos establecidos.
<p>DIRECTOR DE GESTIÓN Y PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la elaboración de informes de análisis de contexto que incorporen a los procesos de búsqueda elementos sociológicos, antropológicos y victimológicos, a fin de fortalecer las acciones de búsqueda- • Elaborar diagnósticos periódicos, que permitan conocer e identificar modos de operación, prácticas, patrones de criminalidad, estructuras delictivas y asociación de casos que permitan el diseño de acciones estratégicas de búsqueda. • Suministrar, sistematizar, analizar y actualizar la información de hechos y datos sobre la desaparición de personas, así como de los delitos en establecidos en la Ley en Materia de Desaparición • Realizar las acciones necesarias para establecer los enlaces interinstitucionales de comunicación e interoperabilidad para compartir información útil, que contribuya a la localización e identificación de personas desaparecidas o no localizadas.
	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar elaboración de fichas de información Ante-Mortem • Supervisar a los Técnicos de Búsqueda para la aplicación de Técnicas de Identificación • Supervisar a Técnicos Especializados en lugares de Hallazgo de Alto Impacto • Supervisar la aplicación de Técnicas y trazabilidad en Inhumaciones de PFSI • Supervisar a Técnicos Especialistas en Atención a Víctimas con fines de identificación
<p>COORDINADOR DE MODULO C5</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la creación de estrategias para localizar personas desaparecidas • Coordinar los trabajos de planeación, recolección, procesamiento, análisis, difusión, explotación y retroalimentación • Coordinar la elaboración de productos de inteligencia derivados de la información recabada en el la red de video vigilancia C5 • Coordinar los trabajos de análisis georreferenciales • Coordinar los trabajos de análisis criminales • Coordinar y supervisar el análisis de registros de comunicación de sabanas telefónicas • Coordinar y Organizar los trabajos para la coadyuvar con el MP en la identificación de activos del delito • Coordinar la atención y manejo en situación de Crisis • Coordinar y supervisar los trabajos de análisis para la prevención del delito • Coordinar los trabajos de análisis para elaboración e interpretación de redes de vínculos, matrices de asociación, redes técnicas



COORDINADOR DE SEGUIMIENTO REGIONAL	<ul style="list-style-type: none">• Operar o implementar las células o grupos de búsqueda de personas en la zona metropolitana y regiones del estado• Instalar mesas de trabajo en los 125 municipios para coordinación de las células o grupos de búsqueda de personas• Establecer los enlaces y canales de comunicación con dependencias de los 3 niveles de gobierno para coordinar las acciones de búsqueda• Coordinar con las diferentes células o grupos de búsqueda las acciones de localización de personas en las localidades en las cuales por su ubicación se pueda solicitar a través de instancias gubernamentales y de la iniciativa privada información que abone a la localización de personas desaparecidas o no localizadas• Coordinar y coadyuvar las localizaciones de las personas con las diferentes instituciones
DIRECTOR DE ANÁLISIS Y CONTEXTO	<ul style="list-style-type: none">• Coordinar la elaboración de informes de análisis de contexto que incorporen a los procesos de búsqueda elementos sociológicos, antropológicos y victimológicos, a fin de fortalecer las acciones de búsqueda-• Elaborar diagnósticos periódicos, que permitan conocer e identificar modos de operación, prácticas, patrones de criminalidad, estructuras delictivas y asociación de casos que permitan el diseño de acciones estratégicas de búsqueda.• Suministrar, sistematizar, analizar y actualizar la información de hechos y datos sobre la desaparición de personas, así como de los delitos en establecidos en la Ley en Materia de Desaparición• Realizar las acciones necesarias para establecer los enlaces interinstitucionales de comunicación e interoperabilidad para compartir información útil, que contribuya a la localización e identificación de personas desaparecidas o no localizadas.
COORDINADOR DE ANÁLISIS Y CONTEXTO	<ul style="list-style-type: none">• Coordinar la elaboración de informes de análisis de contexto que incorporen a los procesos de búsqueda elementos sociológicos, antropológicos y victimológicos, a fin de fortalecer las acciones de búsqueda-• Elaborar diagnósticos periódicos, que permitan conocer e identificar modos de operación, prácticas, patrones de criminalidad, estructuras delictivas y asociación de casos que permitan el diseño de acciones estratégicas de búsqueda.• Suministrar, sistematizar, analizar y actualizar la información de hechos y datos sobre la desaparición de personas, así como de los delitos en establecidos en la Ley en Materia de Desaparición• Realizar las acciones necesarias para establecer los enlaces interinstitucionales de comunicación e interoperabilidad para compartir información útil, que contribuya a la localización e identificación de personas desaparecidas o no localizadas.



<p>COORDINADOR DE MODULO SEMEFO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador en Identificación de Dictámenes Post-Mortem • Coordinador especialista en cruzar información de PFSI • Coordinador de análisis de Información con el I2 • Coordinador y supervisión en trabajos de análisis sistemáticos, teórico y metodológicos de personas desaparecidas y no localizadas • Responsable del Módulo SEMEFO Y Enlace de la Comisión Estatal
<p>TÉCNICO DEL GRUPO DE ESPECIALIZADO DE BÚSQUEDA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atender y dar seguimiento a las acciones que establece la planeación estratégica definida por el titular del Grupo de Búsqueda. • Recepcionar la información remitida por el área de Gestión y Procesamiento de Información, relativa a los casos de búsqueda. • Recopilar insumos de información y realizar la revisión de los informes de avance de búsqueda. • Elaborar y ejecutar los planes de búsqueda para la localización de personas desaparecidas o no localizadas. • Ejecutar las estrategias de búsqueda para identificación de personas localizadas con vida y personas fallecidas. • Coordinar con la Fiscalía Especial en Personas desaparecidas, para realizar Acciones de Búsqueda y Localización de Personas Recabar información que aporten los particulares en los casos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares. • Dar seguimiento a las acciones de búsqueda atendiendo a las características del caso concreto.
<p>ANALISTA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar productos de inteligencia derivados de la información recabada en el la red de video vigilancia C5 • Elaborar los trabajos de análisis georreferenciales • Elaborar los trabajos de análisis criminales • Elaborar el análisis de registros de comunicación de sabanas telefónicas • Elaborar trabajos de análisis para la prevención del delito • Elaboración de redes de vínculos, matrices de asociación, redes técnicas
<p>SECRETARIO PARTICULAR</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar, programar y coordinar la agenda de trabajo de la Comisionada de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco. • Solicitar información a las diversas áreas que conforman la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco, cuando sea requerido por la Titular de la misma. • Atención a las solicitudes de información presentadas por las y los ciudadanos

Fuente: COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020



A dos años de la creación de la COBUPEJ parece que su estructura establecida en el decreto gubernamental presenta varios avances en comparación con el primer año de su funcionamiento, considerando la grave disminución del personal en el mes de marzo de 2019 cuando el ex titular de la COBUPEJ, Francisco Javier Ávila Navarro, se quedó como única persona contratada por la Comisión. Las ausencias del personal y su rotación constante, además las discrepancias referentes a la cantidad del personal contratado por la comisión, han demostrado la falta de rigor y opacidad, y por otro lado, han cuestionado las implicaciones de burocracia traducida en continuos “ajustes administrativos” y excesiva cantidad de tiempo que se requiere para materializar el presupuesto ya asignado y contratar al personal necesario, considerando la urgencia de atender la situación de desaparición de personas en Jalisco.

Y si bien a lo largo de tiempo se han observado varias bajas del personal de la COBUPEJ y al parecer su estructura todavía no se encuentra plenamente implementada para cumplir con todas las funciones que se le encomienda a la institución de acuerdo con la LGDFDP y el decreto, puesto que varios de las vacantes no están cubiertas, a la fecha se evidencia una mayor claridad sobre los cargos y perfiles requeridos dentro de la



institución, así como las actividades que deben de realizar las personas adscritas a la misma, salvo la repetición de actividades previstas para la Dirección de Gestión y Procesamiento de Información y la Dirección de Análisis de Contexto. Lo anterior demuestra la creación de un organigrama de la dependencia y una descripción de puestos más detallada y avanzada con lo que se compartía por transparencia durante el año 2019²⁶³, así como la permanencia del personal contratado desde el 2 de enero al 31 de julio del 2020.

263. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/1973/2019. *Infomex Jalisco*.



4.5 OBJETO, FACULTADES Y ACCIONES QUE LE CORRESPONDEN A LA COBUPEJ

A. OBJETO Y FACULTADES DE LA COBUPEJ

Las principales funciones de la COBUPEJ se concentran en el diseño de mecanismos y procedimientos para ejecutar las acciones de búsqueda conforme a los protocolos y herramientas aplicables, en coordinación con la Comisión Nacional de Búsqueda y tomando en cuenta las características particulares de un determinado territorio, con la finalidad de encontrar a las personas de manera inmediata y bajo el principio de presunción de vida, tal y como lo indica la LGDFPD.

De acuerdo con el Decreto Gubernamental sobre la creación de COBUPEJ, el objeto de esta institución es “impulsar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre autoridades que participan en la búsqueda, localización e identificación de personas”²⁶⁴. La comisión local debe cumplir, en el ámbito de sus competencias, con las funciones análogas que le corresponden a la Comisión

264. Decreto del Gobernador del Estado de Jalisco mediante el cual se crea la COBUPEJ. Disposición Tercera.



Nacional de Búsqueda²⁶⁵, así como las funciones establecidas en el Decreto Gubernamental y en su Reglamento Interno²⁶⁶, aunque este último no ha sido aprobado.

Respecto al Decreto Gubernamental, en la disposición cuarta se establecen las facultades de la COBUPEJ, las cuales en su mayoría corresponden con las atribuciones de la Comisión Nacional de Búsqueda enumeradas en la LGDFDP. Sin embargo, en solicitudes de información hechas por el CEPAD, relacionadas con el grado de cumplimiento de cada una de estas atribuciones, se informa que de julio de 2019 cuando fue nombrada la titular de la COBUPEJ a noviembre de 2019, la institución se encontraba “en proceso de consolidación e implementación”²⁶⁷, y de esta manera se justificaba la falta de resultados correspondientes a sus funciones. Y por otro lado, para agosto de 2020 el incumplimiento de algunas de las facultades y el no tener datos estadísticos correspondientes, se justificaban por la

265. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo. 50.

266. Decreto del Gobernador del Estado de Jalisco mediante el cual se crea la COBUPEJ. Disposición Novena.

267. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/2017. *Infomex Jalisco*.



ausencia del esquema normativo estatal y la inexistencia del Reglamento Interno de la COBUPEJ²⁶⁸.

Respecto al Reglamento Interno de la COBUPEJ, en el marco de las mesas de trabajo sostenidas en el Congreso del Estado de Jalisco a fin de discutir los contenidos de las iniciativas de ley estatales en materia de desaparición y atención a víctimas, llevadas a cabo en enero de 2020, la titular de la COBUPEJ durante su presentación mencionó que ya se contaba con un borrador del Reglamento Interno y que estaba en proceso de aprobación. Tras solicitarlo vía transparencia, a la fecha de publicación de este informe no fue posible obtenerlo y en una solicitud de acceso a la información se señaló que no se tiene fecha prevista para su aprobación²⁶⁹. Lo anterior resulta lógico ante el proceso legislativo iniciado en 2019, no obstante el acceso al documento podría ser de utilidad para realizar las adecuaciones correspondientes a los predictámenes de ley, y además, preocupa que se postergó tanto la aprobación de dicho documento.

268. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1784/2020 del 28 de agosto de 2020. *Infomex Jalisco*.

269. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. 28 de agosto de 2020 y Oficio. SGG/SDH/COBUPEJ/000445/2020. 27 de agosto de 2020. *Infomex Jalisco*.



De acuerdo con el decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ, se prevé que paralelamente a la elaboración del Programa Nacional de Búsqueda y Localización a cargo de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB)²⁷⁰, la institución cuente con la facultad de generar un Programa Estatal de Búsqueda, tarea que también fue mencionada como prioritaria en el marco de la Estrategia Integral de Atención a Víctimas. Sin embargo, en el informe del Consejo Nacional Ciudadano, se señala que la COBUPEJ no tiene ni un Plan Estatal de Búsqueda, ni otros planes, procedimientos o programas específicos en materia de búsqueda²⁷¹. Asimismo, en lo relacionado con el plan de búsqueda, la COBUPEJ al 31 de julio de 2020 en su respuesta a la solicitud de acceso a la información presentada por el CEPAD, señala que debido a que la CNB “continúa con el proceso de elaboración el Programa Nacional de Búsqueda, no es posible concluir con el Plan Estatal de Búsqueda hasta que el Programa Nacional no se encuentre totalmente definido ya que debe mantenerse en coordinación y bajo una correlación y apego metodológico al documento rector en la materia anteriormente

270. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo 134. México.

271. Consejo Nacional Ciudadano (2020). Balance sobre la Puesta en Marcha de las Comisiones de Búsqueda 2019. Septiembre 2020. Página 41. Recuperado de: <https://consejonacionalbusqueda.org>.



mencionado”²⁷², de conformidad con la disposición tercera del decreto. Dicha disposición estipula que la COBUPEJ debe coordinarse con la CNB para la operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre autoridades que participan en la búsqueda, localización e identificación de personas²⁷³. De igual manera, al 31 de julio de 2020, la comisión estatal justificó la falta de elaboración del Plan Estatal de Búsqueda debido al “proceso de validación y discusión del Protocolo Homologado de Búsqueda”²⁷⁴.

Además, resulta relevante mencionar que al 31 de julio de 2020, la COBUPEJ no cuenta con información estadística relacionada con reuniones de trabajo, con el fin de generar mecanismos de contribuyan a la aportación de insumos al Programa Estatal de Búsqueda, realizadas con familiares de personas desaparecidas, personas expertas u organizaciones de la sociedad civil²⁷⁵.

Es importante mencionar que la existencia de protocolos, procedimientos, estrategias y técnicas de búsqueda especializadas y diferenciadas se requi-

272. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. 1 de septiembre de 2020.

273. Decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ. Disposición Tercera.

274. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. 1 de septiembre de 2020.

275. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. 1 de septiembre de 2020.



eren para responder a la complejidad del contexto y las dinámicas relacionadas con el delito en materia de desaparición, y por otro lado, resulta clave para atender la situación de grupos más vulnerables. En este sentido, al preguntar a la COBUPEJ sobre la existencia de protocolos, manuales de operación u otro tipo de manuales, lineamientos, procedimientos o guías elaboradas por la COBUPEJ para ejecutar las acciones de búsqueda, esta institución responde vía transparencia que el marco normativo que regula el actuar de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco es únicamente la LGDFDP y el decreto de su creación, sin mencionar otras referencias²⁷⁶, dando a entender la inexistencia de dichos documentos.

En cuanto a los mecanismos especializados de búsqueda en Jalisco se encuentran la Alerta Amber y el Protocolo Alba existentes antes de la creación de la COBUPEJ, implementados con el objetivo de difundir información sobre niños, niñas y mujeres desaparecidas, al igual que contribuir a la coordinación de las acciones de búsqueda inmediata, atendiendo sus características de vulnerabilidad, exposición de riesgo y protegiendo sus derechos humanos. Cabe señalar que estos procedimientos

276. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. 1 de septiembre de 2020.



institucionalmente corresponden a la FEPD, y si bien la Alerta Amber al responder ante la desaparición de menores de edad, materializa los supuestos de presunción del delito en materia de desaparición y resulta pertinente este esquema de dependencia institucional, en el caso del Protocolo Alba, debido a la inmediatez y urgencia de sus acciones, en el proceso de armonización de la ley estatal en materia de desaparición, es pertinente reflexionar acerca de las dependencias que podrían cumplir de manera más eficiente con los objetivos de dicho procedimiento, al igual que permitan reforzar los mecanismos de coordinación y vinculación en los cuales se basan tanto la Alerta Amber como el Protocolo Alba.

Considerando el contexto de Jalisco, y la falta de credibilidad de diversas bases de datos institucionales, es de suma importancia resaltar que una función fundamental de la COBUPEJ es la búsqueda en campo. Lo anterior cobra relevancia y preocupa ante varias declaraciones públicas hechas por funcionarios del estado acerca de las acciones de búsqueda de carácter virtual que debe emprender la COBUPEJ. En notas periodísticas se cita que la titular de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, Margarita Sierra Díaz de Rivera señalaba que la comisión local “no puede llegar a una



búsqueda de campo” porque las tareas de “búsqueda de investigación de campo” corresponden a la Fiscalía²⁷⁷. De acuerdo con Sierra Díaz de Rivera, la COBUPEJ debe ejecutar únicamente las acciones de búsqueda que no impliquen ningún riesgo, sin explicar más a fondo cuál es la base real de esta decisión y cuáles son los componentes de análisis de riesgo que se han realizado para llegar a estas conclusiones. Se concluyó que “la búsqueda con riesgo la hace la Fiscalía”, puesto que la misma cuenta con el personal armado y preparado, así como la logística e infraestructura que permiten realizar las acciones de búsqueda en campo²⁷⁸.

En este sentido, se pretendía convertir a la institución encargada de la búsqueda operativa en una instancia “virtual” y administrativa que estaría a cargo de la concentración de diversas bases de datos de distintas instituciones públicas y dependencias, y brindaría la información a familiares de personas desaparecidas y a la ciudadanía sobre los contenidos de dichos registros.

277. Torres, G. “Definirán este jueves terna para la Comisión Estatal de Búsqueda”. Notisistema. 4 de julio de 2018. Recuperado de: <https://www.notisistema.com/noticias/definiran-este-jueves-terna-para-la-comision-estatal-de-busqueda/>

278. Ortega, R. “Entrevistan a aspirantes a Comisión de Búsqueda”. Meganoticias. 4 de junio de 2019. Recuperado de: <https://www.meganoticias.mx/guadalajara/noticia/entrevistan-a-aspirantes-a-comision-de-busqueda/83786>



Cabe destacar que las declaraciones de Margarita Sierra fueron acompañadas por el Subsecretario de Derechos Humanos, Gerardo Ballesteros de León, quien de manera pública compartió que la COBUPEJ “tiene tipos de búsqueda más abiertos e inmediatos basado en criterios y protocolos como Alerta Ámber que se compartirá la información con la Fiscalía, pero al ser un organismo civil requerirá en la búsqueda en campo el apoyo de la Fiscalía Especializada”²⁷⁹.

Estas interpretaciones de la LGDFDP y del Decreto Gubernamental mediante el cual se creó la COBUPEJ evidencian una profunda falta de comprensión de los contenidos de dichos instrumentos jurídicos. Si bien la COBUPEJ debe contar con múltiples herramientas para garantizar el acceso a la información o análisis del contexto, su función principal no es “la búsqueda virtual” o búsqueda de gabinete sino la búsqueda en campo, operativa, tanto enfocada en la presunción de vida como en el ámbito forense. Incluso su misma estructura legalmente establecida prevé la conformación de Grupos Especializados de Búsqueda, cuya función primordial es llevar a cabo acciones de búsqueda urgentes y eficaces, con metodologías técnicas y pro-

279. Arenas, E. “Este viernes habrá comisionado de búsqueda de personas en Jalisco”. EL Occidental. 4 de julio de 2019. Recuperado de: <https://www.eloccidental.com.mx/local/este-viernes-habra-comisionado-de-busqueda-de-personas-en-jalisco-3855158.html>



fesionales, mismas que al mes de noviembre de 2019, a un año y medio después de la creación de la COBUPEJ, todavía no se han conformado²⁸⁰.

En este sentido, tal como se mencionó anteriormente, las comisiones de búsqueda realizan acciones para localizar a las personas desaparecidas a partir de un reporte o una noticia, sin que se tenga que presentar o ratificar una denuncia. Conforme a la declaración de Margarita Sierra, en caso de que solamente la Fiscalía cumpliera con las funciones de las búsquedas en campo, ¿qué pasaría con los casos donde las personas deciden no denunciar pero tienen el derecho a obtener respuestas inmediatas por parte del Estado sobre la suerte y el paradero de sus familiares?, ¿qué pasaría con el derecho a ser buscado/a de las personas desaparecidas o no localizadas?

Dado que el Ejecutivo estatal no ha priorizado la operatividad de la COBUPEJ, el ex Comisionado de Búsqueda y la actual titular de la institución no siguieron esta idea de que la búsqueda de personas desaparecidas, por parte de la COBUPEJ, tendría que ser virtual. Francisco Javier Ávila Navarro señaló que la ley general en la materia no genera mucho margen para la

280. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/2017.



interpretación de las funciones de la COBUPEJ y no apoyó la postura del Ejecutivo estatal en este sentido²⁸¹. Por otro lado, Francelia Hernández destacó que “la búsqueda en campo es una de las acciones prioritarias” de la COBUPEJ y aseguró que “la Comisión va a buscar a las personas desaparecidas. Vamos a realizar búsqueda total de campo, no únicamente detrás de una computadora con puros datos, también vamos a realizar investigación de campo”²⁸².

Las declaraciones anteriores acerca de la búsqueda virtual mostraron la relevancia de que las funciones de la COBUPEJ sean claras, tanto en un nuevo marco normativo, como para el fortalecimiento de las tareas de búsqueda en Jalisco. Asimismo, se evidenció la relevancia de que las funciones de la COBUPEJ se realicen de manera independiente de las medidas sugeridas por el gobierno estatal, ya que que pueden amenazar y afectar su naturaleza y espíritu de creación impulsado por las familias.

281. Toral, J. “Entrevista con el ex comisionado de búsqueda de personas”. Líder 919. 4 de julio de 2019. Recuperado de: <https://lider919.com/entrevista-con-el-ex-comisionado-de-busqueda-de-personas-francisco-javier-avila/>

292. El Informador. “Alistan línea telefónica para agilizar búsqueda de los desaparecidos”. El Informador. 15 de julio de 2019. Recuperado de: <https://www.informador.mx/jalisco/Alistan-linea-telefonica-para-agilizar-busqueda-de-los-desaparecidos-20190715-0027.html>



En seguimiento con lo previamente expuesto sobre la necesidad de reforzar las acciones de búsqueda en la entidad y clarificar los conceptos, en noviembre de 2019 nuevamente preocupó la información obtenida por el CEPAD a través de solicitudes de acceso a la información, donde se señaló que la COBUPEJ no contaba con datos relacionados con los operativos realizados por los grupos de búsqueda puesto que la misma “no es un organismo operativo, sino administrativo”²⁸³. De igual manera, la institución informó que no se propusieron mecanismos para la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas en Jalisco, así como tampoco se contaba con datos estadísticos de las acciones de búsqueda atendidas, solicitadas o realizadas por elementos de seguridad del estado de Jalisco, ni informes de búsqueda y de sus resultados, y tampoco guías técnicas para la elaboración de planes de búsqueda y exploración, ni sobre los planes de búsqueda y exploración realizados y programados²⁸⁴.

Para agosto de 2020, vía transparencia se informó que aún no se contaba con información sobre las operaciones administrativas y de campo realizadas por el Grupo Especializado de Búsqueda. Respecto a la facultad de mantener

283. COBUPEJ: Expediente: UT/OAST-CGT/2072/2019 Oficio: OAST/6155-11/2019.

284. COBUPEJ: Expediente: UT/OAST/2017



comunicación y solicitar la colaboración de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y otras instancias, se respondió que se realizaron 103 comunicaciones con el IJCF, 124 con la CEEAVJ y 50 con la FEPD, incluyendo los avisos sobre la existencia de información relevante y elementos que sean útiles para la investigación de los delitos²⁸⁵, correspondientes a la disposición a la fracción XI cuarta del decreto de la COBUPEJ.

Por otro lado, para el cumplimiento de sus funciones, la COBUPEJ está facultada para solicitar el acompañamiento de las instancias policiales y la colaboración de medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y de la sociedad en general para la búsqueda y localización de personas desaparecidas²⁸⁶. En este aspecto, no se han presentado solicitudes a los medios de comunicación u organizaciones de la sociedad civil con este fin, no obstante, las células de búsqueda sí son publicadas en la página de Facebook de la COBUPEJ²⁸⁷.

285. Comisión de Búsqueda del Estado de Jalisco. Expediente UT/OAST-SGG/1784/2020. 28 de agosto de 2020. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000435/2020. 27 de agosto de 2020.

286. Decreto del Gobernador del Estado de Jalisco mediante el cual se crea la COBUPEJ. Artículo Transitorio Sexto y Disposición Cuarta.

287. Comisión de Búsqueda del Estado de Jalisco. Expediente UT/OAST-SGG/1784/2020. 28 de agosto de 2020. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000435/2020. 27 de agosto de 2020.



La COBUPEJ también se encuentra facultada para integrar grupos de trabajo que propongan acciones específicas de búsqueda, analicen el fenómeno de la desaparición incluso a nivel regional, elaboren diagnósticos periódicos que permitan conocer e identificar modos de operación, prácticas, patrones de criminalidad, estructuras delictivas y asociación de casos que permitan el diseño de acciones estratégicas y específicas de búsqueda, así como el determinar características y patrones de desaparición, de conformidad con el principio de enfoque diferenciado²⁸⁸.

Respecto al procedimiento interno de actuación de la COBUPEJ, a través de solicitudes de acceso a la información la institución informó que hasta agosto del 2020, cuando la comisión tiene conocimiento sobre una noticia o reporte de desaparición de una persona, técnicos/as de búsqueda realizan las acciones necesarias a fin de localizar a la persona desaparecida. Lo anterior, conforme al artículo 94 de la LGDFDP, así como “realizando trabajo de campo a partir del polígono donde la persona desaparecida fue vista por última vez”. En este sentido, para la realización de las acciones de búsqueda se atiende la propuesta metodológica basada en dos tipos de búsqueda:

288. *Ibid.*



- Búsqueda inmediata: corresponde a las acciones llevadas a cabo por la COBUPEJ durante las primeras 72 horas de la desaparición de una persona.
- Búsqueda Planificada: son las acciones que se realizan de manera estructurada, una vez agotado el tiempo que corresponde a la búsqueda inmediata de las personas desaparecidas, dentro de las cuales se genera plan de búsqueda acorde a las características del caso²⁸⁹.

En lo que concierne la metodología utilizada por la COBUPEJ para las acciones de búsqueda inmediata de una persona reportada como desaparecida, se menciona vía transparencia que la misma obedece a lo enunciado en el artículo 50 de la LGDFDP que describe el mandato de la CNB. En cuanto a las acciones concretas llevadas a cabo en el marco de dicha metodología, la COBUPEJ enumera las siguientes:

1. Apertura de expedientes de búsqueda;
2. Solicitud de insumos de búsqueda de la FEPA. En casos de desaparición de larga data se obtienen insumos bajo conocimiento de esa fiscalía o vía recurso jurídico de amparo;

289. Comisión de Búsqueda del Estado de Jalisco. Expediente UT/OAST-SGG/1786/2020. 28 de agosto de 2020. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000445/2020. 27 de agosto de 2020.

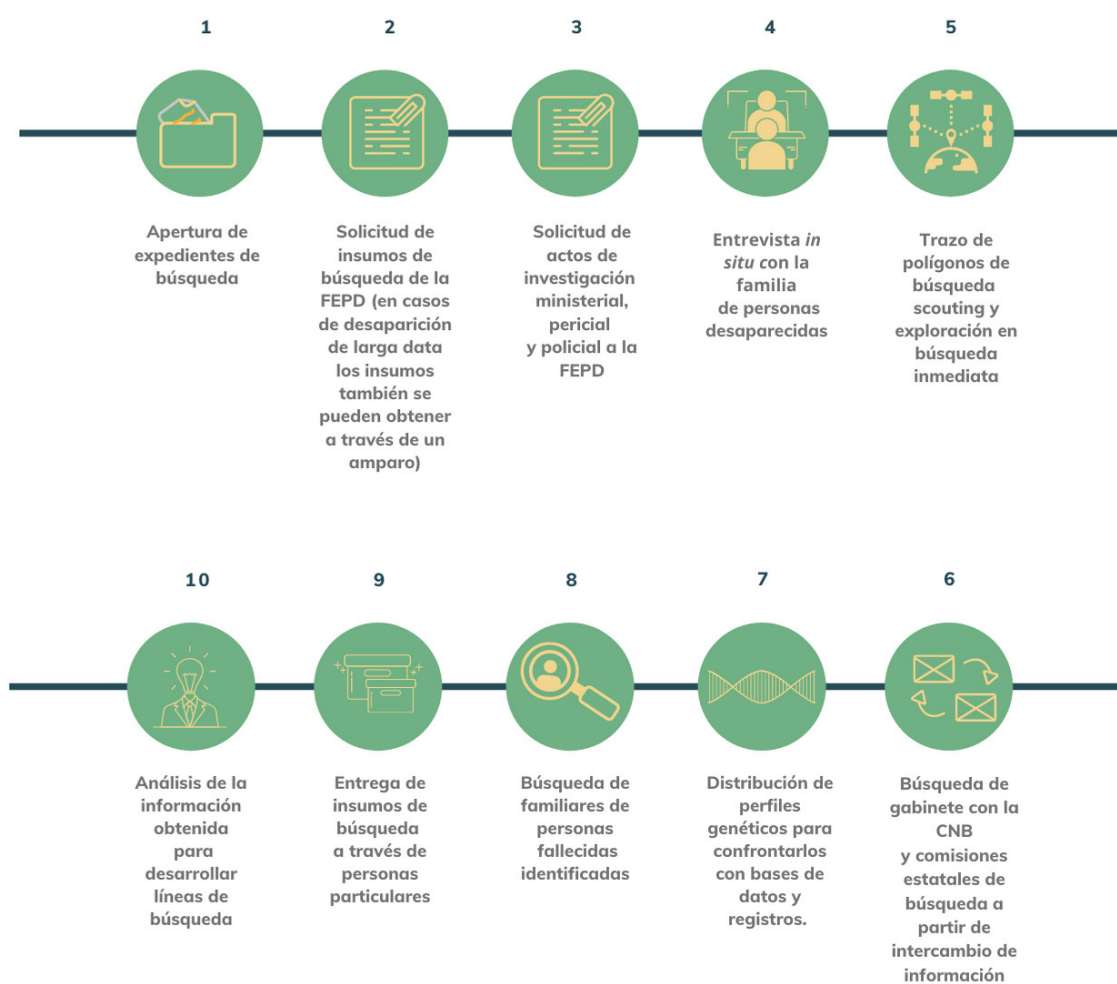


3. Solicitud de actos de investigación ministerial, pericial y policial a la FEPD para obtener insumos de búsqueda;
4. Entrevista *in situ* con familiares de personas desaparecidas, para recopilar la información de búsqueda inmediata;
5. Trazo de polígonos de búsqueda scouting y exploración en búsquedas inmediatas;
6. Búsqueda de gabinete con la CNB y comisiones estatales de búsqueda a partir de intercambio de información;
7. Distribución de perfiles genéticos para confrontarlos con bases de datos y registros. En esta actividad se prevé el acompañamiento a familiares de personas desaparecidas al IJCF y el acompañamiento a familiares de personas desaparecidas a fiscalías y servicios periciales foráneos, así como la búsqueda de gabinete en el IJCF;
8. Búsqueda de familiares de personas fallecidas identificadas;
9. Entrega de insumos de búsqueda a través de personas particulares;
10. Análisis de la información obtenida para desarrollar líneas de búsqueda²⁹⁰.

290. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. 1 de septiembre de 2020.



METODOLOGÍA UTILIZADA POR LA COBUPEJ PARA LAS ACCIONES DE BÚSQUEDA INMEDIATA



Fuente: Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020



Cabe mencionar que los criterios que se indican en la LGDFDP privilegian la búsqueda en vida, así como la creación de instrumentos para los procesos de búsqueda, mismos que tienden a abonar a que las acciones de las comisiones de búsqueda sean efectivas y respondan a las diferentes modalidades de desaparición de personas. En este sentido, el 27 de agosto de 2020 en la sesión extraordinaria del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas fue aprobado el Protocolo Homologado de Búsqueda, mismo que contiene lineamientos para la búsqueda, localización e identificación de personas, y clasifica cinco tipos de búsqueda: inmediata, individualizada, por patrones, generalizada y de familia.

Es importante señalar que el Protocolo Homologado de Búsqueda fue construido por familiares de personas desaparecidas, constituye un instrumento rector sobre a la acciones de búsqueda que se deben realizar en el contexto mexicano y su cumplimiento corresponde las autoridades de los tres niveles de gobierno, pero principalmente a las comisiones de búsqueda, fiscalías y las instituciones de seguridad pública. Por tal, la metodología de búsqueda que sigue la COBUPEJ debe ajustarse a lo establecido en dicho documento. Además, se requiere que la institución capacite a su personal



sobre el contenido del mismo y fortalezca las acciones que contribuyan a la coordinación interinstitucional para su adecuado cumplimiento.

Aunque la metodología y las estrategias de búsqueda por parte de la COBUPEJ deben privilegiar la presunción de que la persona desaparecida se encuentra con vida, es relevante mencionar el reforzamiento de las acciones de búsqueda referentes a los procesos de identificación forense, contemplando la posibilidad de acceder, intercambiar y cruzar la información contenida en las bases de datos, plataformas o registros de todas las instituciones y dependencias públicas.

En este sentido, para las acciones de búsqueda referentes a los procesos de identificación forense, la COBUPEJ brinda atención en las instalaciones del IJCF ubicadas en Tlaquepaque, Jalisco, todos los días de la semana, a través de la Coordinación del Módulo SEMEFO, instalada el 8 de octubre de 2019. Su principal función es cruzar la información correspondiente a los cuestionarios Ante Mortem y Post Mortem de los cuerpos ingresados y bajo resguardo del IJCF. Sus esfuerzos se concentran en dos ejes: “búsqueda de familiares para entroncamiento con cuerpos ingresados en el IJCF”



y “búsqueda e identificación de personas partiendo de un reporte, noticia o denuncia”, además de proporcionar “atención al público” por parte del personal de la COBUPEJ²⁹¹.

Con base en la información proveniente de distintas bases de datos y registro fotográfico, al cual este Módulo tiene acceso, incluyendo la información del Instituto Nacional Electoral, de huellas dactilares o los datos de fuentes abiertas, “se solicita al grupo especializado de búsqueda, visitas domiciliarias y búsqueda a familiares para la posible hipótesis de identificación de familiares e identificación de cuerpos ingresados como *Personas Físicas Sin Identificar (PFSI)*²⁹²”. Por otro lado, “con atención de solicitud de un técnico buscador se recibe la ficha de búsqueda emitida por la COBUPEJ, comenzando la búsqueda inmediata en los registros fotográficos y bases, a las cuales se tiene acceso dentro del IJCF, teniendo en cuenta un parámetro de por lo menos 2 semanas anteriores a la desaparición hasta el día de la solicitud”²⁹³.

291. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. Oficio. SGG/SDH/COBUPEJ/000445/2020. 27 de agosto de 2020.

292. *Ibid.*

293. *Ibid.*



Para realizar estas acciones de búsqueda de personas y efectuar los cruces de información sobre características físicas y señas particulares de las personas y las fechas de desaparición para su identificación, “el IJCF proporciona el acceso a las bases de datos de trabajo social, donde está sustentado el registro de personas identificadas y no identificadas con sus datos correspondientes”, tales como fecha de ingreso, lugar de hallazgo, información relacionada con las carpetas de investigación, entre otras²⁹⁴.

La búsqueda, localización e identificación de personas realizada con base en la información proporcionada por parte del IJCF a la COBUPEJ demuestra un alto grado de coordinación entre ambas instituciones. De acuerdo con el oficio de la COBUPEJ otorgado vía transparencia al CEPAD, esto se realiza con base en dos vertientes:

1. “Con el acceso a las bases de datos y base de fotografías, cuando ingresa una PFSI y se realiza la búsqueda en redes sociales ya sea por el nombre de ingreso, o en caso de no contar con el dato, con las señas en particular”, y posteriormente, si se encuentra una cuenta vinculada

294. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. Oficio. SGG/SDH/COBUPEJ/000445/2020. 27 de agosto de 202.



con la persona fallecida se realiza búsqueda de sus familiares por este mismo medio a través de las fuentes abiertas para dar aviso y realizar la identificación de persona.

2. “Se proporciona fichas de datos generales de la información obtenida por medio de AFIS (Sistema Automático de Identificación Dactilar), sistema que funciona arrojando datos de posibles nombres y domicilios, y posteriormente se hace la confronta y posibles match de acuerdo a los datos proporcionados, ya sea visita domiciliaria, llamadas telefónicas o búsqueda en redes”²⁹⁵.

Ahora bien, en lo que concierne al cumplimiento de las facultades de la COBUPEJ vinculadas a las acciones de análisis de contexto²⁹⁶, a finales de 2019 todavía no se contaba con metodologías, protocolos, guías o procedimientos para la elaboración del análisis de contexto²⁹⁷ y por este motivo, tampoco en ese momento existían informes generales sobre análisis de contexto realizados. Posteriormente, al 31 de julio de 2020, se señala que todavía no se ha rendido ningún informe público por parte de la COBUPEJ en donde se analicen las causas, patrones o manera de operar

295. *Ibid.*

296. Decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ, Disposición Cuarta, Fracción XVI y XVII.

297. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/2017.



relativas a la problemática en materia de desaparición de personas²⁹⁸ y tampoco se han elaborado diagnósticos sobre las características del fenómeno de la desaparición de personas en la entidad, modos de operación, patrones de criminalidad, estructuras delictivas y asociación de casos para el diseño de acciones estratégicas de búsqueda²⁹⁹, esto desde un enfoque sociológico, antropológico y criminalístico³⁰⁰. Además, otra de las razones por las cuales no se han podido generar estos informes, estudios, estadísticas y documentos por parte de la COBUPEJ, se mencionó la falta de su Reglamento Interno, que pudiera estipular criterios para su elaboración, por lo que “dichos archivos no obran en los archivos de esta dependencia”³⁰¹.

Al respecto de los registros y bases de datos, las comisiones de búsqueda cuentan con importantes atribuciones relativas al Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDP), su suministro y actualización, con la importancia de que dicho registro tenga incorporado

298. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1784/2020. 28 de agosto de 2020. Oficio. SGG/SDH/COBUPEJ/000435/2020. 27 de agosto de 2020 .

299. *Ibid.*

300. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. 1 de septiembre de 2020.

301. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1784/2020. 28 de agosto de 2020. Oficio. SGG/SDH/COBUPEJ/000435/2020. 27 de agosto de 2020 .



los criterios homologados y unificados en todas las entidades federativas del país y el manejo seguro y eficiente de la información que contiene. Asimismo, la LGDFDP establece la creación de un “sistema único de información tecnológica e informática que permita el acceso, tratamiento y uso de toda la información relevante para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas o no localizadas”³⁰², cuya implementación podría aumentar de manera significativa las posibilidades de encontrar a las personas desaparecidas.

Cabe señalar que en cuanto a los métodos para recabar la información y realizar los cruces de datos obtenidos en distintas plataformas, bases de datos o registros, tanto externos como internos que ayuden a realizar las funciones de búsqueda, la COBUPEJ al parecer ha contribuido en la base de datos propia del estado³⁰³. Asimismo, a fin de alimentar la base de datos a nivel nacional, la comisión solía entregar de manera semanal, a solicitud de la CNB, la información estadística sobre personas localizadas³⁰⁴, siendo

302. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo. 49. México

303. Consejo Nacional Ciudadano, Balance sobre la Puesta en Marcha de las Comisiones de Búsqueda 2019. Septiembre 2020. Página 43. Recuperado de: <https://consejonacionalbusqueda.org>.

304. COBUPEJ: Expediente: UT/OAST/2017. *Infomex Jalisco*.



el RNPDO “el único sistema externo” alimentado por la COBUPEJ al 31 de julio de 2020³⁰⁵. Además, resulta relevante señalar que la COBUPEJ, mediante las solicitudes de acceso a la información, proporciona de manera más transparente que la FEJ los datos correspondientes a las personas desaparecidas en Jalisco, desagregados por fechas, municipios, género o edad, mismos que se darán a conocer a continuación, en la sección referente al análisis de la información estadística de la COBUPEJ.

En cuanto a la metodología bajo la cual se realiza el ingreso y la sistematización de la información sobre personas desaparecidas y no localizadas por parte de la COBUPEJ, se cuenta con “un esquema de trabajo metodológico basado en procesos organizacionales, mismos que fueron identificados en la LGDFDP, de los cuales se realizó la programación del Sistema Informático”³⁰⁶. De acuerdo con esta actividad, al tener conocimiento de una noticia o reporte de persona desaparecida, se ingresa la información y “la programación del Sistema realiza la asignación del expediente de búsqueda al técnico especializado en búsqueda en turno”³⁰⁷. Además, se menciona que las actividades realizadas por la COBUPEJ para

305. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. Infomex Jalisco. 1 de septiembre de 2020.

306. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. *Infomex Jalisco*. 27 de agosto de 2020.

307. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. *Infomex Jalisco*. 27 de agosto de 2020.



la integración y el funcionamiento de este sistema se llevan a cabo “de manera coordinada y en conjunto con instituciones que forman parte para el desarrollo” de dicha herramienta³⁰⁸.

Finalmente, en cuanto a otros instrumentos tecnológicos previstos para la acción de búsqueda, se subraya la Campaña Estatal de Biometrización, misma que fue anunciada en el plan de trabajo de Francelia Hernández Cuevas, que pretendía la localización de personas en vida en instituciones públicas y privadas, casas hogar, asilos, centros de rehabilitación, albergues, hospitales, cárceles municipales, centros de privación de la libertad, entre otros. Al 31 de julio de 2020 todavía no se ha llevado a cabo dicha campaña³⁰⁹.

B. ACCIONES REALIZADAS POR LA COBUPEJ

Entre finales del año 2019 y principios del 2020 se concretaron algunas acciones previstas en el plan de trabajo de Francelia Hernández,³¹⁰ mismas

308. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. *Infomex Jalisco*. 1 de septiembre de 2020.

309. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. *Infomex Jalisco*. 1 de septiembre de 2020.

310. El Informador (2019). Alistan línea telefónica para agilizar búsqueda de los desaparecidos. *El Informador*. 15 de julio de 2019. Recuperado de: <https://www.informador.mx/jalisco/Alistan-linea-telefonica-para-agilizar-busqueda-de-los-desaparecidos-20190715-0027.htm>



que cubrían algunas de sus prioridades tras su nombramiento³¹¹. Una de ellas fue el avance de la instalación de la línea telefónica fija disponible las 24 horas, así como una línea telefónica gratuita³¹². Lo anterior, después de más de un año de ausencia de datos públicos de contacto de la COBUPEJ, y con el objetivo de brindar la orientación y atención de manera gratuita a familiares de personas desaparecidas e “incentivar la participación de la sociedad en general para obtener información que contribuya en la localización de personas sin que se tenga que cumplir con formalidad alguna”³¹³.

Otro logro importante constituyó el cambio de la sede de la COBUPEJ. La Comisión durante más de un año contaba con sus oficinas en el sótano de las instalaciones de la SGG, localizadas en la calle Francisco Madero, colonia Centro, municipio Guadalajara. Es por eso que al inicio de la titularidad de la nueva Comisionada se anunció que se buscaría el cambio de la sede³¹⁴,

311. El Informador (2019). Autoridades olvidan la línea 24/7 para búsqueda de desaparecidos. *El Informador*. 9 de octubre de 2019. Recuperado de: <https://www.informador.mx/jalisco/Autoridades-olvidan-la-linea-247-para-busqueda-de-desaparecidos-20191009-0029.html>

312. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1784/2020. 28 de agosto de 2020 y Oficio. SGG/SDH/COBUPEJ/000435/2020. 27 de agosto de 2020. *Infomex Jalisco*.

313. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/1557/2019. *Infomex Jalisco*.

314. El Informador (2019). “Alistan línea telefónica para agilizar búsqueda de los desaparecidos”. *El Informador*. 15 de julio de 2019. Recuperado de: <https://www.informador.mx/jalisco/Alistan-linea-telefonica-para-agilizar-busqueda-de-los-desaparecidos-20190715-0027.html>



debido a que las instalaciones no habían sido adecuadas ni dignas para la atención brindada a familiares de personas desaparecidas.

Esta situación cambió en el mes de octubre 2019 con arrendamiento de una finca ubicada en la calle José Sixto Verduzco 98, colonia Centro Barranquitas, en el municipio de Guadalajara, y actualmente la COBUPEJ cuenta con instalaciones más amplias de 664 metros cuadrados, ubicadas en Calzada de las Palmas 30, en la colonia la Aurora, municipio de Guadalajara, donde trabaja la totalidad de su personal³¹⁵, y las cuales se encuentran a un costado del parque Agua Azul, cerca de la ubicación de la FEPD. Durante la inauguración de las instalaciones de la COBUPEJ en febrero de 2020 se anunció que con su nueva oficina se brindará atención necesaria, digna y de calidad, y que familiares de personas desaparecidas y colectivos “tendrán siempre las puertas abiertas” ya que la comisión fue impulsada por las mismas familias³¹⁶.

En cuanto a la accesibilidad de servicios y la atención al público brindadas por la COBUPEJ, la institución responde que son de 365 días en el año y

315. COBUPEJ. Oficio: SGG/om/289/2020, Oficialía Mayor. Infomex Jalisco. 27 de agosto de 2020.

316. Redacción Líder Informativo (2020). Comisión de Búsqueda de Desaparecidos estrena instalaciones y 17 vehículos. Líder Informativo. Recuperado de: <https://lider919.com/comision-de-busqueda-de-desaparecidos-estrena-instalaciones-y-17-vehiculos/>



24 horas al día³¹⁷. La institución no cuenta con una página web oficial institucional³¹⁸ (a excepción de sus cuentas oficiales en redes sociales), ni se han publicado de manera frecuente boletines de prensa relacionados con la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, que pudieran ser socializados con concesionarios de radiodifusión y/o telecomunicación³¹⁹. En cuanto a redes sociales, en el año 2020 la COBUPEJ tiene una cuenta en Facebook³²⁰, abierta el 24 de enero de 2020, que es atendida por dos personas³²¹. En su página de Facebook se publican las cédulas de búsqueda, autorizadas por las y los familiares, y en un periodo de tiempo del 24 de enero a 31 de julio de 2020 se difundieron en total 287 cédulas en dicha plataforma³²². Por otro lado, la COBUPEJ dispone de una cuenta en Twitter³²³, creada al igual el 24 de enero del año en curso y es monitoreada por una persona³²⁴, no obstante desde entonces en dicho perfil figura un sólo tuit y la cuenta parece inactiva.

317. Consejo Nacional Ciudadano (2020), Balance sobre la Puesta en Marcha de las Comisiones de Búsqueda 2019. Septiembre 2020. Página 44. Recuperado de: <https://consejonacionalbusqueda.org/mapa>.

318. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/2017. Infomex Jalisco.

319. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/2017. Infomex Jalisco.

320. Cuenta oficial de Facebook de la COBUPEJ: Facebook.com/BusquedaJal

321. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. Infomex Jalisco. 1 de septiembre de 2020.

322. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. Infomex Jalisco. 1 de septiembre de 2020.

323. Cuenta oficial de Twitter de la COBUPEJ: @BusquedaJal.

324. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. Infomex Jalisco. 1 de septiembre de 2020.



Cabe señalar que en cuanto a la accesibilidad de servicios y difusión de los mismos, desde la fecha de instalación de la COBUPEJ, conforme al artículo sexto transitorio del decreto de su creación, se instruyó a la Dirección de Comunicación Social del Gobierno del Estado llevar a cabo la difusión inmediata y permanente de las acciones y actividades de la Comisión³²⁵. No obstante, a lo largo del tiempo del funcionamiento de la COBUPEJ se observaron carencias respecto a la socialización y difusión de su mandato y funciones y la mayoría de personas que tiene su familiar desaparecido/a desconoce de la existencia de esta institución, y menos de que servicios brinda.

Se considera importante dotar a la COBUPEJ con capacidades técnicas y recursos suficientes para establecer una página web oficial, no sólo basada en las cuentas de redes sociales o una breve explicación sobre ¿qué es la COBUPEJ?³²⁶, sino crear un sitio donde se pueda encontrar información actualizada, periódica y sistematizada sobre las acciones realizadas por la institución, los datos de contacto y servicios que brinda, con la posibilidad de presentar un reporte de desaparición o no localización, así como generar un especie de buzón para poder recibir la información por particulares que

325. Decreto del Gobernador del Estado de Jalisco mediante el cual se crea la COBUPEJ. Artículo Transitorio Sexto.

326. Gobierno de Jalisco (2020). ¿Qué es la Comisión Estatal de Búsqueda? Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/comunicados/que-es-la-comision-estatal-de-busqueda>



pudieran contribuir a encontrar a las personas desaparecidas y no localizadas. Y por otro lado, ante la magnitud de la problemática de desaparición de personas en Jalisco, resulta relevante que se generen las campañas de comunicación y concientización con base en recursos públicos, a fin de dar a conocer las funciones de la Comisión y el tipo de atención que proporciona, y por otro lado, que esta campaña se realice en todo el territorio del estado de Jalisco, no sólo en la AMG.

En lo referente a las principales acciones implementadas por la COBUPEJ desde su creación y hasta el mes de marzo de 2019, se encontraban la apertura de expedientes de búsqueda, solicitudes de insumos de búsqueda y de actos de investigación ministerial, pericial y policial a la FEPD, entrevistas in situ con familiares de personas desaparecidas a fin de recopilar información en búsqueda inmediata, búsquedas de gabinete a partir de intercambio de información, trazo de polígonos de búsqueda para *scouting* y exploración en búsquedas inmediatas, acompañamiento a familiares de personas desaparecidas al IJCF, a las Fiscalías y servicios periciales foráneos, análisis de la información obtenida para desarrollar líneas de búsqueda, distribución de perfiles genéticos para confronta con otras bases de datos y registros,



búsqueda de familiares de personas fallecidas no identificadas, entre otras acciones ejecutadas³²⁷.

Asimismo, en cuanto a las actividades realizadas a lo largo del ejercicio fiscal 2019 y en el marco de cumplimiento de la LGDFDP, las cuales la COBUPEJ consideró vía transparencia como destacables, se encuentran la conformación de un organigrama de la institución, ejecución de acciones de búsqueda que se han realizado para dar con el paradero de personas desaparecidas o no localizadas y la realización de actividades de coordinación y colaboración para la búsqueda con distintas entidades federativas de la región occidente. De igual manera, se mencionan informes públicos en los que participan distintas instancias de gobierno a fin de “diseñar y proponer mecanismos de coordinación y colaboración con las demás autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, a efecto de llevar a cabo las acciones en la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas” y participación conjunta con organizaciones de la sociedad civil y familiares de personas desaparecidas o no localizadas. Por otro lado, se señala que se está realizando el proceso de diseño del Sistema Estatal de Información que permita el acceso, tratamiento y uso de toda la información relevante

327. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/631/2019. Infomex Jalisco.



para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas o no localizadas³²⁸.

Del mismo modo, la COBUPEJ señaló, que el Secretario General de Gobierno convocó una reunión de vinculación en materia del sector salud³²⁹ con directivos de la Secretaría de Salud del Estado de Jalisco, con la finalidad de establecer los mecanismos de coordinación entre las instituciones de salud para la búsqueda de personas desaparecidas a nivel estatal³³⁰, así como en los municipios que conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara³³¹.

Asimismo, en relación a las acciones más recientes, con base en la LGDFDP, se realizaron avances relacionados con “el modelado y presentación de los procesos organizacionales” de la COBUPEJ. En el marco de esta actividad de informatización de la institución, se realizaron mapeos de los artículos de la legislación general y a partir de esto, se trató de automatizar cada uno de ellos y a consecuencia, surgieron los siguientes procesos: registro de reportes

328. COBUPEJ. Expediente UT/OAST/1867/2019. *Infomex Jalisco*.

329. *Ibid*.

330. Staff (2019). “Avanzan los trabajos de coordinación para la búsqueda de personas desaparecidas en Jalisco. News Report. 2 de octubre de 2019. Recuperado de: <https://newsreportmx.com/2019/10/02/avanzan-los-trabajos-de-coordinacion-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-en-jalisco/>

331. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/2017. *Infomex Jalisco*.



de personas desaparecidas, asignación de folio de expediente de búsqueda, asignación de buscadores, gestión de acciones de búsqueda, procesos de identificación o procesos de acompañamiento a familiares de personas desaparecidas³³². Esta acción responde a la importancia de operar con base en el empleo de técnicas y tecnologías para mejorar las herramientas y reforzar las acciones de búsqueda. Para este fin la Comisión informa que cuenta con varias nuevas herramientas tecnológicas de búsqueda, basadas en desarrollo web, utilizando software libre y herramientas de programación sencillas, económicas y de fácil acceso, tales como Python para programación y Postgresql para el manejo de base de datos relacionales³³³, no obstante dichas herramientas no son avanzadas y además, la COBUPEJ no tiene registro de equipo tecnológico para realizar las diligencias de búsqueda³³⁴. Al al 31 de julio de 2020 la comisión no cuenta con tecnología como drones o GPS³³⁵ y los únicos materiales electrónicos y tecnológicos bajo su disposición son computadoras, motores, laptop o grabadoras³³⁶.

332. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020 y Oficio. SGG/SDH/COBUPEJ/000445/2020. *Infomex Jalisco*. 27 de agosto de 2020.

333. *Ibid*.

334. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. *Infomex Jalisco*. 1 de septiembre de 2020.

335. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. *Infomex Jalisco*. 1 de septiembre de 2020.

336. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1784/2020. 28 de agosto de 2020 y Oficio. SGG/SDH/COBUPEJ/000435/2020. 27 de agosto de 2020. *Infomex Jalisco*.



Otra de las acciones realizadas por la COBUPEJ ha sido brindar el acompañamiento y atención a familiares de personas desaparecidas, mismas que corresponden tanto a las atribuciones de la COBUPEJ, como al plan de Trabajo de la Comisionada de Búsqueda en lo referente al eje “Familiares de Personas Desaparecidas”. En el periodo del 30 de enero al 31 de julio de 2020 se realizaron 74 acciones de “acompañamiento y traslados desde domicilios, instituciones dentro y fuera de la zona metropolitana, con la finalidad de apoyar durante el proceso de búsqueda” a familiares de personas desaparecidas individuales, integrantes de colectivos (Entre Cielo y Tierra, familiares de personas desaparecidas de Chapala o Red de Desaparecidos de Colima) y acompañamiento a las actividades de Búsqueda Nacional en Vida de Nuestros Desaparecidos en marzo de 2020³³⁷.

Entre las actividades realizadas en el marco de las atenciones brindadas, se pueden destacar las siguientes: acompañamiento y/o traslados a otras instituciones (CEEAVJ, FEPD, DIF o IJCF), traslados a domicilios particulares, lugares de hallazgo de fosa clandestina, acompañamiento y traslado a juicios orales o atención psicológica y contención emocional, entre otras.

337. COBUPEJ. 27 de agosto de 2020. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. Oficio. SGG/SDH/COBUPEJ/000445/2020. Anexo. *Infomex Jalisco*.



Las acciones de atención y acompañamiento se realizaron en los municipios correspondientes a la AMG, Jamay, San Miguel el Alto, Ocotlán, Chapala, Puerto Vallarta, Tepatitlán y Jalostotitlán³³⁸.

Finalmente, en cuanto a las acciones en materia de prevención, al 31 de julio de 2020, la COBUPEJ no ha implementado acciones en materia de prevención ni ha realizado programas de prevención³³⁹, lo anterior, a pesar de que este aspecto se encontraba en el plan de trabajo de la titular de la COBUPEJ, Francelia Hernandez Cuevas. Ante los altos índices de desapariciones de personas en la entidad resulta clave trabajar en el origen del problema y romper con una lógica reactiva que prevalece por parte de la instituciones encargadas de la búsqueda, procuración de justicia y de la seguridad pública.

C. COORDINACIÓN ENTRE LA COBUPEJ Y OTRAS INSTITUCIONES

En los obstáculos que enfrentan las autoridades a nivel estatal en la aplicación de la LGDFDP se destaca la ausencia de coordinación relativa a los

338. *Ibid.*

339. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. *Infomex Jalisco*. 1 de septiembre de 2020



procesos de búsqueda entre las autoridades estatales, así como entre las instituciones y dependencias de los tres órdenes de gobierno, particularmente con las autoridades municipales. El número elevado de personas desaparecidas en Jalisco requiere esfuerzos integrales, de coordinación y comunicación permanente, a fin de fortalecer la eficacia, no fragmentar la información y evitar tanto la posibilidad de generar duplicidad de acciones como posibilidad de deslinde de responsabilidades y omisiones.

La COBUPEJ depende de los resultados de los actos de investigación, dictámenes periciales u obtención de información que otras instituciones y dependencias comparten mediante sus bases de datos y registros, por lo que resultan fundamentales los mecanismos de comunicación e intercambio de información de manera inmediata a fin de eficientar y no burocratizar los procesos de búsqueda.

En este sentido, desde la creación de la COBUPEJ y hasta el 31 de julio de 2020, la institución no ha creado mecanismos por los cuales se ha impulsado la colaboración, coordinación, vinculación, gestión, operación, evaluación y seguimiento de acciones de búsqueda que realizan las autoridades



estatales y tampoco se cuenta con el modelo de trabajo de coordinación y colaboración interinstitucional entre la COBUPEJ, FEPD, Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses(IJCF), Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Jalisco (CEEAVJ) que defina claramente las competencias y acciones de los participantes en las acciones de búsqueda forense, trámite o procesamiento e identificación científica de cuerpos y restos humanos³⁴⁰. También, en noviembre de 2019 la comisión mencionó que no se habían realizado o celebrado convenios de coordinación ni colaboración para dar cumplimiento al SNB y para la aplicación de la LGDFDP en Jalisco³⁴¹. Cabe mencionar que hasta julio de 2020 tampoco se han emitido acuerdos de colaboración con la CEEAVJ, en relación con las medidas de ayuda y asistencia de familiares de personas desaparecidas³⁴².

En cuanto a colaboraciones que han realizado la COBUPEJ, FEPD, Protocolo Alba, Alerta Amber, colaboraciones realizadas con la policía municipal, estatal, federal o colaboraciones realizadas con organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil, al 31 de julio de 2020 la institución no cuenta con registro de dichas colaboraciones³⁴³.

340. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. *Infomex Jalisco*. 1 de septiembre de 2020.

341. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/2017. *Infomex Jalisco*.

342. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. *Infomex Jalisco*. 1 de septiembre de 2020.

343. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. *Infomex Jalisco*. 1 de septiembre de 2020.



En cuanto a las reuniones de carácter interinstitucional en la entidad, relacionadas con los procesos de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, se menciona un espacio de trabajo realizado de manera semanal, iniciado a partir del mes de julio de 2019. Dichas reuniones se llevaron a cabo a fin de diseñar el Sistema Estatal de Información para la Búsqueda de Personas y en las mismas han participado el IJCF, la FEPE, la Secretaría Técnica de Atención a Víctimas, la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, la Coordinación General de Innovación Gubernamental y la COBUPEJ³⁴⁴. Sobre este espacio se menciona también que está a cargo de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana³⁴⁵, y que su propósito es crear la metodología basada en las nuevas tecnologías de la información con el objetivo del “intercambio de información en tiempo real de personas desaparecidas, privilegiando la búsqueda inmediata, atendiendo el principio de presunción de vida, con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 49, fracción II y el artículo 53, fracción X, de la LGDFDP”³⁴⁶.

Asimismo, es importante mencionar la colaboración en el ámbito forense. En este sentido, la COBUPEJ, tal como se describió en el subcapítulo anterior,

344. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/2017. *Infomex Jalisco*.

345. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. *Infomex Jalisco*. 27 de agosto de 2020.

346. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. *Infomex Jalisco*. 27 de agosto de 2020.



trabaja de manera coordinada con el IJCF en sus instalaciones, con la finalidad de fortalecer los trabajos de identificación forense, con fundamento en el artículo 53, fracción XLIX de la LGDFDP³⁴⁷, y mediante estas acciones abonar a dar respuestas sobre la suerte y el paradero de las personas desaparecidas.

De igual manera, en cuanto a las actividades de la COBUPEJ realizadas en el marco de la Comisión para el Acompañamiento y Observación del Proceso de Identificación que Permita la Inhumación de Cadáveres que Tiene Bajo su Resguardo la Fiscalía del Estado como Disponente Secundario de los Mismos, la COBUPEJ ha asistido a numerosas sesiones de las comisiones de trabajo de inhumación, con su última participación registrada vía transparencia el 28 de julio de 2020³⁴⁸. Cabe mencionar que conforme al acuerdo de su creación, publicado el 8 de febrero de 2019, esta comisión queda conformada por “los colectivos más representativos en la entidad” y diversas instancias de gobierno tales como la FEPD, el IJCF, la CEEAVJ, la COBUPEJ, la Fiscalía Especial de Derechos Humanos, la Dirección General del Registro Civil, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Planeación y

347. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. *Infomex Jalisco*. 27 de agosto de 2020.

348. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. *Infomex Jalisco*. 1 de septiembre de 2020.



Participación Ciudadana y la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco³⁴⁹. La COBUPEJ, en calidad de integrante de trabajo de la Comisión de Inhumación ha participado en las reuniones con la finalidad de observar y verificar “que se cumpla con los requisitos del expediente básico por parte del IJCF, así como que los oficios de la fiscalía cumplan con agotar las investigaciones y colaboraciones correspondientes”³⁵⁰.

Por otro lado, se ejecutan también las gestiones a fin de generar colaboración con varias instituciones, incluyendo, por ejemplo, el sistema de videovigilancia del Escudo Urbano C5 con el objetivo de realizar los cruces de información y revisar los lugares donde se presume que las personas pudieran haber desaparecido³⁵¹, así como “coordinar y organizar los trabajos para coadyuvar con el Agente del Ministerio Público en la identificación de activos del delito”³⁵², es decir, los sujetos que cometieron la conducta delictiva.

349. Acuerdo DIGELAG ACU 020/2019 del Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, mediante el cual se conforma la comisión para el acompañamiento y observación del proceso de identificación que permita la inhumación de cadáveres que tiene bajo su resguardo la Fiscalía del Estado como disponente secundario de los mismos. 8 de febrero 2019. Segundo. Recuperando en: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/02-08-19-bis.pdf>

350. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. Infomex Jalisco. 1 de septiembre de 2020.

351. El Informador (2019). “Autoridades olvidan la línea 24/7 para búsqueda de desaparecidos”. El Informador. 9 de octubre de 2019. Recuperado de: <https://www.informador.mx/jalisco/Autoridades-olvidan-la-linea-247-para-busqueda-de-desaparecidos-20191009-0029.htm>

352. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. Infomex Jalisco. 28 de agosto de 2020.



Aunque la búsqueda e investigación funcionalmente quedan separadas, cuentan con una estrecha interrelación y requieren esfuerzos conjuntos y coordinados para cumplir con sus objetivos. Por lo anterior, es clave establecer mecanismos de coordinación adecuados particularmente entre la COBUPEJ y la FEPD, ya que para las acciones de búsqueda resulta fundamental contar con esquemas de intercambio y de acceso a la información, recabada por las FEJ y FEPD y derivada de los actos de investigación correspondientes a la desaparición de una persona o el hallazgo de una fosa clandestina.

La COBUPEJ debido a que no emprende actuaciones de carácter ministerial, y que las mismas le corresponden a la Fiscalía, al momento de tener conocimiento de la desaparición de una persona y aperturar un expediente de búsqueda, para la búsqueda inmediata requiere solicitar a la fiscalía la información que serviría como insumos para las acciones de búsqueda y por otro lado, la COBUPEJ debe dar aviso a la FEPD sobre la existencia de información relevante y elementos que sean útiles para la investigación de los delitos en materia de desaparición, colaborar con las instituciones de procuración de justicia, asesorar, canalizar y acompañar a familiares de personas desaparecidas ante la FEPD, así como dar vista al agente del ministerio



público y a las autoridades competentes en materia de responsabilidad administrativa de servidores públicos sobre las acciones u omisiones que pudieran constituir una violación a la LGDFDP³⁵³. Por lo anterior, resulta necesario que ambas instituciones mantengan una comunicación continua para la coordinación de las acciones de búsqueda e investigación, además, de que conforme al artículo 68 de la LGDFDP, las fiscalías tienen la obligación de “dar impulso permanente a la búsqueda de personas desaparecidas”³⁵⁴. Se considera relevante destacar que la COBUPEJ mediante las solicitudes de acceso a la información presentadas por el CEPAD brindó respuesta de que al 31 de julio de 2020 esta comisión de búsqueda no ha solicitado a la FEPD “la realización de actos de investigación específicos de delitos que puedan llevar a la localización o identificación de una persona”³⁵⁵.

Es importante mencionar también que en la práctica el aspecto relacionado con la coordinación entre las comisiones de búsqueda y fiscalías ha generado varias dificultades para lograr acciones de búsqueda inmediata y eficaz.

353. Decreto del Gobernador del Estado De Jalisco mediante el cual se crea la COBUPEJ. Disposición Cuarta

354. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo. 68. México.

355. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. Infomex Jalisco. 1 de septiembre de 2020.



En varias ocasiones y debido a distintos motivos, se presentan resistencias y obstáculos para compartir la información relevante para la búsqueda, relacionada con la investigación de los delitos, afectando de esta manera las posibilidades de encontrar a las personas desaparecidas de manera inmediata, fragmentando los procesos y a su vez fomentando la impunidad. En este sentido, la FEPD en la práctica no ha asumido su responsabilidad y deber de impulsar y participar en la búsqueda y ha sido muy resistente para proporcionar la información y coordinarse tanto para lo referente a la búsqueda en vida, como para la identificación cuando existe por ejemplo un hallazgo de fosa clandestina, impidiendo la entrada de la COBUPEJ a la misma.

Las deficiencias en la coordinación entre la COBUPEJ y la FEPD se demostraron también en el informe del CNC sobre las comisiones de búsqueda, donde la COBUPEJ respondió de manera negativa a todas las preguntas relacionadas con la productividad de dicha coordinación, mismas que referían lo siguiente: si la Fiscalía durante el 2019 compartió con la Comisión información relevante, de manera oportuna y accesible; si se realizaron las acciones conjuntas de búsqueda en campo con la Fiscalía; y por otro lado, si



la Fiscalía solicitó, a instancia de la Comisión, autorizaciones judiciales para las acciones de búsqueda, incluyendo por ejemplo, cateos o intervenciones en comunicaciones³⁵⁶.

Ante los obstáculos compartidos, y la dependencia de la COBUPEJ de la FEPD por no contar con las facultades ministeriales, exclusivas de las autoridades de procuración de justicia, y la fuerte necesidad de contar con la colaboración de la Fiscalía ante las acciones de búsqueda que requieran la autorización judicial, para fortalecer la capacidad operativa de la COBUPEJ se necesitan repensar y generar nuevas formas más eficaces y oportunas de colaboración, así como procedimientos claros de solicitud e intercambio de información entre autoridades. Sin duda alguna el proceso de creación de un nuevo marco normativo estatal en materia de desaparición constituye una oportunidad para hacerlo.

Aparte del mencionado mecanismo interinstitucional referente al sistema de información, también resulta necesario generar los esquemas de coordinación e intercambio de información de manera eficiente entre todas

356. Consejo Nacional Ciudadano (2020). Balance sobre la Puesta en Marcha de las Comisiones de Búsqueda 2019. Septiembre 2020. Recuperado de: <https://consejonacionalbusqueda.org>. Mapa Jalisco.



las autoridades que atienden el tema de desaparición de personas en la entidad, tales como la COBUPEJ, FEPEJ, la CEEAVJ, el IJCF, para la comunicación constante en cuanto a las acciones indispensables de búsqueda, investigación, atención a víctimas e identificación forense. La apuesta de esta visión interinstitucional, anunciada por el gobernador en el marco de la “Estrategia Integral de Atención a Víctimas de Desaparición” para el fortalecimiento institucional y consolidación del Sistema Estatal de Búsqueda, que a la fecha no se ha logrado establecer, o la propuesta de crear un Comité Coordinador dentro de la iniciativa de ley estatal en materia de desaparición, podrían abonar a la vinculación y coordinación entre las autoridades locales. Pero antes es necesario y urgente definir con claridad las funciones de todas las instituciones y los objetivos de dichos mecanismos y posteriormente, incorporarlos dentro de los dictámenes de ley.

La clara y entendible distribución y descripción de las funciones y competencias que corresponden a cada una de las autoridades encargadas de los procesos de búsqueda, investigación, atención a víctimas e identificación forense a nivel del marco jurídico estatal, así como claridad de funciones de otras autoridades involucradas en dichas actividades



constituye un requisito indispensable para crear mecanismos adecuados y eficientes de coordinación.

Estos esquemas de trabajo conjunto deben considerar las características particulares de la entidad, el anclaje institucional existente, la necesidad de descentralizar las acciones e involucrar en dichos mecanismos de coordinación de manera formalizada a diferentes sectores de la sociedad civil, particularmente a familiares de personas desaparecidas, incluyendo de manera previa escuchar sus necesidades y experiencias, y demostrar un fuerte compromiso de atender la problemática.

La búsqueda es un tema que corresponde a toda la estructura del gobierno y todas sus instituciones, y debe constituir una política de carácter integral y funcional, por lo que este nuevo diseño institucional establecido a nivel de una ley estatal y las políticas públicas diseñadas con base en la misma podrían constituir una oportunidad para lograr más eficacia y eficiencia en cuanto a las acciones de búsqueda, y sobre todo la búsqueda inmediata y la búsqueda en vida.



D. DESCENTRALIZACIÓN DE LA COBUPEJ

Tal como se señaló en el subcapítulo anterior, la problemática de desaparición de personas requiere establecer procesos de coordinación entre las autoridades. En este sentido, es necesario generar mecanismos y formas de comunicación y colaboración entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno y fortalecer sus acciones conjuntas puesto que la dinámica de desaparición se presenta en el contexto transestatal.

Para realizar acciones de búsqueda coordinadas se llevan a cabo las comunicaciones y sesiones en el marco del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Asimismo, las comisiones de búsqueda locales deben reunirse de manera periódica con la CNB para elaborar y fortalecer las herramientas y lineamientos base para el cumplimiento de sus funciones previstas por la LGDFDP. En cuanto a las acciones y reuniones sostenidas entre la COBUPEJ y la CNB, al 31 de julio de 2020 se realizaron 17 reuniones³⁵⁷, y por otro lado, se ejecutaron las estrategias coordinadas para la búsqueda de personas desaparecidas en Jalisco³⁵⁸. En cuanto a los mecanismos utilizados para

357. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. *Infomex Jalisco*. 27 de agosto de 2020.

358. Gobierno de Jalisco (2020) CNB y Comisión Estatal de Búsqueda de Personas de Jalisco trabajan en acciones coordinadas para dar con el paradero de italianos desaparecidos. Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/107785>



el intercambio de información con los titulares de las comisiones locales de búsqueda, no se cuenta con dichos mecanismos, sin embargo, la COBUPEJ señala vía transparencia que ha atendido 25 reuniones de forma presencial y virtual con las comisiones estatales de búsqueda³⁵⁹.

Además, en lo referente a las atribuciones de las comisiones de búsqueda a nivel regional, se cuenta con la facultad de integrar grupos de trabajo para proponer acciones específicas de búsqueda, así como analizar el fenómeno de desaparición, y diseñar programas regionales de búsqueda de personas³⁶⁰, actividades que pudieran tener amplio significado ante el recrudecimiento de la violencia y formas de actuar de los grupos del crimen organizado, tal como altos índices de desaparición de personas que se dan en la región occidente del país.

Uno de los principales retos referentes a la estructura de la COBUPEJ, ha sido garantizar que esta institución tenga capacidad de operación y respuesta a la demanda de la problemática de desapariciones en todo el territorio

359. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. Infomex Jalisco. 1 de septiembre de 2020.

360. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo 53. Atribuciones CNB. Fracciones: XVIII y XXXIII.



de Jalisco y que el alcance de sus acciones no sea centralizado al AMG. Ante la falta de atención y seguimiento a las necesidades de familiares de personas desaparecidas en el interior del estado, miles de personas han sido invisibilizadas y desatendidas por parte de las autoridades locales, encontrándose demasiado lejos para tener garantizados los derechos a la verdad y la justicia.

Para responder a esta situación se requieren nuevos esquemas de operación oportunos que contribuyan a descentralizar los procesos de búsqueda, a fin de garantizar el cumplimiento de funciones de búsqueda inmediata, especializada y profesional, basada en la presunción de vida, con un alcance territorial más amplio que corresponde a todo el estado. Resulta relevante reflexionar un nuevo modelo para regionalizar las actividades realizadas en el marco de la operación de la COBUPEJ e impulsar los mecanismos de coordinación mediante la creación de unidades regionales, asegurando el cumplimiento de políticas y estrategias locales, regionales y estatales de búsqueda, el constante intercambio de información, colaboraciones y reuniones periódicas entre las autoridades de los tres niveles de gobierno.



Como antecedente en Jalisco, en el caso de la FEPD a partir de su Reglamento Interno, se diseñó que la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas iba a ser responsable de la coordinación de la búsqueda con competencia en todo el estado de Jalisco, a través de las Unidades de Búsqueda de Personas en cada distrito o partido judicial³⁶¹, estructura que no fue implementada con éxito. Dichas unidades tenían como objetivos realizar las acciones de búsqueda e investigación, iban a operar “con competencia de los municipios que integran el distrito” e iban a ser conformadas por Agente del Ministerio Público, Policía Investigadora Especializada y personal administrativo³⁶². Posteriormente, a raíz de las exigencias de las familias, se logró crear las Agencias del Ministerio Público adscritas a la FEPD en varias regiones de la entidad.

Cabe señalar que la actual Comisionada de Búsqueda en su Plan de Trabajo presentado durante el proceso de selección, contempló la creación de sedes y subsedes operativas de la COBUPEJ en las regiones de la enti-

361. Reglamento Interno de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas, artículo 11. Recuperado de: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/11-09-17-iv.pdf>

362. Reglamento Interno de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas, artículo 13. Recuperado de: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/11-09-17-iv.pdf>

363. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/1557/2019. *Infomex Jalisco*.



dad³⁶³, sin embargo la estructura de la comisión todavía está centralizada y no se han creado las subsedes del organismo ni se han creado las células de búsqueda³⁶⁴, por lo que sería importante priorizar este aspecto en la implementación de dicho Plan, así como en la ley estatal en materia de desaparición.

Aunque, tal como se mencionó en el subcapítulo relacionado con la estructura de la COBUPEJ, en el marco de la misma se previó el puesto de persona a cargo de la coordinación de seguimiento regional, el cual se encuentra en la actual plantilla de plazas correspondientes a la comisión. Una de las principales actividades de dicha persona coordinadora se concentra en operar o implementar las células o grupos de búsqueda de personas en el AMG y regiones del estado, instalar las mesas de trabajo en los municipios para coordinación de las células o grupos de búsqueda de personas, así como llevar a cabo la coordinación con las mismas para realizar las acciones, y por otro lado, establecer los enlaces y canales de comunicación con dependencias de los tres niveles de gobierno para coordinar las acciones de búsqueda³⁶⁵.

364. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/2017. *Infomex Jalisco*.

365. COBUPEJ. Expediente UT/OAST-SGG/1786/2020. *Infomex Jalisco*. 28 de agosto de 2020.



Asimismo, la COBUPEJ desde la fecha de su creación ha participado en 24 reuniones regionales que se han convocado por el Consejo Estatal de Seguridad Pública, con el objetivo de sostener la coordinación en los tres ámbitos de gobierno y otras dependencias en el tema de seguridad³⁶⁶. En estas reuniones participaron presidentes municipales y comisarios de seguridad pública de Jalisco, así como las autoridades de seguridad de los tres órdenes de gobierno. En el marco de su sexta sesión ordinaria, realizada entre los meses de enero y febrero de 2020, se realizó la presentación de los objetivos y fundamento legal de la COBUPEJ, señalando que ante el contexto de desaparición de personas en Jalisco, la SGG “ha tomado las medidas y acciones necesarias por lo que se están implementando acciones conjuntas de manera coordinada con cada municipio de manera regional cuando se requiera”, y en dichas reuniones también se hizo presentación del proyecto de formato para el Seguimiento de Acciones de Búsqueda Municipal³⁶⁷.

En ese aspecto, la COBUPEJ realizó el diseño de la propuesta de acuerdo de creación de grupos especializados de búsqueda de los municipios, “con el objetivo de promover su creación a través de las Comisarías de Seguri-

366. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. *Infomex Jalisco*. 27 de agosto de 2020.

367. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. *Infomex Jalisco*. 27 de agosto de 2020.



dad Pública, quienes deben de fungir como enlace y apoyo de la Comisión, para atender la problemática de personas desaparecidas en el interior del Estado a fin de dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 67 de LGDFDP”³⁶⁸.

Uno de los ejemplos y resultados de esta coordinación interinstitucional en materia de seguridad y de acciones para atender la problemática de colaboración entre las autoridades municipales y la COBUPEJ, ha sido la creación del Grupo de Búsqueda de Personas, integrado a la Comisaría de Seguridad Pública del municipio de Zapopan, oficialmente conformada el 15 de marzo de 2020³⁶⁹. Esta unidad se creó en el marco del cumplimiento del artículo 67 de la LGDFDP, mismo que trata de la disponibilidad inmediata de personal especializado y capacitado en materia de búsqueda de personas por parte de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, el cual debe atender las solicitudes de las comisiones de búsqueda³⁷⁰.

368. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1786/2020. Infomex Jalisco. 27 de agosto de 2020.

369. Ayuntamiento de Zapopan (2020). Presentan Grupo de Búsqueda de Personas del municipio de Zapopan. Recuperado de: <https://www.zapopan.gob.mx/v3/noticias/presentan-grupo-de-busqueda-de-personas-del-municipio-de-zapopan>

370. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo. 67. México.



Cabe destacar que en el evento de inauguración oficial de esta agrupación se comentó que en el estado de Jalisco existen 29 municipios más que cuentan con unidades con estas características³⁷¹. Entre ellos se pueden destacar los siguientes: Ahualulco del Mercado, Ameca, Juchitlán, Amatitán, Etzatlán, San Juanito de Escobedo, Tala, Tequila, Atengo, Cautla, San Sebastián del Oeste o Villa Guerrero³⁷². Además, se subraya vía transparencia que la creación de estos grupos de búsqueda en los municipios se realiza a través de las Comisarías de Seguridad en dos formas: designación directa y aprobación por Cabildo. Igualmente, en cuanto a sus funciones a realizar se mencionan: atender las solicitudes que realice la Comisión de Búsqueda de Personas, según corresponda, brindar acompañamiento cuando personal de la Comisión realice trabajo de campo, ejecutar acciones de búsqueda inmediata, así como permitir el acceso a bases de datos y registros relacionados con la búsqueda de personas³⁷³.

371. Ayuntamiento de Zapopan (2020). Presentan Grupo de Búsqueda de Personas del municipio de Zapopan. Recuperado de: <https://www.zapopan.gob.mx/v3/noticias/presentan-grupo-de-busqueda-de-personas-del-municipio-de-zapopan>

372. Gobierno de Jalisco (2020). Gobierno de Jalisco en coordinación con Zapopan anuncian la creación del Grupo de Búsqueda municipal. Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/110993>

373. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. *Infomex Jalisco*. 1 de septiembre de 2020.



Este Grupo de Búsqueda atiende las solicitudes de información de personas reportadas como desaparecidas por parte de sus familiares, así como coadyuva en las labores de búsqueda con la COBUPEJ, la FEPD y los servicios de emergencia del 911. Del 15 de marzo al 30 de julio de 2020, la entidad realizó la colaboración en 121 casos con diversas dependencias, tales como, la COBUPEJ, en el marco de la Alerta Amber Jalisco o en seguimiento a los reportes derivados de la línea de emergencia 911 al C5 Zapopan.

Para cumplir con sus funciones, el Grupo de Búsqueda de Zapopan elaboró un manual de procedimiento para la atención de estas peticiones de información, además de contar con la Plataforma de Administración de Recursos Policiales (PARP) para la organización de la información referente a las solicitudes de información de personas reportadas como desaparecidas por parte del C5 Zapopan. Asimismo, se está tratando de implementar el software para la localización de personas a través del reconocimiento facial con alto promedio de certeza³⁷⁴.

374. Ayuntamiento de Zapopan (2020). Presentan Grupo de Búsqueda de Personas del municipio de Zapopan. Recuperado de: <https://www.zapopan.gob.mx/v3/noticias/presentan-grupo-de-busqueda-de-personas-del-municipio-de-zapopan>



La existencia de estos órganos de búsqueda integrados dentro de las corporaciones policíacas responde a la dinámica de las deficiencias de coordinación entre la COBUPEJ y la FEPD y resulta clave para fortalecer los procesos de búsqueda en todo Jalisco y la coordinación interinstitucional, ante el panorama de desaparición de personas, así como la sobrecarga, ausencia de recursos suficientes y falta de voluntad de la FEPD para apoyar con sus facultades ministeriales a las acciones específicas de búsqueda.

Con base en estas experiencias y las propuestas que se han desarrollado en la entidad para coordinación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno y para la regionalización de los procesos de búsqueda, ante la ausencia del Reglamento Interno de la COBUPEJ, así como en el marco del proceso de deliberación sobre la ley estatal en materia de desaparición, se genera una oportunidad para profundizar esta problemática y determinar de manera precisa un esquema de descentralización que garantice la capacidad técnica y operativa de la COBUPEJ en todo el territorio del estado, considerando las características particulares de Jalisco, instituciones existentes a nivel estatal y municipal, así como estrategias y avances de búsqueda regionales, estatales y municipales.



4.6 ANÁLISIS DE LOS REPORTES Y NOTICIAS ATENDIDAS POR LA COBUPEJ

Debido a que no se han realizado de manera amplia y adecuada los procesos de difusión y socialización del rol, las funciones y actividades de la COBUPEJ, gran parte de familiares de personas desaparecidas todavía no saben de la existencia de dicha institución, y al momento en que desaparece una persona es más común que se dirijan directamente a FEPD, siendo así esta la unidad que contactan primero para presentar la denuncia, antes de acudir a la COBUPEJ.

Tal y como se señaló en los capítulos anteriores, la COBUPEJ ejecuta acciones de búsqueda de manera desformalizada, es decir, sin necesidad de presentar una denuncia o reunir otros requisitos formales a fin de iniciar actuaciones orientadas hacia la localización de una persona desaparecida o no localizada³⁷⁵. De esta manera los procesos pueden iniciar mediante un reporte o una noticia, los cuales pueden presentarse de manera anónima o no presencial, y no requieren ratificación alguna.

375. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo. 4. México



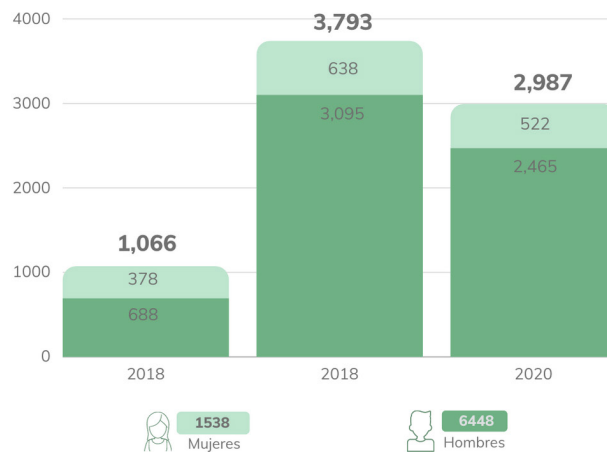
Sobre las noticias y reportes por los cuales la COBUPEJ inicia acciones de búsqueda, cabe señalar que en la mayoría de las respuestas obtenidas mediante solicitudes de acceso a la información a lo largo de los últimos dos años estos se contabilizan de manera conjunta, es decir, la institución proporciona el número total de suma de noticias, reportes y comunicaciones como reportes provenientes de otras instituciones públicas. Es en las respuestas a solicitudes de acceso a la información más recientes (por ejemplo al 31 de julio o al 15 de agosto de 2020), cuando la institución ya desagrega cuántas de las solicitudes de búsqueda corresponden a noticias y cuántas a reportes, e incluso especifica de qué manera fue recibido el reporte.

En este sentido, en la información presentada vía transparencia por la COBUPEJ, se indica que desde la fecha de su creación en julio de 2018 a agosto de 2020, la institución recibió un total de 7,846 solicitudes para iniciar los procesos de búsqueda, de las cuales 1,066 corresponden al año 2018, 3,793 al 2019 y 2,987 al 2020. De esta cifra total, 6,248 son hombres y 1,538 mujeres, lo que implica que 80% de las personas sobre cuya desaparición o no localización se dio aviso a la COBUPEJ han sido del sexo masculino.



Los momentos con mayor cantidad de solicitudes recibidas por parte de la institución corresponden al mes de agosto de 2018 con 504 personas, posteriormente, octubre de 2019 con aumento de 477 y marzo de 2020 con el número de 457 personas registradas como desaparecidas³⁷⁶.

SOLICITUDES RECIBIDAS POR LA COBUPEJ PARA INICIAR LAS ACCIONES DE BÚSQUEDA POR GÉNERO (JUNIO 2018 A AGOSTO 2020)



7,846 Total de solicitudes*

*Las solicitudes incluyen reportes, noticias y comunicaciones recibidas de otras instituciones públicas

Fuente: Expediente: UT/OAST-SGG/1784/2020

376. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1784/2020 28 de agosto y oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000435/2020, 27 de agosto de 2020. *Infomex Jalisco*.



Cabe señalar que la mayoría de las personas registradas como desaparecidas o no localizadas, tiene de 26 a 35 años (2144 personas), de 18 a 25 años (1945 personas) y de 36 a 45 años de edad (1429 personas)³⁷⁷. En cuanto a las ocupaciones de las personas reportadas como desaparecidas o no localizadas, se pueden destacar a personas empleadas, personas desempleadas, comerciantes o estudiantes³⁷⁸, aunque conforme a los datos desagregados correspondientes al año 2020 la COBUPEJ ya no proporciona vía transparencia la información sobre las ocupaciones de las personas.

Las respuesta de la COBUPEJ a las solicitudes de acceso a la información hechas por el CEPAD, muestran que entre los municipios del estado de Jalisco donde ocurrieron más desapariciones o no localización de personas desaparecidas, destacan los que conforman el AMG con la mayor cantidad de desapariciones (Guadalajara con 1534, Zapopan con 1367, Tlajomulco con 1004, Tlaquepaque con 788, Tonalá con 475 o El Salto con 264), y en cuanto a los municipios ubicados fuera de la capital sobresalen Atotonilco El Alto (131), Lagos de Moreno (103), Puerto Vallarta (101), Ocotlán (81), Tepatlán de Morelos (72), Encarnación de Díaz (73), La Barca (76) o Tala (66)³⁷⁹.

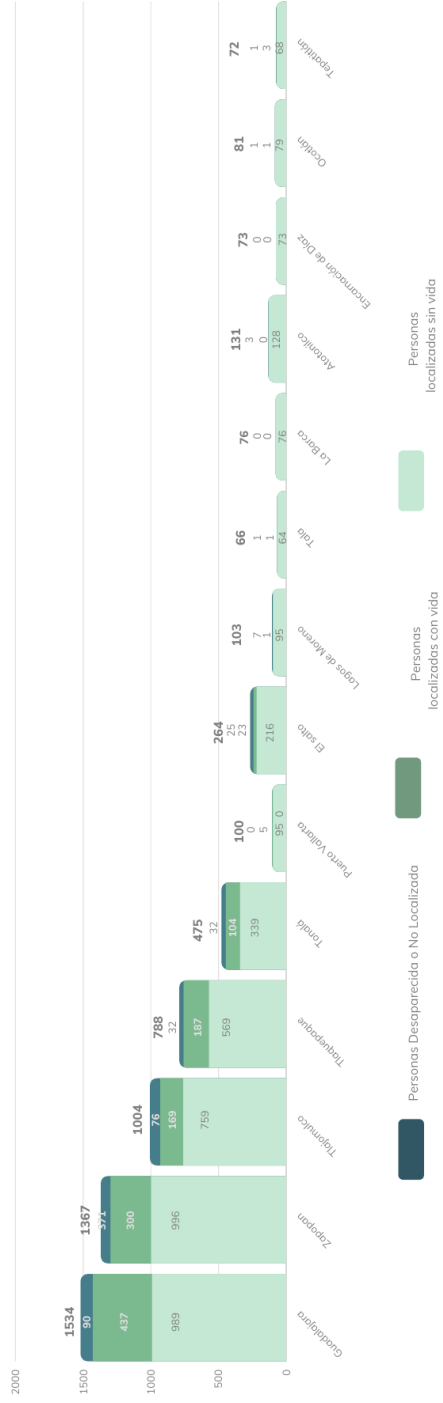
377. *Ibid.*

378. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/1739/2019. *Infomex Jalisco*.

379. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1784/2020 28 de agosto de 2020 y oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000435/2020, 27 de agosto 2020. *Infomex Jalisco*.

Reportes de personas desaparecidas y No Localizadas atendidos por la COBUPEJ

(Julio de 2018 a Agosto de 2020)



Los municipios que aparecen en este gráfico son los que tiene mayor cantidad de personas desaparecidas, de los 125 que conforman al Estado de Jalisco

Fuente: Unidad de Transparencia COBUPEJ; Expediente: UT/OAST-SGG/1784/2020



Respecto a las comunicaciones recibidas sobre personas desaparecidas en otras entidades federativas, se mencionan el estado de Veracruz, con 50 personas y el estado de Colima, con 12 personas³⁸⁰.

Cabe señalar que el tipo de solicitud recibidas por la COBUPEJ para iniciar las acciones de búsqueda son internamente clasificadas en: solicitud digital, noticia, oficio, telefónico o presencial. Al respecto vía transparencia informa que las solicitudes oficiales suman un total de 7,108, proviniendo la mayoría de ellas de la FEPD, siendo las mismas las únicas recibidas durante el año 2018. En relación con las noticias, 29 de estas corresponden al año 2019 y 221 al 2020.

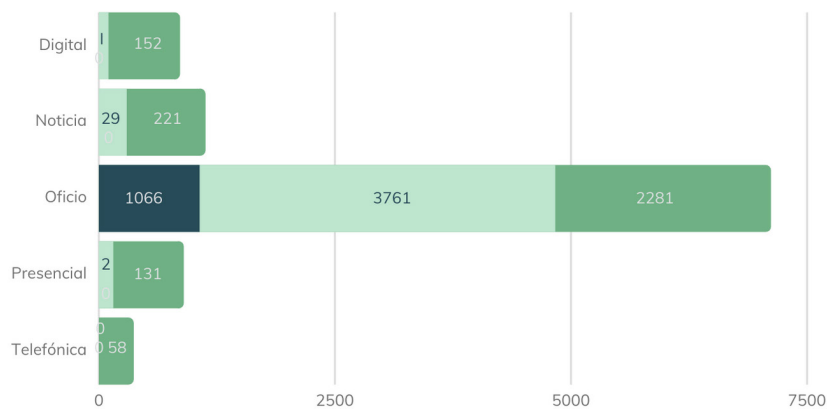
En cuanto a los reportes, estos están clasificados en presenciales, digitales y telefónicos. De las solicitudes realizadas de forma presencial 2 se llevaron a cabo en el año 2019 y 131 hasta septiembre de 2020, las digitales solamente una en 2019 y 152 en 2020, y en cuanto a reportes telefónicos, estos se comienzan a registrar a partir del año 2020 y suman un total de 202³⁸¹.

380. *Ibid.*

381. *Ibid.*



SOLICITUDES RECIBIDAS POR LA COBUPEJ PARA INICIAR LAS ACCIONES DE BÚSQUEDA (Junio 2018 a Agosto 2020)



Totalidad de solicitudes



Fuente: Unidad de Transparencia. Expediente: UT/OAST-SGG/1784/2020

En cuanto a las 7,846 personas registradas como desaparecidas y no localizadas ante la COBUPEJ, de la fecha de su creación al 15 de agosto de 2020, 5,968 personas todavía se encuentran en calidad de “por localizar”, conforme a la respuesta de la comisión. De estas personas 4992 corresponde a hombres y 976 son mujeres. Cabe resaltar que en cuanto a hombres la



mayoría de personas es de edad de 26 a 35 años (1603 personas), mientras tanto en cuanto al rango de edad con mayor índice de mujeres desaparecidas y no localizadas es de 13 a 17 años³⁸², lo cual demuestra la necesidad de generar procedimientos y técnicas especializadas a fin de reforzar las acciones y estrategias de búsqueda de carácter coordinado, con enfoque diferenciado y perspectiva de género.

En lo que concierne a las 1,878 personas localizadas a lo largo de los últimos dos años, 1,256 fueron hombres y 622 mujeres, y 77% de la totalidad de personas localizadas se encontraron con vida (1454 personas) y 424 personas sin vida, sin embargo, no queda claro si estas localizaciones corresponden a la misma Comisión de Búsqueda o a alguna otra autoridad. Lo anterior cobra aún más relevancia ante la respuesta proporcionada por la COBUPEJ al Consejo Nacional Ciudadano presentado en su informe sobre el desempeño de las comisiones de búsqueda en México en el año 2019. En la plataforma se comparte que en las localizaciones con vida de 486 personas en Jalisco, ninguna localización con vida sucedió por acciones de la propia comisión³⁸³.

382. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1784/2020 28 de agosto y oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000435/2020, 27 de agosto de 2020. *Infomex Jalisco*.

383. Consejo Nacional Ciudadano, Balance sobre la Puesta en Marcha de las Comisiones de Búsqueda 2019. Septiembre 2020. Página 47. Recuperado de: <https://consejonacionalbusqueda.org/mapa>.



En el periodo de 26 meses de operación de la COBUPEJ, se presenta un incremento considerable en los reportes y noticias que recibe esta institución. Resulta importante resaltar que la mayor cantidad de comunicaciones le corresponde a la FEPD, lo que por un lado podría contribuir a establecer procesos integrados y coordinados de búsqueda e investigación, pero por otro lado, podría también saturar a la COBUPEJ, sobre todo si la FEPD le traspasa toda la información de las extensas emisiones de oficios de gabinete de las carpetas de investigación o averiguaciones previas correspondientes, sin resumir el caso y sin especificar qué acciones en concreto se necesita que realice la Comisión.

Y si bien la mayoría de las solicitudes de búsqueda recibidas por parte de la COBUPEJ corresponden a las comunicaciones oficiales realizadas por otras instituciones públicas, se observa que durante el año 2020 se ha incrementado de manera considerable la cifra de noticias, lo que devela que la comisión ha comenzado realizar sus acciones de manera más proactiva a partir del año en curso, ya que también destaca el aumento significativo del número de reportes, tanto presenciales, como telefónicos y digitales,



lo que permite afirmar que durante este año la COBUPEJ ha sido más accesible y receptiva que en los años anteriores.

Asimismo, en cuanto al acceso a la información y transparencia referente a los datos estadísticos, la información sobre las personas desaparecidas y no localizadas que proporciona la COBUPEJ se desglosan de manera más desagregada y menos opaca, además de que los datos no presentan errores al sumar las cifras y concuerdan entre sí, a diferencia de la información obtenida por parte de la FEPD.

Ante la elevada incidencia de desapariciones de personas en la entidad y el incremento continuo de la información que recibe la COBUPEJ, se observa la importancia de subsanar las limitaciones de la comisión referente a los recursos y retrasos en cuanto a la implementación de su estructura. Tomando como referencia el dato de que 5,968 personas registradas ante la COBUPEJ, a la fecha no han sido localizadas, y comparando este número con la cantidad del personal adscrito a la institución, que suman 22 plazas, a cada una de de las y los trabajadores contratados le corresponde dar segui-



miento a los expedientes de búsqueda de 271 personas. Y si esta cantidad la dividimos por las personas que actualmente forman parte de la Dirección de Búsqueda (14 personas), cuya labor cotidiana se concentra en ejecutar las estrategias y acciones en esta materia, a cada trabajador o trabajadora le tocaría dar seguimiento y buscar a 426 personas, esto sin considerar que el número de casos sigue en constante aumento y la gran parte de personas que se reportan como desaparecidas se mantiene en este estatus.



4.7. PRESUPUESTO

A. 2018: PRESUPUESTO INSUFICIENTE A LA COBUPEJ

La naturaleza crucial del presupuesto público para poder llevar a cabo las tareas obligadas y necesarias en la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco (COBUPEJ) fue uno de los primeros obstáculos a vencer desde que se decretó su creación en abril de 2018. Francisco Javier Ávila Navarro, tras su nombramiento como titular hincapié en la necesidad de dotar con recursos suficientes a la institución, debido a que las tareas propias de la comisión estatal de búsqueda son cruciales para el contexto que se vive en la entidad y por la relevancia de llevar a cabo obligaciones normativas a nivel nacional en el camino por la verdad y la justicia, mismas que recaen en ponderar un presupuesto acorde a la magnitud de la problemática. El propio Ávila Navarro, un día después de su selección como titular señaló que se debían asignar los recursos requeridos para el trabajo de la comisión o dicha dependencia sería una simulación³⁸⁴.

384. De Anda, F. (2018). "Sin recursos comisión será simulación. Ávila Navarro". Mural. Disponible en: <https://www.mural.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1411700&sc=960>



Normativamente, desde el decreto de creación de la COBUPEJ³⁸⁵, el Gobierno del Estado facultó a la entonces Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF) para que se realizaran “las adecuaciones administrativas y presupuestales aplicables para el cumplimiento” del decreto, tal como se expresaba en el artículo quinto transitorio. Además, en el artículo cuarto transitorio se instruía a la Secretaría General y a la SEPAF para que llevaran a cabo las gestiones necesarias y asignar personal a esta dependencia, pero ninguna de estas disposiciones legales fueron acatadas desde la creación de esta dependencia, cayendo en los colectivos de familias de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil la responsabilidad de presionar y exigir la asignación de recursos y de mayor personal adecuados en virtud de la complejidad de las tareas que debe llevar a cabo la COBUPEJ.

El 25 de julio de 2018, un mes después de la designación de Francisco Javier Ávila y tres meses posteriores a la creación de la Comisión de Búsqueda, los organismos civiles³⁸⁶ emitieron un posicionamiento público para que el Gobi-

385. Periódico Oficial El Estado de Jalisco. (2018). Decreto del Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, mediante el cual se crea la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco.

386. CEPAD; CLADEM; Por Amor a Ellxs.” Exigimos la dotación de recursos suficientes para una implementación seria y adecuada de la Ley General en materia de Desaparición de Personas”. Recuperado de: <https://CEPAD.org.mx/2018/07/exigimos-recursos-ley-general-desaparecidos/>



erno del Estado destinara los recursos a la entonces Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas (FEPD) y a la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas. En el documento expusieron que en una reunión sostenida con el entonces gobernador Aristóteles Sandoval Díaz, el 9 de julio de 2018, él se había comprometido a presentar una iniciativa para que entre ambas instituciones les fuera asignado un presupuesto de 100 millones de pesos para su adecuada operación, sin embargo no hubo respuesta. Posteriormente el Ejecutivo Estatal presentó una iniciativa firmada por la Secretaría General de Gobierno, donde se contemplaron plazas para la FGE y el IJCF, pero en ningún momento se especificó si también se verían beneficiadas la Comisión de Búsqueda y la Fiscalía Especializada.

En agosto, luego de dos meses de haber sido designado su primer titular y tras cuatro meses de incertidumbre sobre el monto de recursos públicos que serían otorgados a esta dependencia, el Gobierno de Jalisco comenzó a dar recursos a la COBUPEJ, tal como consta en los registros de la entonces SEPAF. Durante el primer año se asignaron dos millones cinco mil 955 pesos con 28 centavos³⁸⁷, lo que en un principio fue un presupuesto insuficiente para echar a andar y dotar de recursos necesarios a la institución que

387. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/0065/2019. *Infomex Jalisco*.



debía realizar tareas cruciales, como la búsqueda de personas que habían sido reportadas como desaparecidas y no localizadas. Durante esos primeros meses de gestión la Comisión de Búsqueda tuvo que fungir como una dependencia limitada ante la falta de recursos y la insuficiencia presupuestaria, los cheques y gastos reportados a la autoridad financiera daban cuenta de cómo en el mes de agosto se emitieron solamente recursos para dos personas más y el titular, éstas eran Martha Berenice Vázquez Chora y Víctor Manuel Pérez López, a quienes se les asignó un puesto en la COBUPEJ debido a que, como se mencionó en el subcapítulo 3.3 sobre el segundo proceso de selección, habían sido la segunda y el tercer mejor evaluados durante el proceso de selección del comisionado de búsqueda en Jalisco.

De los poco más de dos millones que se asignaron y gastaron en el 2018, según informa la propia COBUPEJ en solicitudes de transparencia, se utilizaron para la partida presupuestal 3311, de “Servicios legales, de contabilidad, auditoría y relacionados”. Sin embargo, un análisis más detallado del destino de los recursos muestra que estos fueron utilizados para el pago de honorarios a personas que trabajaron durante algunos meses.



B. 2019: INCREMENTO AL PRESUPUESTO DOTADO A LA COBUPEJ

Durante el primer año no solo imperó la falta de recursos y presupuesto suficiente para el ejercicio de las funciones de la COBUPEJ, sino también la falta de transparencia en el uso del presupuesto. Por ello la necesidad de poner énfasis en el incremento presupuestal y mejorar las tareas que conciernen a la desaparición de personas, quedando para el 2019 la aprobación y asignación de 10 millones de pesos en el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco. Este monto inicial a la Comisión llegó luego de una promesa incumplida a las familias de personas desaparecidas, pues éstas exigían que se asignara a esta dependencia un monto total de 50 millones pesos³⁸⁸. En los dictámenes del Congreso de Jalisco incluso se contemplaba asignar un monto total superior a 60 millones de pesos. Pero finalmente, como ya se mencionó, lo publicado en el Periódico Oficial de la entidad fueron solamente 10 millones.

En febrero de 2019 el panorama cambió cuando el actual Gobernador de Jalisco Enrique Alfaro Ramírez y su Secretario General de Gobierno, Enrique

388. Toral, J.C. (2018). "Destinan 100 millones de pesos para búsqueda e investigación de desapariciones". Líder Informativo. Recuperado de: <https://lider919.com/destinan-100-millones-de-pesos-para-busqueda-e-investigacion-de-desapariciones/>



Ibarra, se reunieron con funcionarios de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en México. Ahí el gobierno estatal prometió un incremento presupuestal a las dependencias encargadas de las tareas de desaparición³⁸⁹, según informó el propio ejecutivo. Fue a partir de este encuentro donde se anunció el compromiso de que la Comisión de Búsqueda en Jalisco tendría un presupuesto de 30 millones de pesos para ese año.

Este compromiso se concretó cuando el gobernador presentó la primera etapa de la ya mencionada *Estrategia Integral para la Atención a Víctimas*. Enrique Alfaro Ramírez expuso que el presupuesto tendría un incremento de 500 por ciento, pasando de 5 a 30 millones, con el fin de ampliar la plantilla, instalar una nueva sede, adquirir equipo, contratar personal y asesoría. En términos financieros y con mayor exactitud, a la COBUPEJ le fueron destinados 20 millones 61 mil 98 pesos más, según se desglosa en el Sistema Integral de Información Financiera del Gobierno del Estado de Jalisco. Posteriormente, la dependencia recibió nueve millones 609 mil 462 pesos provenientes de los subsidios federales que se otorgan para el refor-

389. Toral, J.C. (2019). "Promete gobernador más recursos para búsqueda e investigación de desapariciones, tras reunión con Naciones Unidas". Líder Informativo. Recuperado de: <https://lider919.com/promete-gobernador-mas-recursos-para-busqueda-e-investigacion-de-desapariciones-tras-reunion-con-naciones-unidas/>



zamiento de las comisiones locales de búsqueda y que forman parte de las políticas públicas nacionales en materia de desaparición.

Sin embargo, pese al importante aumento en el presupuesto destinado a la COBUPEJ, las acciones y tareas que puede llevar a cabo la COBUPEJ no han quedado reflejadas en el uso de los recursos, ya que se detecta que es el pago de la nómina el rubro que más se ha ejercido y comprometido, esto con respecto a lo que se asigna según cada una de las partidas presupuestales con las que cuenta la dependencia, al ser los Servicios Personales el rubro oficial para este gasto, como se observa en la tabla.

Presupuesto 2019				
Capítulo	Inicial	Modificado	Gastado	% Gastado
Servicios personales	5'043,431.00	5'104,528.00	4'877,561.89	95.48%
Materiales y suministros	-	1'968,311.00	852,112.61	43.29%
Servicios generales		11'769,780.0	4'051,642.44	34.42%
Bienes muebles, inmuebles e intangibles		20'827,941.0	9'311,830.04	44.71%
Inversiones financieros y otras provisiones	4'956,569.00			0.00%
Total	10'000,000.0	39'670,560.0	19'089,146.9	48.12%

Fuente: Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco



Llama la atención que aún cuando a lo largo de la historia de la COBUPEJ se ha hablado de que el personal es insuficiente para el ejercicio de sus funciones, el segundo mayor gasto de esta dependencia se concentre en este rubro, lo cual es fundamental para el ejercicio de quienes laboran en su interior pero va en detrimento de otros gastos necesarios.

Cabe señalar que en lo concerniente a la cantidad de recursos erogados por el personal que integra la COBUPEJ al 31 de julio de 2020, 6 personas Técnicas del Grupo Especializado de Búsqueda obtienen un sueldo mensual de 15,305 pesos brutos y otras 5 personas encargadas de búsqueda de 22,453 pesos brutos. Quienes están a cargo de las coordinaciones del Módulo C5, Módulo SEMEFO o la Regional, perciben un salario de 38,852 pesos brutos mensuales, las personas Directoras del Área de Análisis de Contexto o de Gestión de Procesamiento de Información, obtienen un salario de 58,645 pesos brutos, la persona que representa el Enlace de Planeación y Educación gana al igual 58,645 pesos brutos y la titular de la COBUPEJ percibe un sueldo mensual de 90,438 pesos brutos³⁹⁰.

390. COBUPEJ. Oficio: SGG/om/289/2020, Oficialía Mayor. *Infomex Jalisco*. 27 de agosto de 2020



Esto es importante debido a que los recursos presupuestales que pueden ser ejercidos en otras partidas son los que también habilitan a la Comisión de Búsqueda para realizar tareas cruciales, como aquello que tiene que ver con el gasto en combustibles, la compra de equipo, capacitación y mejora de su personal, y la contratación de tecnologías que faciliten las tareas en el campo. Hasta octubre de 2019³⁹¹, por ejemplo, la comisión señaló que no había ejercido ni comprometido sus recursos destinados a la adquisición de equipo de cómputo y de tecnologías de la información. En el presupuesto existen dos partidas para vehículos y equipo terrestres destinados a servicios públicos y de operación del programa al que está asignado, en este caso el Programa Estatal de Búsqueda, una partida por 4.7 millones de pesos desde el subsidio federal y otra partida de 5.7 millones que corresponde a los recursos que amplió el gobierno estatal en marzo. Sin embargo sólo se han usado los recursos de este segundo monto, del cual ya podría contemplarse que hay un gasto del 98.74 por ciento. Esto es fundamental debido a que la COBUPEJ vía transparencia dio un corte del uso de sus recursos hasta el mes de octubre; pero evidenció que solamente se habían utilizado 48.12 por ciento del total de los recursos con los que contaba en ese año.

391. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/1659/2019. *Infomex Jalisco*. 3 de septiembre de 2019.



El poco uso de los recursos financieros por parte de la COBUPEJ, hasta octubre de 2019, también destaca cuando se pone en perspectiva el mobiliario³⁹² con el que cuenta esta dependencia para ejercer sus tareas. A través de transparencia la entidad pública señaló que tenía bajo su poder un total de 71 bienes, entre vehículos, teléfonos y múltiples muebles necesarios para ocupar sus oficinas. De este total, cinco bienes estaban como préstamo a la comisión, se trataba de dos archiveros, dos escritorios secretariales y un ventilador de pedestal, que a decir de la autoridad son propiedad de la CEEAVJ³⁹³.

Mobiliario de la Comisión de Búsqueda			
Cantidad	Tipo de Equipo	Calidad de los Bienes	Propietario
2	Vehículo	Propios	COBUPEJ
4	Equipos de computo	Propios	COBUPEJ
3	Teléfonos fijos	Propios	COBUPEJ
2	Impresora	Propios	COBUPEJ
5	Escritorio secretarial	Propios	COBUPEJ
2	Escritorio secretarial	Préstamo	CEEAVJ
9	Escritorio	Propios	COBUPEJ

392. COBUPEJ. Expediente: OAST/5850-10/2019. *infomex Jalisco*.

393. *Ibid*.



2	Escritorio ejecutivo	Propios	COBUPEJ
3	CPU	Propios	COBUPEJ
2	Teléfonos	Propios	COBUPEJ
5	Libreros	Propios	COBUPEJ
14	Propios	COBUPEJ	COBUPEJ
2	Propios	COBUPEJ	COBUPEJ
1	Propios	COBUPEJ	COBUPEJ
1	Propios	COBUPEJ	
5	Propios	COBUPEJ	
3	Préstamo	CEEAVJ	
1	Préstamo	CEEAVJ	
1	Mostrador para recepción		
2	Archivero		
1	Ventilador de pedestal		
Fuente: Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco			

De esta primera revisión y tras diversos análisis de los datos obtenidos vía transparencia por parte de la COBUPEJ, se observa que no hay una respuesta homologada y única que permita el contraste entre los datos, porque se responde de manera diferencial, acorde a los cuestionamientos de cada solicitante de acceso a la información. Sin embargo, revertir esto es importante ya que debería imperar la proactividad en la transparencia



del ejercicio de los recursos, lo que a su vez nos puede dar un detalle más preciso de cómo se están gastando y brinda la certeza de que su ejercicio está siendo utilizado de manera adecuada para las tareas de búsqueda.

Finalmente, este análisis es relevante en función de la exigencia en el cumplimiento de las facultades que tiene la COBUPEJ y también por la necesidad de mejora en sus capacidades para lograr la localización de las personas reportadas como desaparecidas. El 14 de noviembre de 2019 el CEPAD³⁹⁴ exigió al Congreso de Jalisco que ampliara el presupuesto de las instituciones responsables de atender la problemática de desaparición de personas, entre ellas la COBUPEJ, a fin de que tengan la capacidad de cumplir con acciones en beneficio de la localización de personas.

Para explicar mejor las implicaciones de que las dependencias encargada de la búsqueda de personas desaparecidas no tengan el presupuesto suficiente para cumplir con sus funciones, valdría la pena recordar que el 7 de octubre de 2019, en el patio del Centro Cultural Cabañas, el gobernador

394. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo A. C. CEPAD. “Exigimos a la LXII Legislatura del Congreso de Jalisco que asigne presupuestos suficientes para una adecuada implementación de las Leyes Generales en materia de Tortura y Desaparición”. 14 de noviembre de 2019. Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/17ve8eu67rPJPV_0I9nZNIHLb4F7Pagzf/view



Enrique Alfaro anunció un incremento de 19.6 por ciento al IJCF, la FEPD, la COBUPEJ, la CEEAVJ y el Programa Acompañar la Ausencia del DIF Jalisco. Pero en lo presentado ante el Congreso del Estado de Jalisco, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2020, el presupuesto no correspondía con lo anunciado por el gobernador e incluso se destacó una reducción en el monto total que se buscaba destinar para la COBUPEJ.

Promesas incumplidas	
Presupuesto 2019	39'670,560.00
Proyecto 2020	24'220,661.00
Prometido	35'300,000.00
Reducción	
Entre 2019/2020	15'449,899.00
Entre 2019/Prometido	4'370,560.00

Ante el incumplimiento de las promesas del gobernador, es posible afirmar son violadas las garantías constitucionales en materia de derechos humanos que han quedado consagradas en el artículo primero, donde se señala que debe respetarse el principio de progresividad. De acuerdo con la tesis 201036³⁹⁵ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

395. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo II, Noviembre de 2015, Segunda Sala, p- 1298, Tesis 2a. CXXVII/2015 (10a.); Registro: 2010361.



el principio de progresividad implica la gradualidad y el progreso, y es en este último donde reside que el disfrute de los derechos humanos siempre debe mejorar, y esta mejora debe estar fundada en la realización de todos los cambios y transformaciones necesarias para garantizar los derechos, y eso implica un impacto en la estructura económica, social, política y cultural del país. Por eso resulta preocupante que ante la necesidad de mayores recursos para el debido cumplimiento a las tareas de búsqueda el gobierno de Jalisco haya optado por una disminución presupuestal.

Aunque durante el 2019 mejoró el presupuesto asignado a las dependencias responsables de localización de personas desaparecidas, aún es necesario que a la COBUPEJ le sean asignadas las partidas presupuestales suficientes, bien diseñadas y enfocadas al ejercicio de la búsqueda más allá del reforzamiento en el mobiliario.



C. 2020: EL ENDEBLE INTERÉS PRESUPUESTARIO

Ante la promesa incumplida por el gobierno de Jalisco para dotar de mayores recursos a la Comisión de Búsqueda, las labores de esta entidad se vieron de nuevo inmersas en un ambiente de abandono en comparación con los recursos entregados a otras entidades en materia de desaparición.

Para el 2020 el presupuesto asignado finalmente fue de 27 millones de pesos, y no de 24 millones como se presentó en el proyecto de Presupuesto de Egresos de ese año. Sin embargo, sí fue inferior a los 35 millones de pesos prometidos por el gobernador en la presentación de la segunda etapa de su Estrategia Integral de Atención a Víctimas Desaparición. Este monto presupuestal fue criticado en tanto que otras dependencias de gobierno o programas sobre publicidad y entretenimiento de la administración pública estatal estaban dotadas con mejores partidas³⁹⁶. En comparación con el alto nivel de desapariciones ocurridas en Jalisco durante el 2019 y la posición del estado como segundo lugar histórico del país con más personas desaparecidas, los 27 millones de pesos a la COBUPEJ reflejan el poco interés por darle prioridad a su búsqueda.

396. Ríos, J. (2020). Gobierno de Jalisco gasta más en Entretenimiento que en búsqueda de desaparecidos. Señal Informativa. Recuperado de: <http://udgtv.com/noticias/gobierno-jalisco-gasta-mas-entretenimiento-que-busqueda-desaparecidos/>



Es preciso señalar que pese al recorte presupuestal, en febrero de 2020 el gobierno estatal presentó nuevas instalaciones para la COBUPEJ y una nueva flotilla de vehículos, de los cuales 17 que serían utilizados para las labores de búsqueda. Este cambio importante en el trabajo de la comisión tuvo como principal fuente de ingresos los subsidios federales concedidos por la Comisión Nacional de Búsqueda.

Ahora bien, las nuevas instalaciones y mejor equipo no es garantía de que el trabajo que se realiza es efectivo en lo inmediato, sino que otros factores habrán de tomarse en cuenta para considerar que en 2020 ha existido una mejora. Es indispensable pensar que cada una de las áreas previstas para el trabajo que lleva a cabo la COBUPEJ debe contar con una adecuada distribución de recursos personales y materiales para el desarrollo de las actividades de búsqueda con la prontitud, capacidad técnica, seguridad y confidencialidad requeridos, como se señala en el décimo de los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité contra la Desaparición Forzada³⁹⁷.

397. Comité contra las Desapariciones Forzadas. *Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas*. Principio 10. La búsqueda debe ser organizada de manera eficiente, 19 de junio de 2019. Recuperado de: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1280:principios-rectores-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-comite-contra-la-desaparicion-forzada&Itemid=282



D. SUBSIDIOS A LA COBUPEJ, EL REFUERZO NACIONAL

Una aclaración importante sobre el uso de los recursos que pueden hacer las comisiones locales para la búsqueda de personas, es que cuentan con el derecho de solicitar recursos federales a través de subsidios que se entregan en convenio con la Secretaría de Gobernación, entidad federal que tiene a su cargo a la Comisión Nacional de Búsqueda.

De acuerdo con la información que se ha difundido en algunos medios de comunicación nacionales y tras los reportes de las autoridades federales, se sabe que en 2018 ningún estado recurrió a la bolsa presupuestal destinada al subsidio de las comisiones locales, la cual ascendía a los 282.6 millones de pesos³⁹⁸. Es importante dar cuenta de esto debido a que inicialmente ese presupuesto se puso a disposición de las diversas entidades en México a fin de que tuvieran el recurso presupuestal necesario para poder instalar las comisiones de búsqueda en su entidad y que llevarán a cabo un inicio de operaciones óptimo ante la situación de las desapariciones de personas a nivel nacional.

398. Ixtaro Artera. (2019). "En 2018, ningún estado usó recursos para buscar desaparecidos; Comisión Nacional gastó 1.4% de presupuesto". Animal Político. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/03/presupuesto-busqueda-desaparecidos-2018/>



Para el 2019 la situación cambió de forma importante, pues para este año se destinó una bolsa presupuestal de 207 millones de pesos para subsidiar a las comisiones locales, de los que a los 100 días del actual gobierno federal se dio un corte a través del cual se informó que fueron utilizados 84 millones 500 mil pesos para 10 comisiones locales en donde también se señaló a Jalisco³⁹⁹, sin detallar el monto que fue destinado para esta entidad. La información referente a este tema es poco clara, debido a las inconsistencias en la información dada por los medios de comunicación y la autoridad, y aunque esta última ha señalado que el subsidio otorgado a las entidades viene de una bolsa de entre 207 y 210 millones de pesos, el 14 de octubre de 2019 el gobierno federal detalló que los subsidios para las Comisiones Locales de Búsqueda ascienden a 266 millones 334 mil 360 pesos, de los cuales nueve millones 609 mil 462 pesos son subsidios comprometidos para Jalisco⁴⁰⁰.

399. Daniela Pastrana; José Ignacio de Alba. (2019). “Listos, los recursos para 10 comisiones de búsqueda”. Pie de Página. Disponible en: <https://piedepagina.mx/listos-los-recursos-para-10-comisiones-de-busqueda/>

400. Gobierno de México. (2019). “Informe de seguridad pública. Octubre 2019”. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/CPM-Inf-Nal-SP-14oct19.pdf>



Subsidios a Comisiones Locales de Búsqueda	
Subsidios asignados	159,950,000.00
Subsidios comprometidos	106,384,360.55
Total	266,334,360.55
Fuente: Informe de Seguridad Pública del Gobierno de México a octubre de 2019	

Es importante destacar que, por la fecha de su corte al 14 de octubre de 2019, el gobierno federal contempló el recurso a Jalisco como parte de sus compromisos, pero no de sus asignaciones, es decir, que este presupuesto ya estaba contemplado para la entidad pero aún no se hacían las transferencias del recurso como para contemplarlas como una asignación desde la federación. Luego del análisis de los documentos obtenidos por transparencia se puede afirmar que el subsidio en Jalisco llegó en el mes de octubre. El subsidio para el 2019 ascendió a 9 millones 609 mil 462 pesos, de los cuales se dijo que Jalisco ejerció la totalidad de los recursos, a diferencia de 17 entidades que tuvieron que devolver los recursos federales⁴⁰¹. Sin embargo, de acuerdo con el Proyecto Ejecutivo que presentaron las autoridades locales para obtener subsidios en 2020, se señala que de los 9.6 millones de pesos sólo se ejercieron 3 millones 834 mil 26 pesos, apenas una tercera parte de los recursos solicitados.

401. Herrera, L. (2020). Búsqueda de personas frustrada por subejercicio. Reporte Índigo. Recuperado de: <https://www.reporteindigo.com/reporte/busqueda-de-personas-frustrada-por-subejercicio-subsidio-gobiernos-estatales/>



El proyecto ejecutivo reconoce que las necesidades para la COBUPEJ son aún bastas, ya que se describen aspectos generales que todavía faltan para fortalecer su labor, pero que también son ejes rectores de sus facultades: “Es indispensable fortalecer las áreas con mayor personal capacitado acorde a las necesidades que atiende las demandas sociales que se generan a partir del fenómeno de desaparición de personas en el Estado. Asimismo, se debe equipar de manera plena el inmueble en el que se encuentran las instalaciones de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco, con el objetivo de dignificar aún más el trato que se brinda a las personas que acuden a la sede. En ese sentido, también se requiere la adquisición de vehículos que permitan transportar a grupos de personas, considerando el principio de participación conjunta y los acompañamientos a familiares de personas desaparecidas o no localizadas. Además, es necesario adquirir equipo tecnológico y software para desarrollar estrategias y planes de búsqueda integrales, con el uso de las tecnologías de la información”⁴⁰².

Este año se solicitaron 17 millones 261 mil 467 pesos de recursos federales a través del programa de Fortalecimiento en equipamiento de las Comisiones

402. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. *Infomex Jalisco*. 1 de septiembre de 2020.



Locales de Búsqueda de Personas, los cuales ya fueron autorizados según informó la autoridad nacional el 12 de junio, pero bajo criterios distintos. Ahora las comisiones locales deberán ejercer o hacer uso del 60 por ciento de los recursos transferidos en mayo y hasta entonces se haya aportado la coparticipación, que en el caso de Jalisco asciende a solo un monto de un millón 843 mil 77 pesos.

En el caso de Jalisco, estos recursos fueron transferidos el 2 de junio con un monto inicial de 13 millones 809 mil 173 pesos, de los cuales la COBUPEJ señala que no se han gastado sino que “se encuentra en proceso el trámite de compras”⁴⁰³.

E. TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL, PENDIENTE PROACTIVO

Ante el análisis local de lo que ha sucedido con el presupuesto en la Comisión de Búsqueda de Personas en Jalisco y el panorama de los subsidios que la autoridad federal ha señalado que se destinaron a diversas entidades para estas dependencias, incluida la de Jalisco, es importante destacar

403. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. *Infomex Jalisco*. 1 de septiembre de 2020.



que uno de los grandes pendientes de la autoridad en esta materia es la transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos que se le han asignado y los cuáles han sido ejercidos, pues esto da certeza sobre el destino de los recursos y para que la sociedad tenga conocimiento sobre el buen uso de los mismos, es decir, que estos sean destinados a las tareas esenciales para las cuales fueron creadas estas entidades desde la Ley General en la materia y cuyas obligaciones operativas son claras desde lo normativo.

Actualmente, y tras el análisis a diversos documentos otorgados por la autoridad, se tiene conocimiento de que hay deficiencias en la explicación del destino de los recursos y las partidas presupuestales en las cuales fueron ejercidos y comprometidos. Se requiere de una transparencia proactiva por parte de esta dependencia y un desglose preciso para que las personas que accedan a estos sistemas puedan conocer de forma clara el uso que se está haciendo al presupuesto que debe ir encaminado a las tareas de búsqueda y localización de los miles de desaparecidos de la entidad.



De cara a la promesa de incrementos presupuestales en la materia, esto se vuelve una tarea obligada para el Gobierno del Estado de Jalisco, toda vez que esta problemática es una de las más importantes en materia de seguridad y derechos, y por lo tanto el ejercicio del presupuesto debe reflejar la relevancia en las operaciones que se realicen para poder atender la situación de las desapariciones.

Junto a la transparencia proactiva por el uso de los recursos, se requiere de indicadores claros sobre el ejercicio y gestiones de la COBUPEJ en el ámbito de sus atribuciones y facultades, para que las familias que buscan a sus desaparecidos tengan la certeza de que cualitativamente se están generando acciones encaminadas a mejorar su labor. Eso hasta la fecha no es público, a pesar de que se reporta de manera interna en la administración pública estatal.

Se requieren mecanismos de observancia activa a través de medios digitales, un sistema de monitoreo abierto para que las y los ciudadanos fiscalicen el uso de los recursos en acciones concretas y con objetivos claros, en vista de que son apenas unos pocos miles de pesos los que se destinan en promedio por cada persona desaparecida en la entidad desde la COBUPEJ.



4.8 RENDICIÓN DE CUENTAS E INDICADORES

La importancia de que sea garantizada la transparencia, supervisión y rendición de cuentas en la actuación de la COBUPEJ, se requiere no solo en lo referente al manejo de recursos, sino también en otros ámbitos de operación de la institución. En este sentido, de acuerdo con la fracción V del artículo 53 de la LGDFDP, así como conforme a la fracción IV del decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ, se establece que la Comisión de Búsqueda cuenta con la atribución de integrar, cada tres meses, un informe sobre los avances y resultados de la verificación y supervisión en el cumplimiento del Programa Nacional de Búsqueda y del Programa Estatal de Búsqueda, respectivamente.

En seguimiento al asunto de los informes y acciones relativas a los procesos de evaluación y rendición de cuentas de la COBUPEJ, la misma respondió vía transparencia que reporta trimestralmente el avance de sus indicadores tal como lo establece la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, y a la vez, rinde un informe trimestral a la Comisión



Nacional de Búsqueda de Personas en el que se informa el avance físico y financiero de los recursos administrados, en relación con los Lineamientos para el Otorgamiento de Subsidios a las Entidades Federativas a través de sus Comisiones Locales de Búsqueda para realizar acciones de Búsqueda de Personas. Sin embargo, no menciona la elaboración de los informes trimestrales relacionados con los avances y resultados de la verificación y supervisión en el cumplimiento del programa y el plan de búsqueda, en respuesta a lo establecido en el decreto y en la LGDFDP⁴⁰⁴.

Esta atribución constituye un paso importante para hacer públicas y transparentes las acciones de la COBUPEJ, y por otro lado, se enmarca en una gran necesidad de cumplir con los criterios de rendición de cuentas y garantías del derecho a la información sobre las políticas públicas en materia de graves violaciones a los derechos humanos. En cuanto a otras atribuciones correspondientes a la COBUPEJ, el organismo a finales del año 2019 todavía no ha emitido instrumentos, estrategias, ni protocolos para evaluar las políticas y vigilar el cumplimiento de instituciones las estatales y municipales en materia de búsqueda de personas en Jalisco⁴⁰⁵.

404. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. *Infomex Jalisco*. 1 de septiembre de 2020.

405. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST/2017. *infomex Jalisco*.



Respecto al cumplimiento de las funciones de la COBUPEJ marcadas por la LGDFDP y el decreto, en relación con los procesos de rendición de cuentas, cabe señalar que la COBUPEJ tampoco ha dado vista alguna vez al Ministerio Público o a autoridades competentes en materia de responsabilidad administrativa de servidores públicos sobre acciones u omisiones constitutivas a la violación de las leyes en materia de desaparición de personas⁴⁰⁶.

Y por otro lado, pese a que la COBUPEJ proporciona vía transparencia la información estadística de manera detallada y transparente sobre los reportes y noticias referentes a las personas desaparecidas y no localizadas, contrario a la FEPD, al 31 de julio de 2020, la institución no cuenta con el registro de datos estadísticos relevantes, entre los cuales se encuentran los expedientes electrónicos de búsqueda que se han generado de casos de personas desaparecidas y no localizadas en donde ha sido aplicada la metodología del plan de búsqueda, del número de familiares de víctimas y sus representantes a quienes se les ha dado acceso a su expediente, un registro detallado de las acciones específicas de búsqueda de personas

406. COBUPEJ. Expediente: UT/OAST-SGG/1784/2020 28 de agosto y oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000435/2020, 27 de agosto de 2020.



realizadas por elementos de seguridad o registro de las acciones de búsqueda en campo, mencionando que estas mismas únicamente se encuentran en los Expedientes de Búsqueda a resguardo de ésta dependencia⁴⁰⁷.

Cabe subrayar que el no tener datos estadísticos, en algunos casos la dependencia se justifica por la ausencia del esquema normativo estatal o la inexistencia del *Reglamento Interno de la COBUPEJ*⁴⁰⁸. En este sentido es importante señalar que, sin tener datos concretos que correspondan a las actividades de la institución, resulta imposible tanto su funcionamiento y su consolidación, como el proceso de evaluación y rendición de cuentas, conforme al marco normativo establecido.

Respecto a los indicadores de las acciones realizadas por la COBUPEJ, en los planes de trabajo presentados por las personas titulares durante los procesos de selección, no se consideró de manera proactiva incorporar indicadores para evaluar el grado de cumplimiento de cada una de las líneas de acción, objetivos específicos y ejes rectores contenidos en dichos planes. Tampoco desde la creación de la institución se han realizado

407. Información obtenida a través de una solicitud de transparencia a la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. 1 de septiembre de 2020.

408. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. *Infomex Jalisco*. 1 de septiembre de 2020.



actividades de carácter público sobre rendición de cuentas o la elaboración de algún informe para conocer y poder medir los avances relacionados con su funcionamiento, tal como se señaló en párrafos anteriores⁴⁰⁹. Cabe señalar que ante la problemática de la desaparición de personas que presenta Jalisco es fundamental dar a conocer de manera periódica la información sobre los resultados de la medición y evaluación de gestión de la COBUPEJ, como institución clave para los procesos de búsqueda, además que esto constituye una obligación marcada por la LGDFDP para garantizar la participación conjunta en los procesos de evaluación de las políticas públicas.

Es importante mencionar que en el marco de seguimiento a la ejecución de recursos asignados mediante el *Proyecto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2019* y el mismo correspondiente al año 2020, al igual que el *Programa Presupuestario: Programa Estatal de Búsqueda de Personas, dentro del Eje de Estado de Derecho*, con el tema central de Derechos Humanos, fueron elaborados una serie de indicadores de desempeño de la COBUPEJ con la finalidad de medir el uso adecuado de los recursos,

409. COBUPEJ. Oficio: SGG/SDH/COBUPEJ/000463/2020. *Infomex Jalisco*. 1 de septiembre de 2020.



mismos que contribuyen a conocer algunos aspectos relacionados con su consolidación y operación, sobre todo la eficiencia económica en cuanto a los recursos utilizados para el cumplimiento de los objetivos. No obstante, dichos indicadores no necesariamente abonan a conocer el impacto de los recursos o la mejora de los estándares de gestión, ni facilitan las decisiones ni potencializan la eficacia de los procesos de búsqueda.

Dichos mecanismos de medición, aunque cuentan con diferentes niveles y con distintas variables, se limitan a métodos de cálculo cuantitativos y en algunos casos comparativos con los números “programados”, los cuales se desconocen y no queda claro de qué manera fueron definidos. Por lo anterior, se requiere otro tipo de metodologías de carácter cualitativo que permitan profundizar en los procesos de evaluación, las funciones de la COBUPEJ, particularmente ante las necesidades de rendición de cuentas en el contexto de graves violaciones a los derechos humanos en Jalisco. En este sentido, se considera de suma relevancia retomar este aspecto en el proceso de creación de la ley estatal en materia de desaparición a fin de prever en su contenido el establecimiento de indicadores confiables, transparentes e integrales sobre la eficacia y eficiencia de los resultados



en materia de desaparición y el mismo desempeño de las instituciones encargadas de los procesos de búsqueda, investigación, atención a víctimas e identificación forense, incluida la COBUPEJ.

Entre dichos indicadores que se relacionan con el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal referente al cuarto trimestre de 2019⁴¹⁰, se puede señalar el porcentaje de variación de personas desaparecidas, el cual está orientado “a garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos y eliminar la discriminación, mediante un alto índice de búsquedas eficientes de personas”. Asimismo, se puede mencionar el indicador del porcentaje de expedientes de búsqueda completos con información suficiente para elaborar un plan de búsqueda y exploración. Además, en este sentido se crearon los indicadores del total de expedientes de búsqueda iniciados y ejecutados de manera exhaustiva con base en planes elaborados, número de colaboraciones para la búsqueda en campo de otras instituciones con la COBUPEJ, indicador relativo al porcentaje de planes de búsqueda y exploración, así como la cantidad de guías técnicas para la elaboración de planes de búsqueda y exploración de carácter general y especializadas”.

410. Gobierno del Estado de Jalisco. Presupuesto de Egresos Para el Ejercicio Fiscal 2019. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Recuperado en: https://hacienda.jalisco.gob.mx/sites/hacienda.jalisco.gob.mx/files/reporte_indicador_4to_trimestre.pdf



Por otro lado, los indicadores se establecieron para conocer el total de capacitaciones a las células de búsqueda, total de acciones que garanticen el principio de participación conjunta mediante las listas de asistencia de las reuniones de trabajo, cantidad de asistencias a actividades regionales y nacionales con integrantes del Sistema Nacional de Búsqueda y otras instancias públicas y privadas para el intercambio de estrategias de búsquedas”.

En cuanto al tema de análisis de contexto, se pretende medir la cantidad de informes de análisis de contexto elaborado para el diagnóstico del fenómeno de desaparición, cantidad de metodologías definidas para el análisis de contexto, incluyendo las que corresponden a casos de desaparición o no localización de niñas, niños y adolescentes, y el total de diagnósticos que identifican patrones, perfiles y maneras de operar en los casos analizados⁴¹¹.

Finalmente, en cuanto a estos indicadores referentes al ejercicio presupuestario y la evaluación de la COBUPEJ con base en los mismos, la institución al parecer incumplió con la mayoría de los mismos fijados para

411. Fiscalía del Estado de Jalisco. Expediente: UT/OAST/1557-12019 y UT/OAST/1867/2019. *Infomex Jalisco*.



cumplirse durante el año 2019, de acuerdo con el *Sistema de Evaluación de Desempeño del Gobierno de Jalisco* que lleva a cabo la Secretaría de la Hacienda Pública con el objetivo de supervisar y monitorear los resultados de las dependencias que reciben recursos públicos. No obstante, ante esta situación, la Comisionada de Búsqueda, Francelia Hernández Cuevas, aseguró que había una interpretación equivocada de los datos correspondientes debido a que dichos indicadores corresponden a la Secretaría de la Hacienda Pública, y no a los de la COBUPEJ, y que además, varios de los indicadores se elaboraron antes del inicio de su gestión⁴¹².

412. Toral, J.C. (2020) Incumple metas Comisión de Búsqueda de Desaparecidos; la titular tiene otros datos. Líder Informativo. Recuperado de: <https://lider919.com/incumple-metas-comision-de-busqueda-de-desaparecidos-la-titular-tiene-otros-datos/>



4.9 LA COBUPEJ Y LA LEY ESTATAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN

El 7 de octubre del 2019, en el marco del evento de declaración de la segunda fase de la Estrategia Integral de Atención a Víctimas de Desaparición de nombre “Estamos Buscando”, sin dar con resultados de la primera, Enrique Alfaro Ramírez anunció la presentación de tres iniciativas de ley: Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco y Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Jalisco, mismas que fueron enviadas por el Ejecutivo al Congreso de Jalisco el 8 de octubre para iniciar su proceso legislativo. Cabe señalar que estas iniciativas de ley recobraban relevancia ante la omisión del Congreso del Estado de Jalisco, que a pesar de la obligación establecida por el artículo transitorio noveno de la LGDFDP sobre armonizar los marcos normativos estatales con la legislación general hasta el 15 de julio de 2018, todavía no ha cumplido con esta tarea y a la fecha no se cuenta con un marco normativo adecuado y adaptado a las particularidades del estado de Jalisco, dada la gravedad del contexto.



Tras la presentación de las tres iniciativas se anunció que en el Congreso local se realizarían las mesas de trabajo para analizar dichas propuestas. Cabe señalar que las tres iniciativas previamente mencionadas no fueron las únicas relacionadas con el tema de desaparición de personas que se encontraban bajo el proceso legislativo en el Congreso del Estado de Jalisco en aquel momento, ya que previamente se contaba con las siguientes propuestas de ley en la materia: iniciativa de Ley para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición de Personas Cometida por Particulares en el Estado de Jalisco presentada por la diputada María del Refugio Ruiz Moreno, iniciativa de Ley Estatal de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares cuyo autor fue el diputado Salvador Caro Cabrera, iniciativa de ley que reforma algunas disposiciones del Código Penal del Estado de Jalisco y de la Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Jalisco con autoría de los diputados Gerardo Quirino Velázquez Chávez, Salvador Caro Cabrera y Edgar Enrique Velázquez González. Además, respecto de las propuestas sobre declaración especial de ausencia, se encontraban las siguientes: iniciativa de ley para adicionar varias disposiciones del Código Civil del Estado y la Ley de Atención a Víctimas, así como la Ley Especial de Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas, de parte de las



y los diputados Omar Hernández Hernández, Erika Lizbeth Ramírez Pérez y Sergio Martín Arceo García e iniciativa de Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Jalisco presentada por las y los diputados Priscila Franco Barba y Héctor Pizano Ramos.

Desde la presentación de las nuevas propuestas de ley, las y los representantes del Congreso local comenzaron a realizar declaraciones públicas ante los medios de comunicación sobre el proceso de aprobación de las iniciativas, señalando que fuera un proceso participativo y se generaba apertura para la participación en el mismo no sólo por parte de familiares de personas desaparecidas, sino también personas especialistas en la materia, petición que en varias ocasiones fue expresada por el colectivo Por Amor a Ellxs. Se contemplaba incluir “al menos una mesa de trabajo para que especialistas puedan revisar las propuestas”⁴¹³ y que “todas las organizaciones tendrían cabida”, tal como se preveía que en las mesas de trabajo se analizaría cada artículo y capítulo de las tres iniciativas de ley, con todas las partes interesadas en el proceso⁴¹⁴.

413. Rivas Uribe, R. (2019). “Congreso de Jalisco aprobará nueva ley estatal de desaparición en un mes”. El Informador. 8 de octubre 2019. Consultar: <https://www.informador.mx/jalisco/Congreso-de-Jalisco-aprobara-nueva-ley-estatal-de-desaparecidos-en-un-mes-20191008-0129.html>

414. Bareño, R. (2019). “Hasta que organizaciones civiles queden satisfechas se aprobará legislación sobre desaparición forzada: Caro Cabrera”. El Occidental. 8 de octubre de 2019. Consultar: <https://www.eloccidental.com.mx/local/hasta-que-organizaciones-civiles-queden-satisfechas-se-aprobara-legislacion-sobre-desaparicion-forzada-caro-cabrera-4288949.html>



A pesar de esta postura de la LXII Legislatura del Congreso de Jalisco que demostraba apertura, hubo incertidumbre y poca claridad en cuanto al desarrollo de dichos espacios de trabajo, así como de las maneras de garantizar el principio de participación conjunta en la deliberación en torno a los contenidos de las iniciativas. Es por eso que se exigió que se generaran las condiciones para una consulta amplia, pública, transparente, bajo tiempos adecuados y suficientes, que incluyera a familiares de personas desaparecidas de todas las regiones de Jalisco, organizaciones de la sociedad civil y personas expertas en materia de desaparición. Lo anterior a fin de contribuir a garantizar una ley verdaderamente representativa y que las legislaciones aprobadas atendieran adecuadamente las particularidades del contexto estatal y regional y las necesidades y demandas reales de familiares de personas desaparecidas y de la sociedad en conjunto, la cual sigue gravemente afectada por las graves violaciones a los derechos humanos en Jalisco, así como que respondan a los criterios establecidos en la LGDFDP y los estándares internacionales, otorgando la protección más amplia a víctimas de desaparición, así como contribuyendo a garantizar el



acceso a la verdad, justicia y reparación integral a todas las víctimas del estado de Jalisco⁴¹⁵.

Con el propósito de analizar las iniciativas en materia de personas desaparecidas en Jalisco y de víctimas, las cuatro comisiones del Congreso responsables de la dictaminación de las tres iniciativas de ley: de Derechos Humanos y Pueblos Originarios, Seguridad y Justicia, Estudios Legislativos y Reglamentos y la de Puntos Constitucionales y Electorales, debatieron sobre la organización de un evento público en el que participarían las y los familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil, académicos/as, autoridades de los tres niveles de gobierno, organismos internacionales y la ciudadanía en general a fin de realizar un proceso de participación plural en la que se tomara en cuenta la visión y propuestas de trabajo de la sociedad civil, principalmente, de familiares de personas desaparecidas.

415. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C. Comunicado: Exigimos al Congreso del Estado de Jalisco que en la aprobación de las tres leyes en materia de desaparición y atención a víctimas consulte a familiares de personas desaparecidas de todas las regiones de la entidad, a organizaciones de la sociedad civil y a personas expertas en la materia. Jalisco: 15 de octubre de 2019. Recuperado de: <https://cepad.org.mx/2019/10/exigimos-la-lxii-legislatura-del-congreso-del-estado-jalisco-la-aprobacion-las-tres-leyes-materia-desaparicion-atencion-victimas-consulte-familiares-personas-desaparecida/>



A finales del año 2019 se trató de incidir ante las cuatro comisiones legislativas en una amplia difusión de las mesas de trabajo, una debida socialización de los contenidos de las iniciativas de ley, la posibilidad de compartir las observaciones y comentarios vía remota, así como en la publicación de las observaciones y los avances de las propuestas de ley en la página oficial del Congreso del Estado de Jalisco. Además, con el objetivo de generar un proceso representativo e incluyente, se consideraba importante incluir en el mismo a familiares de personas desaparecidas interesadas en participar, quienes viven fuera de la Zona Metropolitana de Guadalajara, considerando el apoyo del Congreso para sus traslados y viáticos. Y por otro lado, para la ley en materia de atención a víctimas se trataba de abonar a que en el proceso deliberativo participaran no solo familiares de personas desaparecidas sino también las víctimas de otros delitos y de violaciones a derechos humanos.

Tras este proceso de diálogo e incidencia, en diciembre de 2019 la CDHyPO del Congreso emitió el Acuerdo Legislativo mediante el cual se convocó a diversos sectores de la sociedad a participar en las mesas de trabajo. El documento iba a ser difundido a través de los periódicos de mayor



circulación, las plataformas y herramientas de comunicación con las que contaba el Congreso local, en voz de las y los legisladores y a través del contacto con familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil. Se propuso realizar tres mesas temáticas moderadas por representantes del Congreso, una por cada iniciativa de ley presentada y un pre-registro de personas participantes, previo a las mesas de trabajo, y la modalidad de presentar los observaciones vía correo electrónico hasta la fecha del 7 de febrero de 2020.

Las mesas de trabajo se celebraron los días 29, 30 y 31 de enero del año 2020 en las instalaciones del Congreso: el 29 de enero de 2020 para analizar la propuesta de Ley de Personas Desaparecidas, el 30 de enero la iniciativa de Ley de Declaración Especial de Ausencia Por Desaparición y el 31 de enero la Ley de Víctimas. En los eventos participaron familiares de personas desaparecidas, representantes de tres colectivos de víctimas de Jalisco, víctimas de otras violaciones a los derechos humanos, además de desaparición de personas, representantes de las organizaciones de la sociedad civil, personas académicas, periodistas, una representante del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, representantes de



la OACNUDH, representantes del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, Ex Senadora Angelica de la Peña, autoridades municipales, por ejemplo de Comisaría de Seguridad Pública de Zapopan, así como representantes de las autoridades estatales, en lo particular, la titular de la FEPE, la Comisionada de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco, funcionarios de la CEEAVJ y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, entre otras personas.

Cabe mencionar que aunque las y los diputados tenían una deuda pendiente con familiares de personas en cuanto a la aprobación de las leyes en materia de desaparición, la mayoría no estuvieron presentes en las reuniones durante todas las jornadas de diálogo. Su ausencia demostraba la falta del interés y empatía hacia las víctimas y el contexto de graves violaciones a los derechos humanos y deslegitimaba el espacio, al no escucharse las voces de las personas participantes. La preocupación y la molestia al respecto se hizo pública mediante un pronunciamiento firmado por parte de colectivos de familias y organizaciones de la sociedad civil locales presentes en las mesas de trabajo⁴¹⁶.

416. Pronunciamiento sobre las mesas de trabajo sobre las iniciativas de ley en materia de desaparición y atención a víctimas en el Congreso del Estado de Jalisco. Disponible en: <https://cepad.org.mx/2020/01/pronunciamiento-sobre-las-mesas-de-trabajo-sobre-las-iniciativas-de-ley-en-materia-d e-desaparicion-y-atencion-a-victimas-en-el-congreso-del-estado-de-jalisco/>



Cabe señalar que el espacio de las mesas de trabajo concluyó con el compromiso de la CDHyPO de dar seguimiento al proceso de diálogo y convocar las mesas de revisión de las iniciativas de ley de carácter técnico ya que el evento de finales de enero resultó ser insuficiente, en las cuales iban a participar representantes de colectivos de familiares de personas desaparecidas, representantes de las organizaciones de la sociedad civil y personas expertas en la materia.

En las siguientes semanas después de que las mesas de trabajo terminaron, no hubo claridad sobre el desarrollo del proceso de dictaminación de las iniciativas y a pesar del compromiso de la Comisión, no se habían convocado las reuniones de revisión técnica posteriores.

Asimismo, en ese momento en los medios de comunicación aparecieron varias declaraciones de que las iniciativas se aprobarían en un corto periodo de tiempo y que no se realizarían más reuniones de consulta y diálogo sobre sus contenidos con los organismos de la sociedad civil. La falta claridad sobre los tiempos e incertidumbre relativa al proceso, obligó a varios actores involucrados a realizar una serie de acciones de presión e incidencia a fin de impulsar el proceso de seguimiento a las mesas de



trabajo y garantizar que se llevara a cabo un proceso técnico participativo, certero, incluyente, transparente y representativo.

A principios del mes de marzo de 2020, el Pleno del Congreso determinó mediante un acuerdo que la CDHyPO sería la única responsable de la dictaminación de las tres iniciativas, mismas que posteriormente pasarían a votación entre las y los legisladores en el pleno. Desde la Comisión de Derechos Humanos se aseguró brindar certeza jurídica a las familias de personas desaparecidas y que se tendría apertura y disponibilidad para que los colectivos y las organizaciones revisaran los dictámenes y pudieran participar en el proceso legislativo. Tras este anuncio, el 5 de marzo de 2020 se llevó a cabo una reunión con el Diputado Presidente de dicha Comisión, Jorge González Arana, y su Director del Órgano Técnico, en la cual se reafirmó este compromiso de generar un proceso de revisión de las iniciativas técnico, participativo e incluyente.

Sin embargo, debido a la situación de la pandemia provocada por el COVID-19 se han generado varios obstáculos y dificultades físicas y técnicas para sostener las reuniones presenciales y celebrar las mesas técnicas, por



lo que en la fase inicial, y al detenerse las actividades presenciales en el Congreso, en marzo de 2020 se decidió posponer la dictaminación de leyes y reactivar las actividades después de la situación de la contingencia para facilitar la participación y evitar la propagación del virus.

Ante esto, en el mes de mayo por parte del presidente de la CDHyPO en la Junta de Coordinación Política se señaló que "la propuesta está terminada con las aportaciones de colectivos y las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas, para lo cual pidió esperar a que se levante la contingencia sanitaria para que se pueda votar con la presencia de las asociaciones implicadas"⁴¹⁷, aunque en ese momento no se realizaron esfuerzos para compartir dicho documento y generar la comunicación transparente y oficial, y además, al señalar que la propuesta ya estaba concluida generó preocupaciones debido a que no había claridad sobre la forma y criterios de incorporación de las observaciones.

Durante varios meses se realizaron espacios informales de intercambio entre colectivos, organizaciones civiles y representantes del Congreso local,

417. Congreso del Estado de Jalisco (2020). Proponen reiniciar trabajos para aprobar la Ley de Personas Desaparecidas. Recuperado de: <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/?q=boletines/proponen-reiniciar-trabajos-para-aprobar-la-ley-de-personas-desaparecidas>



durante los cuales se plantearon las exigencias y los mínimos necesarios para el proceso participativo en torno a la revisión técnica de las iniciativas, su dictaminación y posterior aprobación. A pesar de estas acciones, se mantenía la incertidumbre sobre el proceso, por lo que dicha exigencias fueron retomados posteriormente en una carta presentada el 17 de julio de 2020 ante las y los diputados de la CDHyPO con la finalidad de reactivar el proceso del análisis y revisión de las iniciativas de ley, firmada por Colectivo Por Amor a Elxs, Colectivo Entre Cielo y Tierra, Comité de América Latina y el Caribe en Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), Centro Universitario por la Dignidad y la Justicia Francisco Suárez, SJ, #NuestroPresupuesto, Observatorio Legislativo del ITESO, ¡Tómala! y el CEPAD.

Entre las exigencias que se expresaron durante este proceso, se posicionó la importancia de contar con una hoja de ruta de trabajo prevista y consensuada para la revisión, discusión, dictaminación y posterior votación de las tres propuestas de ley, incluyendo el calendario de las actividades, considerando que esa definición fuera acorde a los tiempos de las familias. Por otro lado, se necesitaba identificar con claridad la metodología para



la revisión de los documentos, misma que debería identificar claramente el orden de revisión de las propuestas de ley y su priorización, el número mínimo de reuniones previstas para el proceso, la forma de socialización y explicación de los contenidos de las iniciativas, la forma de proporcionar las observaciones correspondientes, los criterios de su incorporación y diputadas o diputados encargados del proceso. Además, el aspecto clave fue garantizar una amplia y representativa participación de familiares de personas desaparecidas de todas las regiones del estado de Jalisco en las mesas de revisión técnica, con condiciones dignas y adecuadas ante la pandemia. Asimismo, resultaba ser clave que se invitara a observar el proceso a representantes del CICR y de la OACNUDH, y considerar la inclusión de víctimas de otros delitos y violaciones a los derechos humanos, que desaparición de personas⁴¹⁸.

Posteriormente, sin haber recibido respuesta de la Comisión, aparecieron en medios de comunicación declaraciones de que el Congreso local previó pasar al pleno los tres dictámenes de leyes en una sesión virtual para votación

418. Carta presentada al Congreso de Jalisco sobre el proceso de dictaminación de las iniciativas de ley en materia de desaparición de personas y atención a víctimas. 22 de julio de 2020. Recuperado de: <https://cepad.org.mx/2020/07/carta-presentada-al-congreso-de-jalisco-sobre-el-proceso-de-dictaminacion-de-las-iniciativas-de-en-materia-de-desaparicion-de-personas-y-atencion-a-victimas/>



y su posterior aprobación a finales de julio del año en curso⁴¹⁹, lo que fue violatorio a los acuerdos sostenidos con las familias y las organizaciones antes de la pandemia, y además no garantizaba el pleno cumplimiento del principio de participación conjunta ni respetaba la transparencia del proceso. Dicha situación representó la falta de un verdadero compromiso por parte de las y los diputados y demostró la priorización de otros intereses y negociaciones políticas dentro del Poder Legislativo, sobre todo ante la cercanía del proceso electoral.

A raíz de la indignación que generó la noticia sobre la votación acelerada de las iniciativas se generaron una serie de acciones que buscaban que no se votaran las propuestas y además, que se generará un proceso abierto, participativo, transparente e incluyente, con una metodología previamente acordada. Se realizó una rueda de prensa el 27 de julio de 2020 en la cual organizaciones y colectivos rechazaron la aprobación de las propuestas⁴²⁰,

419. Blanco, M. Urgen sacar desaparecidos por temas presupuestales. Notisistema. 23 de julio de 2020. Recuperado de: <https://www.notisistema.com/noticias/urgem-sacar-desaparecidos-por-temas-presupuestales/>.

420. #SinLasFamiliasNo Rechazamos la aprobación exprés del paquete de Leyes sobre Desaparición y Atención a Víctimas sin el proceso participativo acordado. 27 de julio de 2020. Recuperado de: <https://cepad.org.mx/2020/07/sinlasfamilias-rechazamos-la-aprobacion-expres-del-paquete-de-leyes-sobre-desaparicion-y-atencion-a-victimas-sin-el-proceso-participativo-acordado/>



y el 28 de julio se llevó a cabo una clausura simbólica del Congreso por parte de los colectivos de familiares de personas desaparecidas.

El 28 de julio de 2020 la Comisión legislativa de Derechos Humanos y Pueblos Originarios presentó oficialmente los proyectos de predictámenes de ley y acordó una nueva ruta de trabajo, estableciendo el periodo de 12 días naturales para la revisión de los documentos y presentación de las observaciones y aportaciones al respecto. Se señaló que al cierre de la fecha de recepción de las propuestas, la Comisión sesionaría para avalar el documento y presentarlo al pleno, para su votación y aprobación en su caso⁴²¹. Lo anterior se cuestionó al no haber contemplado los acuerdos y las exigencias conjuntas de las familias y las organizaciones y no haber considerado la totalidad de observaciones compartidas en las mesas de trabajo realizadas en enero de 2020, así como las presentadas vía electrónica⁴²².

421. Congreso del Estado de Jalisco (2020). Presentan pre proyecto para ley de personas desaparecidas. 28 Julio 2020. Recuperado de: <https://www.congresoajal.gob.mx/boletines/presentan-pre-proyecto-para-ley-de-personas-desaparecidas>

422. Respuesta a la comunicación titulada “presentan pre proyecto para ley de personas desaparecidas. 1 de agosto de 2020. Recuperado de: <https://cepad.org.mx/2020/08/respuesta-a-la-comunicacion-titulada-presentan-pre-proyecto-para-ley-de-personas-desaparecidas/>



Unos días después, al igual sin la consulta con familiares de personas desaparecidas y sin haber acordado la metodología del proceso, por parte de la Comisión legislativa se agendó celebrar las reuniones de trabajo para realizar observaciones a los dictámenes los días 17, 18 y 19 de agosto de 2020. Durante la sesión se mencionó “el compromiso de la Comisión de realizar un trabajo en el que sean escuchadas y atendidas todas las voces de la sociedad, generando un trabajo en conjunto, transparente, incluyente y participativo”⁴²³. Sin embargo, ni las fechas ni la metodología propuesta para el proceso reflejaban las necesidades y los tiempos de familiares de personas desaparecidas.

Posteriormente, debido a “las inquietudes manifestadas por un sector de familiares de personas desaparecidas y de organizaciones de la sociedad civil respecto a la metodología de trabajo propuesta por la propia Comisión”, las y los diputados de la CDHyPO avalaron otorgar más tiempo al proceso legislativo de seguimiento a las iniciativas en materia de desaparición

423. Congreso del Estado de Jalisco (2020). Diputados realizarán mesas de trabajo sobre leyes relacionadas con personas desaparecidas en jalisco. 05 Agosto 2020. Recuperado de: <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/boletines/diputados-realizar-n-mesas-de-trabajo-sobre-leyes-relacionadas-con-personas-desaparecidas>



y atención a víctimas⁴²⁴. A su vez se manifestó la celebración de una reunión con familiares de personas desaparecidas, organizaciones sociales, representantes de la OACNUDH, la CICR e integrantes de la CDHyPO, misma que en efecto tuvo lugar el 21 de agosto de 2020.

Durante dicha reunión se reiteraron las exigencias sobre el proceso y se realizaron varias propuestas referentes al desarrollo del trabajo legislativo, incluyendo la metodología, tiempos adecuados, transparencia, personas responsables del proceso, las formas de participación. Y ante varias acciones de la Comisión que no necesariamente atendían las necesidades de familiares de personas desaparecidas, uno de los objetivos fue restablecer el diálogo, la confianza y la certidumbre del proceso. Tras la reunión, por parte de la CDHyPO se emitió un boletín, en el cual se señaló que se dará “el puntual seguimiento a los planteamientos realizados por diversos participantes en la reunión”, y esto “con el objeto de solventar las inquietudes, construir acuerdos, y garantizar la correcta socialización y la viabilidad jurídica de las iniciativas”, esperando “construir los consensos sociales necesarios con organizaciones y asociaciones civiles para garantizar

424. Congreso del Estado de Jalisco (2020). Diputados Acuerdan Dar Más Tiempo Para Trabajar Leyes De Desaparecidos. 16 de agosto 2020. Recuperado de: <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/boletines/diputados-acuerdan-dar-m-s-tiempo-para-trabajar-leyes-de-desaparecidos>



a los jaliscienses certidumbre y transparencia legislativa en el proceso de dictaminación de las nuevas normas estatales” en la materia⁴²⁵.

En seguimiento a esta reunión y ante la exigencia del cambio de interlocutor para el liderazgo del proceso, por parte del presidente de la CDHyPO se realizó la presentación ante la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) y la Mesa Directiva del Congreso del Estado, del informe de avances que las propuestas de ley en materia de desaparición de personas han presentado de 2017. En la sesión se propuso “la creación de una Subcomisión especializada, que estableciera la metodología y construyera los acuerdos que se requieran para cristalizar dichas leyes” para “generar un dictamen a la altura de las necesidades de nuestro Estado”. Además, se agregó la propuesta de aplazar por el momento la discusión de ley en materia de atención a víctimas, hasta no concretar las iniciativas en materia de desaparición⁴²⁶. A continuación, el 4 de septiembre de 2020 por parte de la CDHyPO se aprobó la creación de la “Subcomisión Legislativa de Derechos

425. Congreso del Estado de Jalisco (2020). Propone comisión de derechos humanos, ruta de acción para leyes en materia de desaparición de personas y declaratoria de ausencia. 26 de agosto 2020. Recuperado de: <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/boletines/propone-comisi-n-de-derechos-humanos-ruta-de-acci-n-para-leyes-en-materia-de-desaparici-n>

426. Congreso del Estado de Jalisco (2020). Proponen crear subcomisión para leyes de desaparición de personas. 2 de septiembre de 2020. Recuperado de: <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/boletines/proponen-crear-subcomisi-n-para-leyes-de-desaparici-n-de-personas>



Humanos en Materia de Desaparición de Personas y Declaración Especial de Ausencia, y se avaló que la misma estuviera encabezada por la diputada Erika Perez García, y estará integrada también por las legisladoras Priscilla Franco Barba y Ma. Elizabeth Alcaraz Virgen⁴²⁷.

Posteriormente, esta nueva instancia legislativa llevó a cabo una reunión el 9 de septiembre del año en curso, donde se estableció la propuesta metodológica para el desahogo de las Mesas de Análisis y Discusión del dictamen referente a las iniciativas de ley. Lo anterior a fin de trabajar “de la mano de las asociaciones civiles, colectivos y familiares de víctimas”⁴²⁸. A la fecha de conclusión de este informe se está en la espera de la revisión y aprobación de la metodología, garantizando el cumplimiento del principio de participación conjunta, y posterior materialización de las mesas técnicas de trabajo.

427. Congreso del Estado de Jalisco (2020). Aprueban subcomisión legislativa de derechos humanos en materia de desaparición de personas y declaración especial de ausencia. 4 de septiembre de 2020. Recuperado de: <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/boletines/aprueban-subcomisi-n-legislativa-de-derechos-humanos-en-materia-de-desaparici-n-de>

428. Congreso del Estado de Jalisco (2020). Conforman subcomisión legislativa en materia de desaparición de personas y declaración especial de ausencia. 11 de septiembre de 2020. Recuperado de: <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/boletines/conforman-subcomisi-n-legislativa-en-materia-de-desaparici-n-de-personas-y-declaraci-n>



En cuanto a los contenidos relacionados con la iniciativa de ley en materia de desaparición, por parte de las familias, los colectivos y las organizaciones se han presentado múltiples observaciones correspondientes al fortalecimiento de la COBUPEJ y reforzamiento de los procesos de búsqueda, incluyendo la estructura de la Comisión, sus atribuciones, los procesos de selección o las mismas acciones y estrategias de búsqueda⁴²⁹. A continuación se compartirán algunas de ellas que fueron compartidas ante el Congreso local por parte del CEPAD relacionadas con esta comisión.

Una de las principales preocupaciones en relación con el texto del predictamen es lo referente a la poca precisión en cuanto a los criterios de distribución de competencias de las autoridades encargadas de los procesos de búsqueda, y por otro lado deficiencias de los mecanismos de coordinación entre las mismas. Para ejemplificar, en lo relacionado con las atribuciones de la FEPD, se reducen sus facultades de coordinación e intercambio de información con la COBUPEJ y no se incluye la coadyuvancia con la Comisión de Búsqueda en la realización de acciones de búsqueda, localización e Identificación de personas desaparecidas y tampoco se

429. Las observaciones corresponden al predictamen de la iniciativa de Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco del 28 de julio de 2020. Conoce más: PRESENTAN PRE PROYECTO PARA LEY DE PERSONAS DESAPARECIDAS. 28 Julio 2020. Recuperado de: <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/boletines/presentan-pre-proyecto-para-ley-de-personas-desaparecidas>



contempla el apoyo desde la Fiscalía para realizar y comunicar sin dilación todos aquellos actos que requieran de autorización judicial que previamente hayan sido solicitados por la Comisión de Búsqueda, para la búsqueda y localización de las personas desaparecidas. Esto a la luz de lo anteriormente expuesto, referente a la necesidad de operativizar la búsqueda y generar nuevas formas de colaboración para limitar su dependencia ante el órgano de procuración de justicia, parece ser grave, y además podría debilitar la eficacia en cuanto a la localización de las personas por parte de la COBUPEJ.

Por otro lado, no se generó apertura por parte del Congreso para replantear la naturaleza jurídica y la posición de la COBUPEJ dentro de la estructura institucional estatal, ni de las herramientas de búsqueda específicas del organismo. Lo anterior resulta de suma relevancia para otorgar más peso y prioridad a la búsqueda de personas desaparecidas en Jalisco en la agenda pública en materia de desaparición de personas y garantizar que la Comisión tenga las condiciones y salvaguardas específicas que garanticen un suficiente grado de independencia en cuanto a sus decisiones y gestión, siendo una institución libre de influencias, presiones, amenazas o intromisiones indebidas.



Asimismo, en cuanto a la integración de la Comisión, no se incorporó dentro de su estructura la propuesta de incorporar el Área de Gestión, Vinculación y Atención, misma que tendría funciones de fortalecer los procesos de participación conjunta en las acciones de búsqueda y brindar más cercanía y disposición para familiares de personas desaparecidas, además, que esta unidad se propuso en el propio organigrama de la COBUPEJ.

En cuanto a las atribuciones de la Comisión, en el predictamen se redujeron varias de ellas, contrario a las sugerencias para ampliarlas puesto que el fortalecimiento de las funciones de la COBUPEJ resulta clave para reforzar y operativizar los procesos de búsqueda inmediata y limitar su dependencia de la FEPD, tal como se señaló en el subcapítulo referente a la coordinación. En este sentido, como ejemplo, se eliminaron las atribuciones de diseñar, implementar y activar mecanismos de coordinación y colaboración con las demás autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, a efecto de llevar a cabo las acciones en la búsqueda en el estado o de mantener reuniones periódicas y comunicación continua con las personas titulares de las Comisiones de Búsqueda de otras entidades federativas, a fin de intercambiar experiencias y buscar las mejores prácticas para la localización



de personas. Por parte de la CDHyPO se justificó este cambio por el motivo de que “la comunicación es directa con la Fiscalía Especial y, a través de ésta, se da comunicación con otras”, mientras tanto esto resulta ilógico y poco adecuado, considerando la separación de los procesos de búsqueda e investigación, y además la necesidad de la coordinación permanente entre las comisiones de búsqueda para impulsar y reforzar la búsqueda urgente e inmediata, y por otro lado, que la COBUPEJ forma parte del SNB dentro del mismo mantiene reuniones periódicas y comunicación continua con las personas titulares de otras comisiones de búsqueda.

Por otro lado, en la versión del predictamen del 27 de julio de 2020 no se retomó y estableció en la iniciativa de ley, la adscripción y disposición inmediata de un número específico de elementos policíacos a la COBUPEJ. Si bien las Instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben contar y garantizar la disponibilidad inmediata de personal especializado y capacitado en materia de búsqueda de personas, su actuación se basa en la atención a las solicitudes que debe de emitir la Comisión al respecto. Con el objetivo de aumentar la operatividad y capacidad de búsqueda



inmediata se considera de suma importancia que la COBUPEJ cuente con la adscripción y disposición inmediata de un número específico de elementos policiacos asignados de manera fija por parte de la Secretaría de Seguridad Pública a nivel estatal y los municipios, sin ser sujetos/as a rotación.

En cuanto al nombramiento, remoción y proceso de selección de la persona titular a cargo de la Comisión, en la versión de predictamen del 27 de julio del año en curso esto dependería de la libre decisión por parte del Gobernador. Con la finalidad de disminuir el carácter político del cargo, asegurar su carácter transexenal y abonar a los procesos que garanticen la participación conjunta, se considera que se debe establecer un procedimiento especial para ello, tomando en cuenta la participación de otros actores en el proceso, incluyendo a familiares de personas desaparecidas. Y en este sentido, si bien el proceso de selección de la persona a cargo de la COBUPEJ responde al estándar marcado por la LGDFDP, presenta retrocesos en comparación con los mecanismos de selección y participación conjunta al que se han practicado en el estado de Jalisco y en efecto, resulta violatorio para el principio de progresividad. Considerando los antecedentes en la entidad, familiares de personas desaparecidas, los colectivos de víctimas



y organismos de protección de derechos humanos, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas, no solamente deben ser considerados para participar en la presentación de candidatos y candidatas en el proceso de la convocatoria pública previa, sino que se les debe involucrar en un mecanismo de selección u órgano técnico de consulta, garantizando un proceso de participación real en la emisión de la convocatoria pública, evaluación de perfiles de las personas aspirantes, organización de comparecencias y elaboración del informe de resultados.

Entre otros aspectos por destacar que siguen en espera de ser incorporados a la ley, se encuentra la necesidad de descentralizar los procesos de búsqueda, y la operación de la COBUPEJ, misma que no fue reflejada en el contenido del predictamen. Lo anterior con la finalidad de garantizar una búsqueda eficaz y expedita y generar la capacidad técnica y de operación y respuesta a la demanda de la problemática en todo el territorio del estado de Jalisco y reforzar las acciones de búsqueda en vida. Resulta relevante reflexionar un nuevo modelo para regionalizar las actividades realizadas en el marco de la operación de la Comisión de Búsqueda e impulsar los esquemas de coordinación mediante la creación de células, unidades, sedes



o subsedes regionales, asegurando el cumplimiento de políticas y estrategias locales, regionales y estatales de búsqueda, el constante intercambio de información, colaboraciones y reuniones periódicas entre las autoridades estatales y municipales. Lo anterior recobra aún más relevancia ante la falta de atención y seguimiento a las necesidades de familiares de personas desaparecidas en el interior del estado y a su vez, este punto fue propuesto en el plan de trabajo de la actual titular de la COBUPEJ.

Los mecanismos oportunos que tienden a descentralizar los procesos de búsqueda podrían traducirse también en el establecimiento de las obligaciones específicas referentes a búsqueda en los municipios. En este sentido se propuso agregar a la ley un título al respecto, que pudiera considerar la asignación y disposición inmediata de un número determinado de policías municipales especializados para la búsqueda de personas, sin ser sujetos a rotación, quienes participarán en los operativos permanentes y los especiales, asignados conforme a la incidencia de desaparición de personas en cada municipio, y creación de un especie de células de búsqueda de carácter especializado.



De igual manera, en cuanto a las acciones de búsqueda, no se incorporan las propuestas de ampliar de manera aterrizada en acciones concretas el enfoque diferenciado y especializado en cuanto a los procedimientos, experiencias y conocimientos especiales que satisfagan las necesidades particulares en la búsqueda de personas en situación de vulnerabilidad y exposición de riesgo, además en atención de quienes participan en la búsqueda, así como en los procedimientos de identificación y entrega de las personas encontradas. En el predictamen no se tomó en cuenta la obligación de considerar y respetar las características y patrones culturales específicos frente a la desaparición o la muerte de personas desaparecidas que forman parte de las comunidades indígenas o de otros grupos étnicos o culturales y tampoco se incluyó la obligación de considerar en la búsqueda la condición y situación de vulnerabilidad de personas desaparecidas o de personas que participan en la búsqueda y que pertenecen a la población LGBTTIQ, personas con discapacidad o personas adultas mayores. Además, en el predictamen se eliminó, en el marco de las atribuciones de la Comisión de Búsqueda, el establecimiento de acciones de búsqueda específicas para las desapariciones de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.



En cuanto, a la situación referente a las niñas, niños, adolescentes y mujeres desaparecidas, se debe respetar el principio del interés superior de la niñez y perspectiva de género, en todas las etapas de la búsqueda, y en este sentido, no se incluyeron varias observaciones por lo que el predictamen carece del estándar mayor de protección a estos grupos de personas más vulnerables y no contempla las medidas que garanticen de manera operativa esta protección. Además, no se establece de manera clara el funcionamiento y actualización de Protocolo Alba y Alerta Amber, lo que implica nuevamente la falta de claridad sobre la distribución de funciones entre las autoridades correspondientes, particularmente la Procuraduría Social y la COBUPEJ, y esto podría afectar la actuación con urgencia y apegada al interés superior de la niñez y perspectiva de género.

Finalmente, en relación con los recursos y su gestión, y ante el gran reto que es contar con un presupuesto suficiente y adecuado para enfrentar la problemática de la desaparición de personas en Jalisco, se consideró de suma relevancia crear un Fondo Estatal de Desaparición, tal como establecen por ejemplo la ley en materia de desaparición del estado de Veracruz (artículos



48-51 correspondientes)⁴³⁰ o Ley en materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado Libre y Soberano de México (artículos 41-44)⁴³¹. En dichas legislaciones se determina que el poder Ejecutivo Estatal deberá establecer un fondo para las funciones, obligaciones y atribuciones inherentes de la Comisión Estatal de Búsqueda, así como para el cumplimiento de los objetivos que establecen la ley estatal y la Ley General en Materia de Desaparición.

El manejo de recursos de este Fondo Estatal se debe de realizar bajo los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, y dicho fondo deberá contemplar, al menos lo siguiente: recursos suficientes para el funcionamiento adecuado de la Comisión Estatal; recursos para la implementación y ejecución del Programa Nacional de Búsqueda, la función adecuada de los Registros respectivos que prevé la LGDFDP, recursos

430. Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 20 de agosto de 2018. Capítulo Quinto. Del Fondo Estatal de Desaparición. Recuperada en: https://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/desaparicion/FORZADA/Ley_MDPE_Ver.pdf

431. Congreso del Estado de México. Ley en materia de Desaparición Forzada de Persona y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado Libre y Soberano de México. 21 de marzo de 2019. Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig260.pdf>.



para la implementación y ejecución de las acciones de búsqueda, entre otros. Además, se sugiere que dicho Fondo podría ser creado mediante la celebración de un contrato de fideicomiso público, incorporando un mecanismo de transparentar el uso de recursos y de rendición de cuentas.

Las observaciones realizadas al predictamen la iniciativa de Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco del 27 de julio de 2020, y en concreto, varias que corresponden a la COBUPEJ y las acciones de búsqueda, no solo demuestran contradicciones con otras normas estatales, nacionales e internacionales, sino hay que resaltar que su base se constituye por la práctica y sobre todo por las experiencias de familiares de personas desaparecidas, mismas que fueron afectadas y revictimizadas por las deficiencias y omisiones institucionales a lo largo de años. Es importante que dentro del proceso de mesas de revisión técnica se genere un debate y análisis reales y conjuntos en torno a dicha propuesta de ley, incluyendo el papel y alcances de actuación de la COBUPEJ, y que esto contribuya a que en sus contenidos se incorporen los modelos y los más altos estándares en materia de búsqueda, y que los mismos respondan a la dimensión de la problemática de desaparición de personas en Jalisco, sus particularidades,



pero principalmente que atiendan las necesidades de las familias, en favor de las víctimas y de la sociedad en conjunto. Además, para que esta ley genere cambios reales, es necesario que las autoridades encargadas de su implementación, así como sus superiores, cumplan con su deber de garantizar las condiciones para que sea operativa y que con su aplicación pueda abonar al acceso verdadero a la verdad, la justicia y la reparación integral del daño.

OBSERVACIONES SOBRE LA COBUPEJ Y PROCESOS DE BÚSQUEDA PRESENTADAS A LA INICIATIVA DE LEY DE PERSONAS DESAPARECIDAS DEL ESTADO DE JALISCO

Definir criterios de distribución de competencias de las autoridades encargadas de los procesos de búsqueda y establecer los mecanismos adecuados de coordinación entre las mismas.

La adscripción y disposición inmediata de un número específico de elementos policíacos asignados a la COBUPEJ de manera fija.

Replantear la naturaleza jurídica y la posición de la COBUPEJ dentro de la estructura institucional estatal.

Proporcionar a la COBUPEJ atribuciones relacionadas con el diseño, implementación y activación de mecanismos de coordinación y colaboración con las demás autoridades.

Descentralizar los procesos de búsqueda y operación de la COBUPEJ en todas las regiones de Jalisco

Contar con un presupuesto suficiente y adecuado para cumplir con las necesidades de búsqueda y crear un fondo estatal en materia de desaparición

Incorporar dentro de la estructura de la COBUPEJ el Área de Gestión, Vinculación y Atención a Víctimas para fortalecer los procesos de participación conjunta en las acciones de búsqueda

Familiares de personas desaparecidas, personas expertas y OSC's deben ser consideradas en todas las etapas del proceso de selección de la persona titular de la COBUPEJ, no solamente en la fase de presentación y respaldo de las personas candidatas

Incorporar un enfoque diferenciado y especializado que satisfagan las necesidades en la búsqueda de personas en situación de vulnerabilidad y exposición de riesgo

Dar a la COBUPEJ independencia en la toma de decisiones y gestión, a fin de que sea una institución libre de influencias, presiones, amenazas e intromisiones indebidas

5 CONSEJO CIUDADANO



5.1 PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN CONJUNTA

Uno de los principios esenciales de la LGDFDP es la participación directa y efectiva de familiares de personas desaparecidas en todos los procesos relacionados con su aplicación e implementación. Las y los familiares de personas desaparecidas, en calidad de víctimas, tienen derecho a formar parte de los mecanismos del acceso a la verdad y la justicia, participando en las acciones de búsqueda, así como promoviendo las diligencias relacionadas con la investigación, esclarecimiento de los hechos y sanción a las personas responsables.

Además de participación en la búsqueda de justicia y verdad, es de suma importancia que el Estado garantice los espacios y mecanismos de consulta y participación que atiendan la magnitud de la problemática de desaparición de personas, pero sobre todo que respondan a las necesidades de familiares de personas desaparecidas, favoreciendo el carácter reparador de las acciones realizadas y brindando sentido a sus experiencias.



En este aspecto, el artículo 5 de la LGDFDP establece que el principio de participación conjunta debe ser contemplado para el diseño, implementación y evaluación de todas las acciones, medidas y procedimientos establecidos en la legislación general, en cualquier etapa del proceso de su implementación. Además, conforme a la fracción X de dicho artículo, las autoridades de distintos niveles de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben permitir la participación de familiares de personas desaparecidas en las tareas de búsqueda, incluyendo el diseño, implementación y evaluación permanente de las acciones en casos particulares, políticas públicas y prácticas institucionales⁴³².

A fin de que las acciones y estrategias adoptadas por las autoridades cuenten con legitimidad y cumplan con las expectativas y necesidades de familiares de personas desaparecidas, deben ser sometidas a procesos de diálogo amplio, público y transparente. Es necesario que se establezcan parámetros y medidas orientadas hacia la inclusión, participación conjunta y la construcción de las políticas públicas basadas en la experiencia de familiares de personas desaparecidas puesto que son quienes durante años

432. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo 5. México.



han estado realizando las acciones a fin de encontrar a sus seres queridos ante el incumplimiento del Estado de garantizar estas obligaciones. Son ellas de quienes se requiere recuperar la confianza después de un largo periodo de negligencias, omisiones y revictimización, y quienes tienen el interés vital de que los procesos de búsqueda e investigación avancen y las capacidades institucionales sean más eficaces y se fortalezcan. Y sin duda alguna, esto es posible sólo si realmente se escucha y se recupera las vivencias y experiencias de las mismas familias.



5.2 CONSEJO NACIONAL CIUDADANO

Con el objetivo de garantizar y promover el principio de participación conjunta e involucrar a familiares de personas desaparecidas y otros actores especializados en la materia, la LGDFDP establece la creación de un Consejo Nacional Ciudadano (CNC), el cual constituye un órgano ciudadano de consulta del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB)⁴³³. Esto para fomentar la participación en el desarrollo y evaluación de las actividades relacionadas con la implementación y aplicación de la legislación general, así como generar acciones, propuestas, herramientas y recomendaciones a fin de mejorar el funcionamiento del SNB.

En cuanto a la estructura del CNC, de acuerdo con el artículo 60 de la LGDFDP, debe estar conformado por trece personas, de las cuales cinco son familiares de personas desaparecidas, cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos y cuatro personas especialistas de reconocido prestigio en la protección y defensa de los

433. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo 59. México.



derechos humanos, la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas o en la investigación y persecución de los delitos en materia de desaparición de personas, garantizando que una de las personas expertas siempre sea especializada en materia forense⁴³⁴. Cabe destacar que el artículo 61 de la misma ley establece que las personas integrantes del Consejo Ciudadano ejercerán su función en forma honorífica, y no deben recibir emolumento o contraprestación económica alguna por su desempeño⁴³⁵. Además, conforme al artículo 60, quienes conforman el CNC deben realizar ningún cargo como servidor público⁴³⁶.

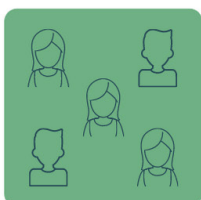
434. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Persona, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo 60. México.

435. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo 61. México.

436. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo 60. México.

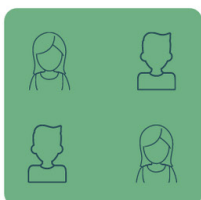


ESTRUCTURA DEL CONSEJO NACIONAL CIUDADANO



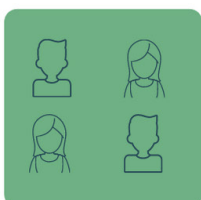
5

Familiares de personas desaparecidas



4

Especialistas de reconocido prestigio en la protección y defensa de los derechos humanos, al igual que en la búsqueda o en la investigación y persecución de los delitos en materia de desaparición



4

Representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en derechos humanos

Las y los integrantes del Consejo Ciudadano deben ser nombrados por el Senado de la República, previa consulta pública con familiares de personas desaparecidas, organizaciones defensoras de los derechos humanos y personas expertas. La duración de su función es de tres años, sin posibilidad de reelección.

FUENTE: Artículo 60 de la Ley General en Materia de Desaparición



En cuanto al proceso de selección, conforme al artículo 60, las y los integrantes del Consejo Ciudadano deben ser nombrados por el Senado de la República, previa consulta pública con familiares de personas desaparecidas, organizaciones defensoras de los derechos humanos, grupos organizados de víctimas y personas expertas. La duración de su función es de tres años, sin posibilidad de reelección⁴³⁷.

Respecto a la organización de trabajo del Consejo Ciudadano, sus integrantes deben elegir quien coordine el trabajo de sus sesiones por mayoría de votos, y dicha persona elegida debe durar en su cargo de coordinadora un año. Asimismo, el consejo debe emitir una “Guía de Procedimientos” en las que se determinen los requisitos y pasos para nombrar a su Secretario/a Técnico/a, la convocatoria a sus sesiones bimestrales y el contenido del orden del día de cada sesión⁴³⁸. Cabe resaltar que las decisiones del CNC tienen carácter público, en apego a la transparencia y protección de datos personales⁴³⁹.

437. *Ibid.*

438. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo 61. México.

439. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo 63. México.



En relación con las atribuciones del Consejo, conforme al artículo 62 de la LGDFDP, dicho organismo tiene las siguientes funciones, las cuales en ningún momento sustituyen las obligaciones de las autoridades en los procesos de búsqueda, esclarecimiento de los hechos y procuración de justicia:

- Proponer al SNB y a la CNB acciones para acelerar o profundizar sus acciones, en el ámbito de sus competencias;
- Proponer acciones a las instituciones que forman el SNB para ampliar sus capacidades, incluidos los servicios periciales y forenses;
- Proponer acciones para mejorar el funcionamiento de los programas, registros, bancos y herramientas materia de la LGDFDP;
- Proponer y, en su caso, acompañar las medidas de asistencia técnica para la búsqueda de personas;
- Solicitar información a cualquier integrante del SNB, para el ejercicio de sus atribuciones, y hacer las recomendaciones pertinentes;
- Acceder a la información estadística generada a través de diversas herramientas con las que cuenta el SNB, para el ejercicio de sus atribuciones;
- Contribuir en la promoción de acciones, políticas públicas, programas y proyectos relacionados con el objeto de la LGDFDP;
- Dar vista a las autoridades competentes y órganos internos de control sobre las irregularidades en las actuaciones de servidores públicos



relacionados con la búsqueda e investigación de personas desaparecidas y no localizadas. Se le reconocerá interés legítimo dentro de las investigaciones para la determinación de responsabilidades de servidores públicos relacionados con la búsqueda e investigación;

- Emitir recomendaciones sobre la integración y operación de la CNB;
- Elaborar, aprobar y modificar la Guía de procedimientos del Comité, y
- Las demás que señale el Reglamento de la LGDFDP⁴⁴⁰

Fuente: Ley General en materia de Desaparición Forzada. Art. 62

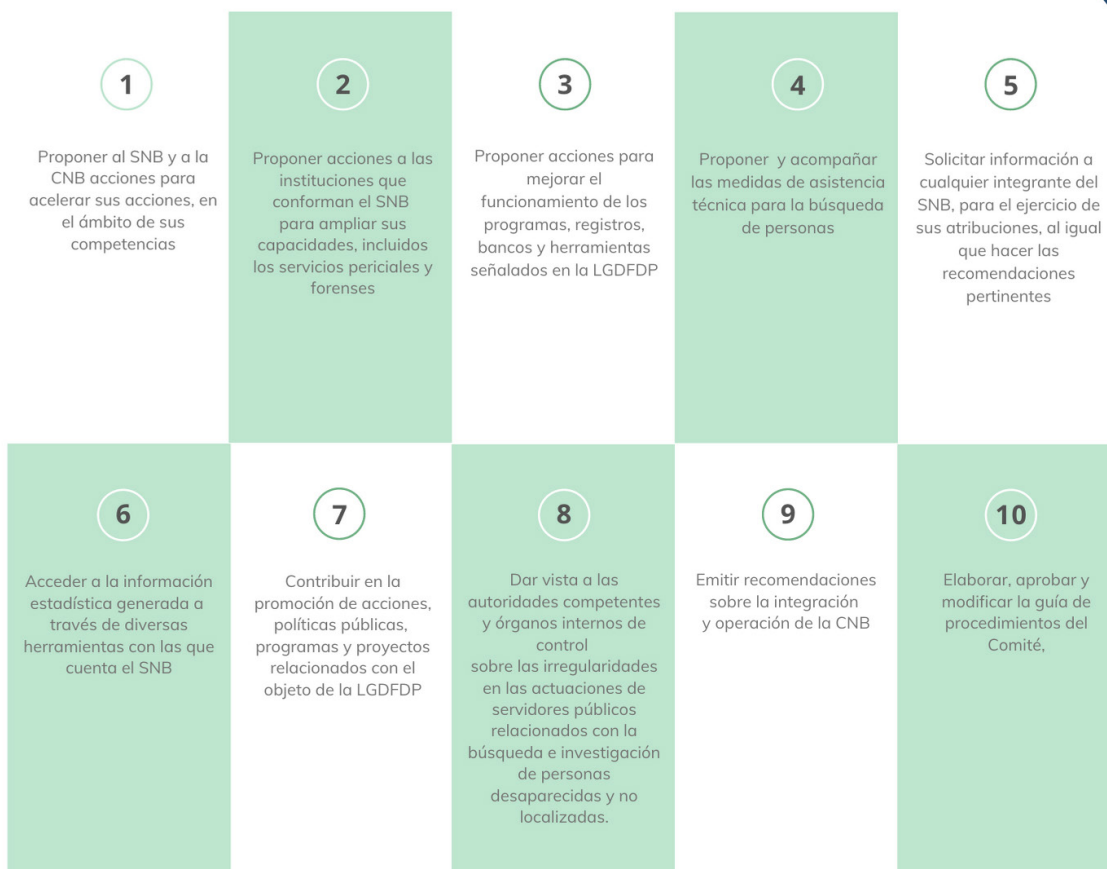
Una de las principales funciones del CNC es formular las recomendaciones, propuestas y opiniones en materia de búsqueda de personas, las cuales deben ser comunicadas a integrantes del SNB, y podrán ser consideradas para la toma de decisiones. Conforme al artículo 61 de la LGDFDP, las y los integrantes que integran el SNB que determinen no adoptar dichas recomendaciones, deben explicar sus razones para ello. Para el adecuado desempeño de sus funciones, el CNC debe tener garantizado el acceso a los recursos financieros, técnicos, de infraestructura y humanos necesarios⁴⁴¹.

440. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo 62. México.

441. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo 61. México.



FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL CIUDADANO



Fuente: Ley General en materia de Desaparición Forzada. Art. 62



De igual manera, conforme al artículo 64 de la LGDFDP, el CNC debe integrar entre sus miembros a un Comité para la Evaluación y Seguimiento de las acciones realizadas por la Comisión Nacional de Búsqueda, el cual entre sus atribuciones puede solicitar información relacionada a los procedimientos de búsqueda y localización a la CNB, conocer y emitir recomendaciones sobre los criterios de idoneidad, convenios, lineamientos, programas y reglamentos de la CNB, dar seguimiento a la implementación del Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y contribuir a la participación directa de familiares de personas desaparecidas en los procesos de la ley general⁴⁴².

Es importante mencionar que cada entidad federativa debe de crear su propio consejo ciudadano estatal, el cual funge como órgano de consulta de la comisión de búsqueda de cada estado⁴⁴³ y tiene un rol fundamental para el fortalecimiento de las comisiones de búsqueda y rendición de cuentas. Sin embargo, solamente en algunos estados de la república se

442. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo 64. México.

443. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículo 62. México



lograron avances en su conformación, tales como Morelos, Colima, Hidalgo, Michoacán, Tamaulipas, Coahuila, Baja California, Puebla o Zacatecas. Aunque valdría la pena mencionar que durante los procesos de creación e instalación de los Consejos Ciudadanos en dichos estados se presentaron también varios retos relacionados con la publicidad y difusión adecuada de la convocatoria, falta de personas aspirantes para conformarlos o ausencia de recursos suficientes para su operación.

En ese sentido, cabe señalar que también el CED tomó nota de la existencia del CNC y expresó su preocupación sobre “la falta de garantías adecuadas para la participación efectiva de las víctimas y sus organizaciones en la implementación y monitoreo de la Ley General, así como la ausencia de instancias semejantes a nivel local”⁴⁴⁴, las cuales son clave ante las estrategias y políticas públicas que no responden a la gravedad de la problemática de desaparición de personas y no atienden las necesidades de familiares de personas desaparecidas.

444. Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas. Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1 de la Convención. (19 de noviembre de 2018). Recuperado de: https://www.hchr.org.mx/images/CED_C_MEX_FU_1_33066_S.pdf



5.3 CONSEJO CIUDADANO EN JALISCO

A. CONSEJO CONSULTIVO

En el caso del estado de Jalisco, hasta el mes de septiembre de 2020 no se ha creado un Consejo Ciudadano. Lo anterior, pese a varias exigencias y señalamientos públicos sobre la importancia de contar en la entidad con dicho organismo de consulta y participación formalizado. Cabe mencionar que como antecedentes se han generado algunos mecanismos de participación conjunta, tales como la mesa de seguimiento a la FEPD, mesas de trabajo para el fortalecimiento de la COBUPEJ o la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento a la FEPD y la COBUPEJ, integrado por representantes de colectivos de familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil y autoridades estatales.

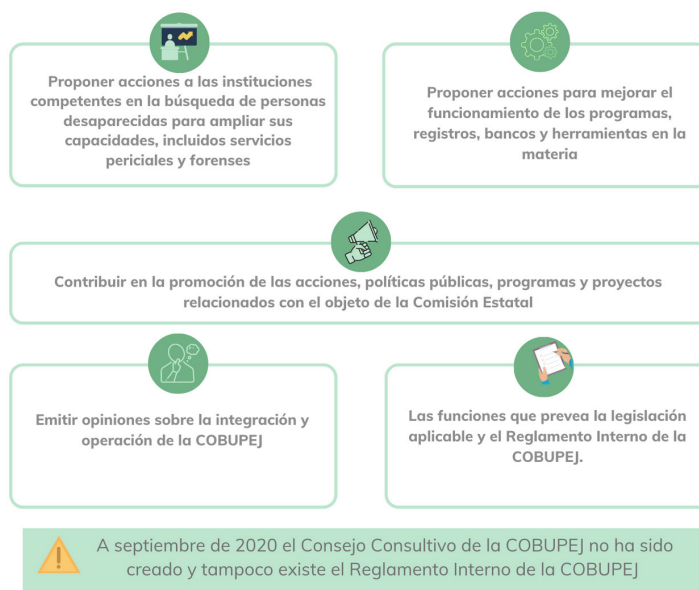
Es importante destacar que desde la publicación del decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ, en cuya elaboración no se involucraron a familiares de personas desaparecidas y los organismos de la sociedad civil, se retomó la figura del consejo ciudadano en el mismo, nombrandolo como Consejo Consultivo. En este sentido, conforme a dicho decreto, se establece que para el ejercicio de su función, la institución buscadora debe contar con un



Consejo Consultivo, cuya participación debe “tener carácter honorífico y por tanto no remunerado”⁴⁴⁵.

Asimismo, en la disposición décima del decreto se señala las principales funciones del Consejo Consultivo, las cuales son las siguientes:

FUNCIONES DEL CONSEJO CONSULTIVO CON BASE EN EL DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE CREA LA COBUPEJ



Fuente: Decreto DIGELAG DEC 008/2018

445. Periódico Oficial del Estado Jalisco. Decreto del Gobernador del Estado De Jalisco, Mediante el cual se Crea la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco. Disposición Novena. México: 2018. Recuperado de: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Decreto%20de%20Creación%20de%20la%20Comisión%20Estatad%20de%20Búsqueda.pdf>.



Cabe señalar que las funciones previstas en el decreto para el Consejo Consultivo resultan ser muy limitadas en comparación con las que se establecen para el CNC en la LGDFDP. Sus principales facultades se concentran en acciones orientadas hacia la emisión de propuestas y opiniones, sin embargo no se contempla su facultad de formular recomendaciones. Tampoco se establecieron las funciones del Consejo Nacional para presentar solicitudes de información y acceder a la información estadística, las cuales son necesarias para el ejercicio de sus atribuciones, y sobre todo para poder cumplir de manera adecuada con su carácter de órgano de consulta. Por otro lado, no se prevé para el Consejo Consultivo la función de dar vista a las autoridades competentes y órganos internos de control sobre las irregularidades en las actuaciones de servidores públicos relacionados con la búsqueda e investigación de personas desaparecidas, ni se le otorgó la función para proponer y, en su caso, acompañar las medidas de asistencia técnica para la búsqueda de personas.

Después de la publicación del decreto y tras el proceso de selección y el nombramiento del primer titular de la COBUPEJ, Francisco Javier Ávila Navarro, entre los meses de junio y agosto de 2018, se realizaron múltiples esfuerzos a fin de elaborar el proyecto de la convocatoria para integrar



el Consejo Consultivo, en el marco de las mesas de trabajo convocadas por parte de la SSG. En las reuniones, integradas por la representación de la sociedad civil y autoridades, se realizaron diversas reflexiones y deliberaciones. Durante este periodo de tiempo se sostuvieron cuatro reuniones dedicadas a la planeación de la convocatoria: el 11 de julio de 2018, el 19 de julio de 2018, el 25 de julio de 2018 y el 1 de agosto de 2018, y paralelamente, se llevaron a cabo múltiples envíos de observaciones y sugerencias sobre su contenido.

Durante las sesiones sobre los contenidos de la convocatoria los principales puntos del debate se enfocaron en el número de consejeros y consejeras que conformarían el Consejo Consultivo, su proceso de selección y designación, criterios de evaluación de los perfiles de las personas aspirantes, máxima publicidad y transparencia del mecanismo, y las condiciones para realizar las entrevistas.

Debido a que en el Decreto mediante el cual se crea la COBUPEJ no se estableció un número fijo de integrantes del Consejo, y no se contaba con el Reglamento de la Comisión, la única referencia para poder determinar cuántas personas debían conformar el Consejo, era la LGDFDP, la cual como



ya se mencionó, establece que el Consejo Nacional Ciudadano debe estar integrado por trece personas. Para el consejo consultivo del Estado de Jalisco se consideraba disminuir la cantidad de integrantes ya que su alcance territorial es menos amplio que el del organismo nacional, por lo que se propuso que el número más adecuado podrían ser nueve personas. En este sentido, el Gobierno del Estado mantenía una postura firme puesto que buscaba seguir de manera estricta los criterios marcados por la legislación general, y tras varios debates, se llegó al consenso de que el consejo estaría compuesto por mínimo nueve y máximo de trece integrantes, de quienes al menos cuatro y máximo cinco personas serían familiares de personas desaparecidas, mínimo dos y máximo cuatro personas especialistas de reconocido prestigio en el estado de Jalisco en materia de protección y defensa de los derechos humanos, búsqueda, investigación y persecución de los delitos previstos en la LGDFDP, debiéndose garantizar que una de las personas expertas siempre fuera en materia forense, así como mínimo tres y máximo cuatro personas representantes de organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos con experiencia en el tema de desaparición de personas en el estado de Jalisco.



En cuanto al proceso de selección de las personas aspirantes al Consejo Consultivo, tras varios debates, se generó una propuesta de crear un Mecanismo de Preselección, el cual estaría a cargo de la evaluación de la aptitud e idoneidad de las y los aspirantes. Este mecanismo iba a estar integrado por representantes de las autoridades estatales tales como la SGG, COBUPEJ, FEPEJ, IJCF, Fiscalía de Derechos Humanos, Instituto Jalisciense de las Mujeres, así como por representantes de las universidades, del Comité de Participación Social (CPS) del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, y de la organización civil Jalisco Cómo Vamos. Además, se decidió que dicho Mecanismo de Preselección, después de la evaluación y valoración de perfiles de las personas aspirantes, entregaría el Informe General al Secretario General de Gobierno y al Gobernador del Estado para que este último realizara las designaciones correspondientes mediante un acuerdo, debidamente fundado y motivado. Cabe señalar que a pesar de que se estableció la obligación de justificar cada uno de los nombramientos, preocupaba que la designación de las personas consejeras por parte del mecanismo integrado en su mayoría por autoridades estatales y el gobernador, pudiera politizar el proceso que debía estar basado en méritos y criterios orientados hacia encontrar los perfiles más adecuados y no con fines políticos.



De igual manera, en cuanto a los criterios de ponderación para la evaluación y valoración de los expedientes de las personas aspirantes, el proceso iba a basarse en entrevistas, información curricular, carta de motivos con explicaciones sobre la forma de contribuir como parte del Consejo Consultivo, así como un ensayo sobre el tema de desaparición de personas en Jalisco, siendo el último solo aplicable para personas especialistas e integrantes de las organizaciones de la sociedad civil y no para familiares de personas desaparecidas. Cabe señalar que la idea de establecer el requisito de elaborar una carta de motivos por parte de familiares de personas desaparecidas parecía preocupante debido a que no todas las familiares de personas desaparecidas podrían cumplir con el mismo, y la motivación y posible contribución de cada una de las personas podría fácilmente verificarse con base en una entrevista. Además, se acordó realizar un documento de evaluación con resultados de verificación de cada una de las personas aspirantes y posteriormente, emitir un Informe General, debidamente razonado, con los argumentos que justificaran la aptitud e idoneidad de los perfiles preseleccionados, mismo que debía ser público.

Asimismo, con la finalidad de garantizar la transparencia del proceso y su máxima publicidad, se logró establecer en la convocatoria que el listado



de las y los aspirantes quienes reunieran los requisitos formales, así como los documentos que hubieran sido entregados para su inscripción, se difundirían en la página oficial de la SSG. Además, las entrevistas que se planteó realizar por parte del Mecanismo de Preselección a fin de conocer de manera presencial las trayectorias, experiencias y las posibles formas de contribuir de las y los aspirantes al Consejo Consultivo, serían públicas y transmitidas en vivo a través de internet, garantizando de esta manera su observancia por parte de la ciudadanía. Cabe mencionar que los contenidos de la convocatoria constituyeron un avance y logro importante del proceso de negociación entre los colectivos de familias, las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales. Además, se decidió que todas las deliberaciones llevadas a cabo por el Mecanismo durante las sesiones sobre los perfiles de las y los aspirantes al Consejo serían grabadas en audio para dejar constancia y su eventual verificación.

El proceso de elaboración de la convocatoria fue lento puesto que la postura del gobierno estatal se caracterizaba por tener poca apertura para las observaciones por parte de la sociedad civil, sobre todo en las primeras reuniones de trabajo. Esta situación implicó negociaciones para lograr cada avance y requirió mucha paciencia, buena argumentación y tiempo.



En varias ocasiones las reuniones se extendían por varias horas por lo que se percibía que una de las apuestas de las autoridades locales era la de desgastar y llegar a acuerdos por cansancio, esperando que se bajaran las demandas relativas a los estándares de la convocatoria.

Durante la última reunión amplia de trabajo, el 1 de agosto de 2018, tras las exigencias continuas y esfuerzos conjuntos de los colectivos de familiares de personas desaparecidas Por Amor a Ellxs, Fundej y del CEPAD, se logró generar un documento con un grado mínimo de satisfacción y se aprobó el proyecto final de la Convocatoria para integrar el Consejo Consultivo de la COBUPEJ.

Después de las últimas revisiones de la Convocatoria, incluyendo su revisión externa por parte de otros actores especializados en los procesos de selección, y su aprobación, se asignaron las fechas para las distintas fases del proceso. Conforme a los últimos acuerdos, se decidió publicar la convocatoria el 24 de septiembre de 2018 y cerrar el proceso designando a las personas integrantes de manera pública el 23 de noviembre de 2018. No obstante, a pesar de concluir la convocatoria para conformar el Consejo Consultivo en el mes de agosto, sentar las bases del proceso, acordar el



mecanismo de selección y consensuar las fechas, esfuerzo de varios meses de trabajo colectivo, la convocatoria, sin ninguna justificación, nunca fue publicada ni durante la administración pasada, ni por parte del gobierno local actual.

Ante esta situación y la evidente falta de voluntad política para formalizar los procesos de participación conjunta y rendición de cuentas, queda también incumplida la obligación marcada por la LGDFDP. Y a pesar de esta omisión, es interesante puntualizar que en el Sexto Informe de Resultados del Gobierno del Estado del año 2018, en el Tomo I, dentro del Eje Estado de Derecho, en el párrafo sobre la creación de la COBUPEJ, se mencionó que en Jalisco ya se cuenta con un “Consejo Consultivo integrado por especialistas altamente calificados y cuya participación será honorífica”⁴⁴⁶.

Cabe resaltar que uno de los factores que contribuyó a que no se lograra concretar la instalación del Consejo Consultivo fue el cambio de coyuntura política en el mes de septiembre, tras el hallazgo de dos cajas de refrigeración

446. Sandoval Díaz, J. A. (2018). Informe de Gobierno 2018, Tomo I, Informe de Resultados, Eje Estado De Derecho. México: Jalisco, pág. 285. Recuperado de: <https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/tomo-i-informe-de-resultados-vi-informe-de-gobierno.pdf>

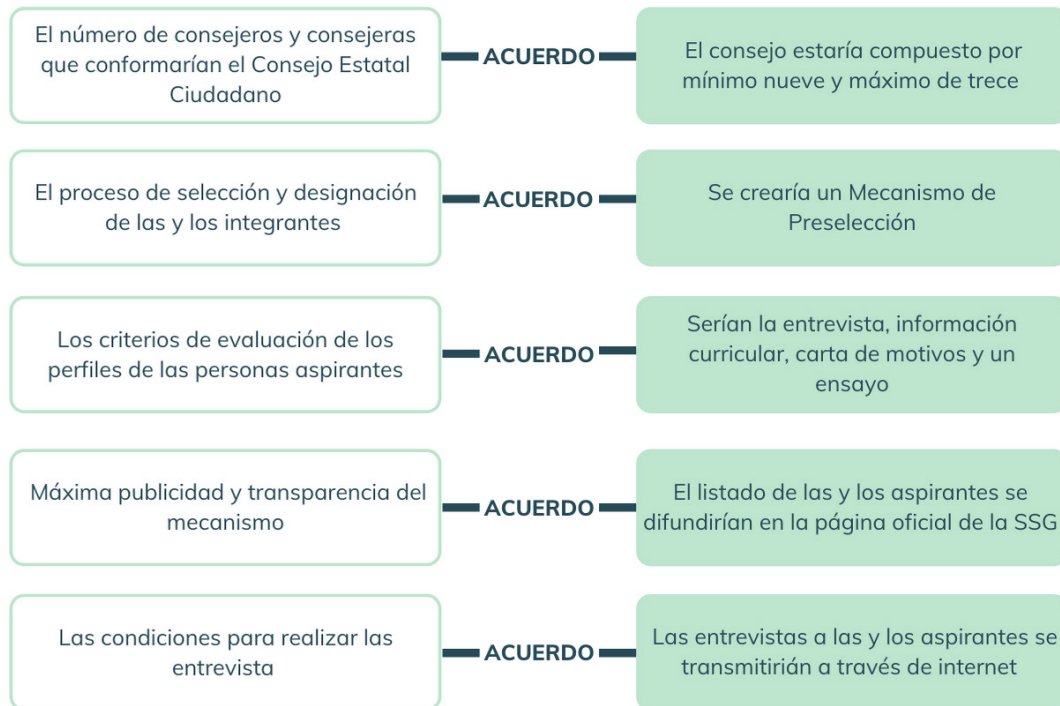


de tráileres, como ya se mencionó en el subcapítulo 3.4 correspondiente a la primera etapa de la COBUPEJ y el diálogo interinstitucional. Tras esta indignante situación en los meses posteriores ya no existían condiciones para poder seguir dialogando, y de la misma manera, la apertura del gobierno se detuvo, además de que el enfoque principal de sus acciones se concentró en atender la emergencia forense en la entidad. Posteriormente, por parte de la sociedad civil se realizaron diversas acciones de incidencia política, articulación, organización de eventos públicos y comunicación, tratando de colocar el tema del Consejo como una de las exigencias importantes en el marco de la implementación de la LGDFDP, pero sin resultado alguno.

ACCIONES REALIZADAS POR LA SOCIEDAD CIVIL DURANTE EL DIÁLOGO INSTITUCIONAL PARA LA CREACIÓN DEL CONSEJO CIUDADANO* EN JALISCO

Entre julio y agosto de 2018 se llevaron a cabo cuatro reuniones entre sociedad civil y autoridades con la intención de elaborar la convocatoria para integrar el Consejo estatal ciudadano.

PRINCIPALES PUNTOS Y ACUERDOS TRATADOS EN LAS REUNIONES



PESE A ESTE AVANCE, LA OBLIGACIÓN DE CREAR UN CONSEJO ESTATAL CIUDADANO, MARCADA EN LA LGDFDP, ESTÁ INCUMPLIDA POR EL GOBIERNO DE JALISCO

Cabe resaltar que uno de los factores que contribuyó a que no se lograra concretar la instalación del Consejo Estatal Ciudadano fue el cambio de coyuntura política en septiembre de 2018, tras el hallazgo de dos cajas de refrigeración de tráileres. el gobierno de Enrique Alfaro Ramírez no ha dado continuidad a estos acuerdos.

* En el Decreto DIGELAG DEC 008/2018 el Consejo Estatal es llamado Consejo Consultivo



B. CONSEJO ESTATAL CIUDADANO: INICIATIVA DE LEY Y REFLEXIONES

Actualmente, la creación del Consejo Ciudadano en Jalisco constituye una de las principales necesidades y demandas de la sociedad civil y familiares de personas desaparecidas. Cabe mencionar que durante la administración de Enrique Alfaro Ramírez, en el marco de la primera fase de su “Estrategia Integral de Atención a Víctimas de Desaparición”, durante el evento público llevado a cabo el 20 de marzo de 2019 se anunció la creación de un Consejo Estatal Ciudadano, que estaría encargado de evaluar la estrategia de búsqueda del gobierno estatal, y que sería creado por la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana⁴⁴⁷. Sin embargo, al 7 de octubre de 2019, durante la presentación de la segunda fase de la Estrategia, no se había cumplido con este objetivo, y al mes de septiembre de 2020 no existe en Jalisco un Consejo Ciudadano. A lo largo de este sexenio con Movimiento Ciudadano al frente se ha percibido poca voluntad, disposición y apertura del gobierno estatal para seguir dialogando con las organizaciones de la sociedad civil.

447. Rodríguez, C. (2019). “Las 20 promesas de alfaro como Estrategia de atención a víctimas. Canal 44. 28 de marzo de 2019. Recuperado de: <http://udgtv.com/44lab/20-promesas-alfaro-atencion-desaparecidos/>



En el marco de la segunda etapa de la antes mencionada estrategia integral, se realizó la presentación oficial de las tres iniciativas de ley en materia de atención a víctimas y desaparición, entre ellas, la *Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco*, la cual establece la conformación y las atribuciones del Consejo Ciudadano, y con base en la misma se realizaría el proceso de su creación y consolidación. Por lo anterior, se considera clave y prioritario su pronta aprobación a fin de contar un marco normativo adecuado para la instalación de este órgano local.

Los artículos referentes al Consejo Ciudadano estatal se encuentran dentro del Título Quinto de dicha propuesta (entre los artículos 50 a 54), en el cual se establece que el mismo constituye un organismo ciudadano de consulta de la Comisión de Búsqueda, situación que por parte del CEPAD se sugirió modificar en el dictamen de la ley a fin de que fungiera como órgano de consulta no únicamente para la COBUPEJ sino que acompañara al Sistema Estatal de Búsqueda en conjunto. Esto debido a que forma parte de los mecanismos de coordinación de todas las instituciones involucradas en la materia, y con la finalidad de abonar a la rendición de cuentas, dar seguimiento



a la política pública en materia de desaparición de personas de manera integral y atender la lógica de operar y la naturaleza propia del Consejo.

Por otro lado, en cuanto a la integración del Consejo Estatal Ciudadano, lo señalado en la iniciativa corresponde a lo establecido para el Consejo Nacional Ciudadano de 13 personas. En este aspecto resulta relevante reflexionar sobre el número adecuado de las y los integrantes de este organismo local, tomando en cuenta la representatividad, estructura territorial de la entidad, número de los colectivos de familiares de personas desaparecidas existentes en Jalisco, distintas experiencias, coyuntura local, así como la operatividad y funcionamiento del Consejo, incluyendo la equitativa distribución de las cargas de trabajo. Asimismo, en cuanto al número de personas consejeras es importante contemplar un número impar a fin de no generar los empates en los procesos de toma de decisiones. Cabe destacar que la experiencia de Veracruz⁴⁴⁸ o Estado de México⁴⁴⁹ parece ser muy útil en cuanto a la conformación del Consejo en función de garantizar

448. Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Veracruz, artículos 48-51. México: Veracruz 6 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LMDP200818.pdf>

449. Congreso del Estado de México. Ley en materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado Libre y Soberano de México. 21 de marzo de 2019. Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig260.pdf>



representatividad regional puesto que en el método de su conformación se consideró la fórmula de que cada una de las regiones estuviera representada por dos familiares de personas desaparecidas. Para el CEPAD se considera importante buscar un esquema que responda la necesidad de escuchar las voces de familiares de personas desaparecidas que no provienen del AMG y además que representen distintos tipos de casos y conocimientos.

Cabe señalar que en cuanto a los antecedentes de otros estados para la integración de los consejos locales ciudadanos, varios contemplan la integración de 6 personas Consejeras. En Colima⁴⁵⁰, Hidalgo⁴⁵¹ y Michoacán, se decidió que los consejos deben estar conformados por dos familiares de personas desaparecidas, dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos, así como dos personas expertas, procurando que una de ellas sea especialista en materia forense. En el caso

450. Congreso del Estado de Libre y Soberano de Colima de la LIX Legislatura. Convocatoria Consejero o Consejera del Consejo Estatal Ciudadano de Búsqueda de Personas del estado de Colima. México: Colima, 6 de mayo de 2019. Disponible en: http://www.congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Noticias/convocatoria%20comision%20busqueda%202019.pdf?fbclid=IwAR0KYs-KRmWXOkKkfyF_CqD-tOaoL79YIbmmHF3bBJSirbzEezsNdF94JO-s

451. Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo de la LXIV Legislatura. Emite Congreso local convocatoria para integrar Consejo Estatal Ciudadano de Búsqueda de Personas. México: Hidalgo, 28 de mayo de 2019. Disponible en: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/Comunicacion_social/boletines/WEB%20Boletin%20252%20Sesion%20Ordinaria%2028.05.19.pdf



de Puebla⁴⁵², se consideró que el consejo debe estar integrado por dos familiares de personas desaparecidas y tres especialistas o representantes de organizaciones civiles dedicados a la protección y defensa de los derechos humanos, por lo cual suman cinco personas.

Asimismo, en Veracruz el consejo está conformado por trece integrantes, incluyendo a seis familiares de personas desaparecidas, tres personas especialistas y cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil. Cabe destacar que la experiencia de Veracruz resulta muy útil para retomar y reflexionar en Jalisco, en cuanto a las garantías de representatividad de familiares de personas desaparecidas de diferentes regiones de la entidad puesto que en el método de su conformación se consideró la fórmula de que cada una de las regiones de Veracruz: Norte, Centro y Sur estuviera representada por dos familiares de personas desaparecidas⁴⁵³.

452. Martínez B. Septiembre, plazo para integrar Consejo de Búsqueda de Personas. El Sol de Puebla. México: Puebla, 6 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/septiembre-plazo-para-integrar-consejo-de-busqueda-de-personas-puebla-3999159.html>

453. Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. Anexo Único Del Acuerdo Cesdp/002/2019 De La Comisión Especial Para El Seguimiento A La Problemática De La Desaparición De Personas En El Estado De Veracruz De Ignacio De La Llave, Por El Que Se Emite La Convocatoria Pública Extraordinaria Para Cubrir Tres Vacantes Del Consejo Estatal Ciudadano, Órgano Del Mecanismo Estatal De Coordinación En Materia De Búsqueda De Personas. México: Veracruz, 18 de enero de 2019. Disponible en: <http://www.legisver.gob.mx/CONVOCATORIAEXT.pdf>.



Sin embargo, cabe resaltar que en algunas entidades como Michoacán, la creación del Consejo Ciudadano tuvo como reto encontrar a la cantidad suficiente de personas que cumplieran con el perfil establecido en las convocatorias correspondientes,⁴⁵⁴ particularmente en lo referente a las personas expertas, y sobre todo en el ámbito forense. Asimismo, en cuanto al número de personas consejeras es relevante contemplar un número impar a fin de no generar los empates en los procesos de toma de decisiones.

Considerando el contexto de Jalisco, probablemente no habría un problema de esta naturaleza en cuanto a falta de perfiles de personas especialistas, sin embargo sería importante tomar en cuenta dicha eventualidad en la convocatoria. Cabe destacar que este aspecto se previó en el proceso de Veracruz bajo una Metodología para la Selección de las y los Integrantes del Consejo Estatal Ciudadano, en la que se consideraron diversas hipótesis para el proceso de selección establecido en la Convocatoria, tales como la postulación de menos aspirantes que el número de vacantes disponibles o resultados del proceso de selección que implicarían que no se cubrieran todas las vacantes previstas⁴⁵⁵.

454. Amado, A. Emite Segob relación para Consejo Estatal de Comisión de Búsqueda. México: Michoacán, El Sol de Zamora 1° de agosto de 2019. Recuperado de: <https://www.elsoldezamora.com.mx/local/emite-segob-relacion-para-consejo-estatal-de-comision-de-busqueda-3975966.html>

455. *Ibid.*



En relación con el nombramiento de las personas integrantes del Consejo Estatal Ciudadano en Jalisco, en la iniciativa se describe que dicho proceso estaría a cargo del Congreso del Estado, previa consulta pública con los colectivos, las organizaciones defensoras de los derechos humanos y personas expertas. En este sentido, el nombramiento llevado a cabo por el Congreso, órgano que representa la ciudadanía, podría resultar positivo y constituir un contrapeso para el Ejecutivo, ante su lentitud, postura política y ausencia de conocimientos en materia de desaparición de personas, esto no necesariamente podría ayudar a cumplir con la finalidad de formar un organismo con experticia, representatividad y con los perfiles más adecuados, por lo que es importante adecuar fórmula a las condiciones de Jalisco, y además generar las salvaguardas suficientes para garantizar el desarrollo de esta actividad de manera adecuada y acotada en el tiempo.

Ese proceso debe basarse en elementos objetivos y claros, garantizando el respeto a los principios de igualdad y no discriminación, frente a un nivel equivalente de habilidades y experiencia demostrada, así como incorporar la perspectiva de género y el enfoque diferenciado y especializado. Además, es importante garantizar los principios de buena fe, participación conjunta,



representatividad, rendición de cuentas, transparencia y máxima publicidad. También el mecanismo de evaluación debe basarse en la experiencia de las personas aspirantes, sus conocimientos, al igual que la manera en la cual las y los aspirantes podrían contribuir al formar parte del consejo.

En este sentido, a fin de realizar un proceso transparente y con máxima publicidad, se debe de emitir una convocatoria pública, divulgada en cuentas oficiales de redes sociales del gobierno estatal, periódicos de mayor circulación y en las páginas oficiales institucionales, así como compartir la convocatoria con los colectivos de familiares de personas desaparecidas, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil locales. Además, se deben publicar en las páginas oficiales los documentos presentados en el proceso por parte de las personas aspirantes, realizar las entrevistas públicamente y transmitirlos en vivo, así como generar un documento oficial público con los criterios y resultados de evaluación de las personas postulantes, especificando el valor otorgado a cada uno de los elementos de verificación, previamente establecidos y exponiendo los argumentos que justifican la aptitud de los perfiles seleccionados.



En cuanto a la duración del cargo de las personas que integrarían el Consejo se establece que, al igual que en la LGDFDP, el mandato sería de tres años, sin posibilidad de reelección, sin embargo, en los artículos transitorios de la propuesta de ley estatal se prevén las salidas de las y los Consejeros de manera escalonada, con tiempos diferenciados para concluir sus funciones, a fin de garantizar la debida continuidad de los procesos y la no interrupción de los proyectos que se planteen. Indica también que las personas que integren el Consejo Ciudadano ejercerán su función de manera honorífica, y no recibirán emolumento o contraprestación económica alguna, al igual que no deberán desempeñar ningún cargo como persona servidora pública.

En lo que concierne a los recursos propios del consejo, se indica que el Ejecutivo deberá garantizar el financiamiento de sus gastos de operación y la de sus miembros, así como proveer los recursos financieros, técnicos, de infraestructura y humanos necesarios para el desempeño de sus funciones. En este aspecto, considerando la experiencia del Consejo Nacional Ciudadano y otros consejos estatales, es de suma relevancia garantizar en el ámbito legislativo los recursos adecuados y suficientes para la correcta operación del Consejo de Jalisco, incluyendo el presupuesto para movili-



zación, instalaciones para reuniones accesibles, recursos para las sesiones, retribución para el o la Secretaria Técnica, el apoyo para la página web y posibilidad de generar materiales digitales de difusión, entre otros. Estos recursos deben ser asignados de manera fija, sin depender de la disponibilidad presupuestaria. Para la iniciativa de ley en materia de desaparición, desde el CEPAD se sugirió y se considera de suma importancia la creación de la figura del Fondo Estatal de Desaparición, tal como se establece la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Veracruz⁴⁵⁶, creado para el adecuado cumplimiento de las funciones de la comisión de búsqueda local, así como el cumplimiento de los objetivos de la ley estatal y la LGDFDP, mencionado más a detalle en el subcapítulo 4.9 que explica las observaciones realizadas a la propuesta de ley. De esta manera, dentro del Fondo, podrían determinarse los recursos suficientes y necesarios, específicamente asignados para la operación y adecuado funcionamiento del Consejo Ciudadano.

Sobre las funciones y el rol del Consejo Ciudadano, estas en su mayoría corresponden a las atribuciones del Consejo Nacional Ciudadano establecidas en la LGDFDP, no obstante, en el contenido de la iniciativa de ley se

456. Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Veracruz, artículos 48-51. México: Veracruz 6 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LMDP200818.pdf>



redujeron algunas de ellas, particularmente la que trata sobre el acceso a la información estadística relacionada con la problemática de desaparición de personas, misma que resulta clave para el ejercicio de sus atribuciones.

En Jalisco será importante ampliar las atribuciones al Consejo Estatal Ciudadano, considerando la relevancia de su rol, las necesidades institucionales y del contexto de la entidad. Como parte del proceso de creación de la ley estatal en materia de desaparición en Jalisco, en el marco de las observaciones presentadas al Congreso se recomendó ampliar atribuciones del Consejo a los procesos de evaluación, su posibilidad de acceder a la información estadística relacionada con la problemática de desaparición de personas, generada a través de las diversas herramientas con las que cuenta el Sistema Estatal para el ejercicio de sus atribuciones, al igual que elaborar, aprobar y modificar la *Guía de procedimientos del Comité para la Evaluación y Seguimiento*, dar seguimiento a la implementación en Jalisco del “Programa Nacional y del Programa de Estatal de Búsqueda” y del “Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense”, así como participar en el desarrollo de indicadores para medir el nivel de implementación de esta ley y de la Ley General en el estado de Jalisco.



En cuanto a las acciones de monitoreo y evaluación, en la ley estatal sobre la materia se debe considerar si es pertinente que el Consejo Ciudadano de Jalisco cuente con un Comité para la Evaluación y Seguimiento de las Acciones emprendidas por la Comisión Nacional de Búsqueda. Lo anterior quedó establecido en la LGDFDP, pero no se retoma en la propuesta de ley estatal.

En la propuesta de ley se establece también que se debe elegir a la persona que coordine los trabajos de las sesiones del Consejo, así como nombrar a una persona Secretaria Técnica. Además, el Consejo debe emitir sus reglas de funcionamiento.

Por otro lado, resulta fundamental establecer mecanismos de rendición de cuentas frente a las opiniones, propuestas y recomendaciones emitidas por parte del Consejo. Conforme a la LGDFDP, las recomendaciones pueden ser realizadas sobre la integración y operación de la Comisión Nacional de Búsqueda⁴⁵⁷, las cuales deberán ser comunicadas a integrantes del Sistema Nacional de Búsqueda, y podrán ser consideradas para la toma de

457. Ley General en Materia de Desaparición. Art. 62.



decisiones⁴⁵⁸. Cabe señalar que dichas recomendaciones no tienen carácter vinculante, lo que implica que en la práctica la incidencia del Consejo como órgano de consulta podría resultar muy limitada. Si bien el artículo 61 de la LGDFDP establece que cuando las y los integrantes que conforman el Sistema Nacional de Búsqueda determinen no adoptar las recomendaciones que formule el Consejo Nacional Ciudadano, si deben explicar sus razones para ello⁴⁵⁹, pero no existe ningún mecanismo para verificar los contenidos de las mismas, ni se determina los tiempos para responder por parte de las autoridades. Tampoco se genera un proceso de evaluación del grado de cumplimiento de las recomendaciones aceptadas.

Cabe puntualizar que en la propuesta la ley en la materia, las recomendaciones, sugerencias y opiniones del Consejo Ciudadano estatal, deberán ser comunicadas a la COBUPEJ y deberán ser consideradas para la toma de decisiones. En caso de que la Comisión determine no adoptar las recomendaciones que formule el Consejo, dentro de las observaciones presentadas por el CEPAD al Congreso local, se propuso exponer las razones para ello de manera fundada y motivada. Además, se sugirió establecer un

458. *Ibid.* Art. 61.

459. *Ibid.*



plazo fijo para determinar la aceptación de las recomendaciones y la obligación de responder, al igual que establecer un tiempo determinado para el cumplimiento de dichas recomendaciones a partir de su aceptación en dependencia de su naturaleza. Se sugirió también generar un mecanismo de rendición de cuentas basado en el principio de transparencia y máxima publicidad, mediante el cual sea posible medir y acreditar el grado y calidad de cumplimiento de las recomendaciones aceptadas, así como evaluar los avances y procesos de seguimiento.

En el marco de la propuesta de ley en la materia, es de suma importancia ampliar de manera precisa un catálogo con nombres de autoridades para quienes se podría emitir las recomendaciones, a fin de incluir a todas las autoridades encargadas de los procesos de búsqueda, investigación, identificación forense y atención a víctimas, así como considerar a las autoridades municipales que realizan las acciones de búsqueda inmediata y otras autoridades que integran el Comité Coordinador, con los objetivos de reforzar los procesos de rendición de cuentas, modificar los contenidos de la iniciativa para que el Congreso del Estado pueda pedir, a solicitud



del Consejo, que las autoridades que conforman el comité coordinador comparezcan a efecto de solicitar una explicación y conocer las razones de la negativa cuando una recomendación no sea aceptada o resulte incumplida.

Finalmente desde el CEPAD se considera fundamental establecer en los artículos transitorios de la propuesta de ley un determinado plazo de tiempo para concluir el proceso de conformación del Consejo Ciudadano de Jalisco. Este periodo de tiempo debe tomar en cuenta la urgencia, necesidad, así como el gran rezago en su instalación. Igualmente es relevante que se considere que los tiempos de la convocatoria deben ser razonables, particularmente los plazos para presentar las postulaciones.

A fin de garantizar una plena y efectiva participación y restablecer la confianza de las familias de personas desaparecidas y la ciudadanía hacia las instituciones encargadas de búsqueda, es necesario reconocer la importancia del consejo estatal ciudadano e instalarlo a la brevedad posible, generando condiciones adecuadas para que este organismo de consulta realmente pueda cumplir con sus funciones establecidas en la



LGDFDP y en la nueva ley estatal en materia de desaparición, tales como garantizar que las familias de personas desaparecidas, personas expertas y representantes de las organizaciones de la sociedad civil se involucren en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en la materia. Cabe destacar que esto recobra relevancia ante lo presentado en el informe del Consejo Nacional Ciudadano sobre las comisiones de búsqueda, donde además de mencionar que todavía no se cuenta con dicho organismo en Jalisco, se evalúa de manera muy baja la participación de familias y los colectivos en las cuestiones estratégicas. Se señala también que sólo han participado en el procedimiento de la convocatoria y el proceso legislativo, y que no fueron involucradas en el diseño del proyecto de presupuesto ni en la creación del plan de búsqueda⁴⁶⁰. Además se indica que no existen mecanismos de devolución de resultados y que tampoco se estableció en la entidad “al menos un mecanismo formal de coordinación con las familias de personas desaparecidas o no localizadas con reuniones periódicas”⁴⁶¹.

460. Consejo Nacional Ciudadano, Balance sobre la Puesta en Marcha de las Comisiones de Búsqueda 2019. Septiembre 2020. Página 52. Recuperado de: <https://consejonacionalbusqueda.org/mapa>.

461. Consejo Nacional Ciudadano. El avance de las comisiones de búsqueda. Mapa de Seguimiento de Implementación Ley General en materia de Desaparición de Personas Ejercicio 2019. Los datos corresponden a información proporcionada por las comisiones locales y la Comisión Nacional de Búsqueda entre el 21 de abril y 10 de julio de 2020. Recuperado de: <https://consejonacionalbusqueda.org/mapa/Jalisco>

MÍNIMOS PARA LA CREACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL CIUDADANO

- El proceso de nombramiento de las y los integrantes del Consejo Estatal Ciudadano, a cargo del Congreso del Estado previa consulta pública, debe ser objetivo y claro, garantizándose los principios de igualdad y no discriminación, teniendo como eje rector las habilidades y experiencia de las y los integrantes


- En la búsqueda de las y los integrantes se debe emitir una convocatoria pública con amplia difusión. Además se debe garantizar la transparencia y máxima publicidad del proceso


- La cantidad de integrantes debe ser en número impar para no generar los empates en la toma de decisiones


- En la conformación del Consejo Estatal Ciudadano debe existir representatividad regional


- El Consejo Estatal Ciudadano debe ser un órgano de consulta del Sistema Estatal de Búsqueda en conjunto (no únicamente de la COBUPEJ)


- La fecha de conclusión de las funciones de las y los consejeros debe ser de manera escalonada, a fin de garantizar la debida continuidad del proceso


- Se deben garantizar los recursos financieros, técnicos, de infraestructura y humanos necesarios para su adecuado funcionamiento. Se sugiere crear un Fondo Estatal en materia de Desaparición


- Se deben ampliar las atribuciones del Consejo Estatal Ciudadano, considerando la relevancia de su rol, las necesidades institucionales y el contexto de la entidad


- Cuando el Consejo Estatal Ciudadano realice recomendaciones, se debe establecer un plazo fijo para su aceptación y se tiene la obligación de responder al respecto. En caso de que la recomendación no sea aceptada, de manera fundada y motivada se deben exponer las razones de esa decisión


- Se debe ampliar a qué autoridades el Consejo Estatal Ciudadano puede emitir recomendaciones


- En los artículos transitorios del dictamen de la iniciativa de Ley Estatal de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco se debe establecer un determinado y razonable plazo de tiempo para concluir el proceso de conformación del Consejo Estatal Ciudadano de Jalisco





Las comisiones de búsqueda en México se crearon tras las exigencias de familiares de personas desaparecidas y sus esfuerzos continuos ante la impunidad que obstaculizaba realizar las acciones de búsqueda de sus seres queridos, así como los vicios institucionales y malas prácticas llevadas a cabo por décadas por parte de las fiscalías y procuradurías.

Debido a que el Estado ha incumplido con su obligación de buscar a las personas desaparecidas, son las familias quienes se han organizado y por su propia cuenta han ejecutado las acciones de búsqueda. Por tal razón, con la creación de las comisiones de búsqueda se pretendía que se reestableciera el deber de las instituciones públicas de buscar a las personas desaparecidas de manera inmediata, desformalizada y sin dilación, separada de las acciones de los organismos de procuración de justicia, abonando a la construcción de un vínculo más cercano y accesible con las familias de personas desaparecidas, con la finalidad de recuperar su confianza.

En este sentido, la publicación del decreto sobre la creación de la COBUPEJ sin que se generara un proceso de consulta con familiares de personas desaparecidas y personas especialistas, demostró que las dos últimas



administraciones del Gobierno del Estado no han entendido las funciones de la comisión y la necesidad de que se mantenga la proximidad con las familias, ya que su propia experiencia al buscar a su familiar es clave para el funcionamiento de una comisión de búsqueda. Por lo anterior, la estructura y las funciones de la COBUPEJ parecen una simple reproducción de lo establecido en la LGDFDP a nivel estatal, con alcances mucho más limitados, y no atienden las necesidades de las víctimas y particularidades del contexto de Jalisco. Cabe señalar que para su creación tampoco se tomó como referencia un diagnóstico de la situación de desaparición de personas en la entidad, de la cual debería haber partido el diseño institucional de la misma.

Es importante destacar que desde su arranque la COBUPEJ ha enfrentado múltiples retos para que su estructura sea implementada y consolidada acorde con la problemática de la desaparición de personas en Jalisco, lo establecido en la LGDFDP y en su decreto de creación. A la fecha no se han podido generar las adecuaciones referentes a las atribuciones y la estructura de la COBUPEJ. Todavía no se ha aprobado la iniciativa de Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco presentada ante el



Congreso local en el mes de octubre de 2019, y por otro lado, no se ha emitido el Reglamento Interno de la COBUPEJ, a pesar de que la persona a cargo de dicha dependencia debió presentar este proyecto de manera inmediata ante la Secretaría General de Gobierno, según lo establecido en el artículo transitorio tercero del decreto de su creación⁴⁶², lo cual tuvo que haber pasado en 2018. Cabe señalar que ambos documentos son de suma relevancia para atender las necesidades y experiencias de las familias, responder a los más altos estándares en materia de búsqueda y por ende, subsanar las deficiencias normativas que se han presentado a lo largo de los últimos dos años y que han obstaculizado la labor de búsqueda y el cumplimiento de las funciones de la COBUPEJ.

Ante la cantidad de más de 11 mil personas desaparecidas en Jalisco y la cifra incrementada de reportes y noticias recibidas por año por parte de la COBUPEJ, se requiere una alta capacidad técnica y operativa, así como mecanismos de distribución de funciones, coordinación y descentralización claros, integrales y eficaces para responder al reto de esta grave problemática. Durante los 26 meses de funciones de la COBUPEJ se han observado

462. Decreto del Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, mediante el cual se crea la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco. DIGELAG DEC 008/2018. 24 de abril de 2020. Transitorio Tercero.



numerosos aspectos que están pendientes por consolidarse, pero por otro lado, se perciben también varios avances en su institucionalización.

Cabe señalar que a esta situación contribuyen tanto factores internos de la misma COBUPEJ, así como omisiones de carácter externo que no han sido atendidas desde antes y durante su proceso de fortalecimiento. Entre estas omisiones se encuentran la falta de comprensión del marco normativo correspondiente por parte del Ejecutivo Estatal, poca voluntad política y acción colaborativa interinstitucional y deficiencias en coordinación, falta de procedimientos de participación conjunta formales, y la necesidad de fortalecer la transparencia y máxima publicidad sobre las acciones de la COBUPEJ, así como los trámites dilatorios y burocráticos relacionados con la obtención de recursos suficientes y adecuados para ejecutar sus acciones y adquisición de bienes.

En lo que concierne a la efectiva coordinación interinstitucional, es importante destacar que la búsqueda no es una obligación que corresponde únicamente a la COBUPEJ. La búsqueda debe constituir una prioridad de todas las autoridades encargadas de los tres órdenes de gobierno, ser coordinada



y asumida de manera integral dentro del todo el aparato estatal, e incluso ser respaldada por la sociedad civil, y además se necesita claridad en roles y responsabilidades para evitar reticencias y conflictos.

En este aspecto, las principales deficiencias de coordinación se han presentado en la relación entre la COBUPEJ y la FEPD, por la cual los procesos de búsqueda han quedado afectados por las omisiones en el acceso a la justicia e impunidad, y la resistencia de proporcionar información. En este punto, se requieren ajustes en la propuesta de ley estatal en materia de desaparición para la clara distribución de roles y la creación de nuevos mecanismos de colaboración, y por otro lado la adaptación a esta lógica de operar, en aras de brindar respuestas a las familias y garantizar el acceso a la verdad. Igualmente en lo referente a la coordinación, es importante destacar el avance importante en la búsqueda en el ámbito forense con el establecimiento del módulo de la COBUPEJ en las instalaciones del IJCF, a fin de cumplir y garantizar que los procesos de identificación de personas estén coordinados, y por otro lado la creación del cargo relacionado con el módulo C5.



Respecto al impulso y rol de familiares de personas desaparecidas en crear las comisiones de búsquedas, es preocupante que en Jalisco todavía no se ha logrado formalizar los mecanismos de participación y rendición de cuentas, y que principalmente a la fecha no se ha creado el Consejo Estatal Ciudadano.

Sobre algunos de los factores internos que es necesario que cumpla la COBUPEJ para su consolidación, se encuentran la creación y ejecución de mecanismos de descentralización en los procesos de búsqueda que sean efectivos en todo el territorio de Jalisco, al igual que aumentar la actividad de difusión y la publicación de un sitio web oficial con actualización periódica sobre sus funciones y actividades, ya que si bien se ha entablado comunicación con autoridades municipales y se ha creado un puesto relacionado con la coordinación regional para dar seguimiento a las acciones de búsqueda en diversas regiones del estado, al igual que se ha incrementado la publicación de las fichas de personas desaparecidas a través de redes sociales, esto no ha sido suficiente para todavía garantizar la plena accesibilidad y cumplir con las necesidades de las familias fuera del AMG.



Durante el primer año de su operación, la COBUPEJ no contaba con los recursos suficientes para realizar sus funciones de manera adecuada, llegando en el mes de febrero de 2019 a ser conformada por solo una persona, y realizando sus labores en instalaciones deficientes para brindar una atención en condiciones dignas y adecuadas. Entre años 2019 y 2020 le fue asignado un presupuesto mayor, hasta contar con una plantilla de 22 plazas y tener establecido un avanzado y amplio organigrama, sin embargo estos avances no se pudieron traducir en la contratación de todo el personal suficiente para cubrir las necesidades de puestos previstos en dicho organigrama, y por otro lado, en generar las condiciones de contratación estables y adecuadas. El aumento de los recursos tampoco se reflejó en la adquisición del equipo y herramientas tecnológicas y especializadas para realizar las acciones de búsqueda.

Y si bien, la cantidad de presupuesto asignado a la COBUPEJ demostró que el discurso del gobierno estatal rebasa su compromiso sobre el tema y en este sentido, aunque se logró la inauguración de unas instalaciones amplias y dignas, en febrero de 2020, existe el reto de distribuir de manera adecuada los recursos materiales y personales en el desarrollo de las actividades de búsqueda, ya que estos no siempre han resultado suficientes para lograr



solventar las debilidades institucionales. Por lo anterior, se reitera la relevancia de poder contar en Jalisco con un Fondo Estatal en materia de Desaparición.

Aunado a lo anterior no se han implementado de manera formal estrategias especializadas y diferenciadas para realizar acciones de búsqueda desde distintas ópticas, lo cual resulta clave considerando la elevada cantidad de desapariciones que han sucedido durante las últimas décadas en Jalisco, pero también tomando en cuenta que la problemática de desaparición de personas no es un asunto resuelto o problema únicamente del pasado, sino que constituye un fenómeno que sigue ocurriendo y continúa incrementando. Para este aspecto será de suma relevancia tanto la generación de protocolos y guías correspondientes a nivel estatal, mecanismos de articulación conjunta, así como bases de datos sobre las acciones de búsqueda realizadas, mismas que actualmente no se contabilizan, y por otro lado, para su ejecución sería clave considerar la aplicación obligatoria del recién publicado Protocolo Homologado de Búsqueda por parte de todas las autoridades con el deber de buscar.



Por esto es urgente que se establezcan metodologías específicas de búsqueda inmediata que atiendan la situación de vulnerabilidad de las personas desaparecidas, así como el grupo de población al cual pertenecen, características territoriales donde suceden las desapariciones, la complejidad del contexto de violencia y el tiempo de los hechos, cambiando el enfoque y maneras de actuación, dependiendo también de si se trata de una desaparición reciente, de larga o mediana data.

Además, es necesario implementar de otras formas de dar respuestas a las familias y utilizar nuevas herramientas, tales como el análisis de contexto que a la fecha no ha sido aprovechado por la COBUPEJ, ya que no existen informes ni diagnósticos de contexto y tampoco se cuenta con guías o procedimientos para realizarlo, y por otro lado, es clave elaborar un plan estatal de búsqueda con participación de familiares de personas desaparecidas, un gran pendiente de la COBUPEJ. Ante los retos de fortalecer los procesos de búsqueda, es de suma relevancia buscar e implementar estas nuevas formas y estrategias que requieren distintas capacidades y técnicas de búsqueda, dejando las lógicas formalistas, y aprendiendo a



“contar la verdad desde las voces y experiencias de las familias y contextos sociales más de lo que se puede recuperar de los expedientes”⁴⁶³.

Por otro lado, varias declaraciones acerca de la búsqueda de personas desaparecidas, por parte de las y los funcionarios públicos estatales, por ejemplo sobre ya mencionada la “búsqueda virtual”, han demostrado también cómo el ejecutivo puede intervenir de manera directa en los procesos a cargo de la COBUPEJ, evidenciando así la completa dependencia política de la misma al gobierno de Jalisco, desde otras secretarías que dictan cómo se debe buscar sin contar con conocimientos de las leyes correspondientes ni tener experiencia referente a la búsqueda de personas.

Aunque al interior de la COBUPEJ se ha demostrado compromiso y se han generado varias acciones que podrían traducirse en cambios reales y avances, particularmente durante la titularidad de Francelia Hernández Cuevas, mientras no se fortalezca sustancialmente a la institución a fin de mejorar su eficacia, y mientras no se priorice la problemática en toda

463. Participación de Sol Salgado, Comisionada de Búsqueda de Personas del Estado de México. Seminario Internacional “Desapariciones en México: Buscar, juzgar e informar”. Mesa 3. Comisiones Estatales de Búsqueda: entre la cercanía con las víctimas y la atención de la crisis. 8 de septiembre de 2020. Recuperado de: <https://www.facebook.com/164165583607662/videos/3524458250927384>



su dimensión, partiendo del reconocimiento y comprensión real de sus funciones, y de que se requieren medidas extraordinarias para atender la grave crisis de desaparición de personas en Jalisco, la institución constituirá una herramienta más para legitimar las acciones del ejecutivo y no servirá para garantizar los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación integral, y sobre todo la no repetición para las víctimas de desaparición.

Como se ha señalado, la COBUPEJ ha tenido varios logros y el año 2020 ha sido clave para su consolidación y el entendimiento de su rol para su propio personal, para el gobierno estatal y para familiares de personas desaparecidas. Y si bien, tal como se ha señalado, hay avances, de acuerdo con evaluación del CNC sobre el grado de implementación o instrumentación de la LGDFDP y la instalación y puesta en marcha de las comisiones de búsqueda en el país, el resultado de esta valoración correspondiente a la COBUPEJ es débil en comparación con los resultados de otras comisiones de búsqueda. Para la medición se tomaron en cuenta cuatro áreas de interés: aspectos organizativos, recursos disponibles, coordinación con otros actores y procedimientos establecidos⁴⁶⁴ y la información proporcionada

464. Consejo Nacional Ciudadano (2020). Informe Balance sobre Puesta en Marcha de las Comisiones de Búsqueda 2019, pp. 5-6.



por las mismas comisiones de búsqueda. El puntaje que obtuvo la COBUPEJ fue de 44.12 de 100 puntos, lo que colocó a la institución en categoría de avance medio, que abarca un rango de 34 a 66 puntos. Cabe señalar que 12 comisiones se calificaron en el rubro de avance alto, siendo la comisión de búsqueda del estado de Coahuila la que ocupó el primer lugar, con 94.08 puntos, y en cuanto al avance bajo fueron 3 comisiones que entraron en esta categoría, siendo las menos calificadas las comisiones de búsqueda de Sonora y de Chiapas con el resultado de 19.99 puntos⁴⁶⁵.

La evaluación sobre el grado institucionalización de la COBUPEJ no parece ser la más avanzada a comparación con sus contrapartes, por lo que se requieren aún más esfuerzos para abonar a su consolidación, fortalecimiento, y materialización de la voluntad política. Por un lado, es una institución nueva, misma que necesita un proceso de adaptación a lo largo plazo, pero por otro lado, la COBUPEJ tiene más de dos años de funcionamiento y para muchas familias que han invertido tanto en su construcción y la han impulsado, ya no hay tiempo para esperar más sin respuestas. En este sentido se subraya que por parte de esta comisión de búsqueda se ha generado un importante acercamiento con familiares de personas desaparecidas, y si bien esto

465. *Ibid.* pp. 22-23.



responde a la realidad de que el proceso de las comisiones de búsqueda viene desde abajo, construido a partir de las experiencias y necesidades de las familias, el aparato del Estado mediante sus poderes tanto legislativo, como ejecutivo tiene que tomar una postura mucho más fuerte ante el contexto y generar las condiciones adecuadas para el cumplimiento de su compromiso con las víctimas.

En este sentido, para las dos últimas administraciones públicas del estado de Jalisco (la de Aristóteles Sandoval Díaz y de Enrique Alfaro Ramírez) el tema de desaparición de personas sin duda se ha vuelto prioritario y se han tomado diversas medidas y estrategias para atender la gravedad de la situación. Sin embargo, pese a la presentación de varias herramientas, entre ellas, la creación de la FEPD, instalación de la COBUPEJ o la presentación de la Estrategia Integral de Atención a Víctimas de Desaparición, esto no ha sido suficiente para responder a la emergencia de desaparición de personas que existe en la entidad y varios de los avances quedaron sin continuidad y sin cobertura.

Y aunque públicamente se ha difundido un discurso gubernamental que tiende a garantizar el acceso a la verdad y a la justicia, esto no implica



que se hayan generado las condiciones reales que permitan establecer las políticas públicas integrales y eficaces. En lugar de la emisión de discursos presentados en eventos mediáticos que no corresponden a las acciones llevadas a cabo en la realidad, se requieren soluciones concretas, claras y resultados reales, sin depender de los intereses ni las voluntades políticas que parecen ser poco duraderas. Las palabras no van a cubrir a largo plazo las necesidades y las ausencias que ocasiona la desaparición de un familiar. Si el proceso de creación de las nuevas instituciones no queda acompañado de un verdadero respaldo político y compromiso, con participación de las familias y con los recursos suficientes y adecuados, por más que se le agreguen a su estructura o sus funciones los más altos estándares en la materia partir de los marcos normativos correspondientes, estas instituciones y políticas públicas más que abonar a revertir las inercias institucionales y transformar la realidad, formarían parte de una fachada de simulación, complicidad y con apuesta final de mantener la impunidad, encubrimiento, silencio e incertidumbre.