

## CAPÍTULO SEXTO

### LAS INSTITUCIONES DE BÚSQUEDA: RESISTENCIA FRENTE A LA IMPUNIDAD

Volga de PINA RAVEST

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La institucionalización del modelo mexicano de búsqueda extrajudicial o desformalizada.* III. *La localización y restitución como fin principal y la centralidad de las víctimas.* IV. *La ampliación del universo de víctimas a localizar.* V. *A modo de conclusión: oportunidades del modelo para desobstruir la respuesta estatal.* VI. *Bibliografía.*

#### I. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se presenta una reflexión sobre la institucionalización del modelo de búsqueda *desformalizada* o *extrajudicial* de personas desaparecidas que se ha adoptado en México a partir de la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas<sup>1</sup> (Ley General o LGD), aprobada en 2017.

Esta reflexión parte de la experiencia adquirida por la autora durante el proceso de discusión de esa ley, en el que tuve la oportunidad de colaborar como integrante del equipo de personas asesoras técnicas del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, uno de los principales grupos de familiares de personas desaparecidas que la impulsó. Asimismo, se nutre del seguimiento que el Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México (ODIM) ha efectuado del proceso de implementación de esta ley.

La Ley General prevé, entre muchas otras cuestiones, la creación de un nuevo grupo de instancias denominadas “comisiones de búsqueda” —en-cargadas de la búsqueda *desformalizada*—, que son independientes de las

---

<sup>1</sup> Véase la LGD en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmddf.htm> (consultada el 13 de diciembre de 2022).

fiscalías especializadas que investigan las desapariciones en su dimensión de delito o crimen, y que tienen a su cargo la búsqueda que denominamos *formalizada o judicial*, por estar sujeta a las reglas y formalidades de la investigación y del proceso penal, y por tener como fin la eventual judicialización de los casos.

Con la creación de esta vía alterna de búsqueda se espera garantizar la plena participación de las víctimas en los procesos de búsqueda y el empleo de enfoques metodológicos tendentes a mejorar en cantidad y calidad la información que se tiene sobre las desapariciones y, en especial, sobre el paradero de las personas desaparecidas, al margen de la infructuosa tarea de buscar a los culpables y de las deficiencias que han caracterizado la actuación de las fiscalías en la búsqueda de las personas desaparecidas. Sin embargo, existen algunas resistencias respecto a este modelo.

En otros países, donde también se cuenta con un número alto de desapariciones, se han puesto en marcha mecanismos similares, como en Colombia o Perú. Resultan interesantes las razones y demandas que condujeron a su puesta en marcha. A pesar de las enormes diferencias existentes entre los regímenes de violencia y contextos en que las desapariciones suceden, así como de cada proceso de demanda e institucionalización de estas instancias de búsqueda, las razones de este cambio son similares. Nos hablan de un fracaso del sistema de justicia penal —en abstracto— para localizar a las personas desaparecidas y de una tendencia a su abandono, al menos parcial, para tal fin.

El momento en que se encuentra la implementación de este modelo y la información disponible impiden evaluar sus resultados, pero es oportuno para reflexionar sobre las razones por las que se impulsó y las oportunidades que brinda para rearticular la respuesta estatal y desobstruir ciertas vías de atención a las desapariciones. En este ensayo se concluye que esta reforma puede concebirse como un *bypass institucional* (Prado, 2017), es decir, una vía para dar respuesta a las desapariciones, alterna a las fiscalías, que puede generar una mejora en las acciones de búsqueda y sus resultados.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se analizan las reflexiones que condujeron a la adopción de este modelo de búsqueda en México; más adelante, dos aspectos fundamentales que lo caracterizan, que son “la localización y restitución como fin principal y la centralidad de las víctimas” y “la ampliación del universo de víctimas a localizar”. Finalmente, y a modo de conclusión, se reflexiona sobre las oportunidades que tiene este modelo para mejorar, en general, la respuesta estatal frente a las desapariciones.

## II. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MODELO MEXICANO DE BÚSQUEDA EXTRAJUDICIAL O DESFORMALIZADA

La Ley General fue resultado de un largo proceso de movilización y discusión impulsado por familiares de personas desaparecidas de distintas entidades del país que unieron esfuerzos y fue acompañado tanto por organizaciones de la sociedad civil como por personas expertas y organismos internacionales.

El eje principal de esta reforma es la búsqueda de las personas desaparecidas. Hasta antes de la LGD esta tarea se llevaba a cabo, desde la esfera institucional, en algunas entidades, por las fiscalías especializadas e instancias auxiliares (como servicios periciales y policías), con bastantes deficiencias. A nivel extrainstitucional, por grupos de familiares que efectúan, desde hace bastante tiempo, acciones de búsqueda “directa”, tanto en vida como bajo hipótesis de muerte, con acompañamiento de instancias estatales, en algunos casos.

La necesidad de generar una vía alterna a las fiscalías para atender las demandas de búsqueda de las familias y que permitiera rearticularla desde espacios institucionales menos adversos para las víctimas se planteó con un importante nivel de consenso al interior de uno de los principales grupos que impulsaron la LGD: el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México<sup>2</sup> (Centro de Colaboración Cívica [CCC], 2018, p. 27).

La recepción de esta demanda dio lugar a este modelo de búsqueda *extrajudicial o desformalizada*, esto es, ajeno a la investigación y al proceso penal, que, como ya se señaló al inicio, está a cargo de las comisiones de búsqueda. Funciona de manera paralela a la búsqueda *judicial o formalizada* que llevan a cabo las fiscalías como parte de la investigación penal de las desapariciones, aunque como estas últimas mantienen obligaciones de impulso a la búsqueda (Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas [LGD], 2022, artículo 68), tanto independientes como coordinadas, por lo que son complementarios y deben actuar de manera articulada.

En el marco de esta reforma se definió que las comisiones estuvieran dentro del Poder Ejecutivo. La LGD (2022, artículo 50) indica que la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, instancia relevante dentro del gabinete, y que ejerce, en la práctica, funciones de coordinación en muchos temas, al menos formalmente. Del mismo modo, dispone que cada entidad

---

<sup>2</sup> Agrupaba en ese momento a cerca de cincuenta colectivos de familiares (CCC, 2018, p. 13).

debe contar con una comisión local de búsqueda (CLB), que desarrollará funciones análogas a las de la CNB, y aunque la ley no indica explícitamente que deban tener un diseño idéntico, la mayoría se encuentran adscritas al Poder Ejecutivo de cada estado.

Con esto se busca que la autoridad política asumiera formalmente obligaciones amplias y de coordinación respecto de la búsqueda de personas desaparecidas y la ampliación de los espacios de interlocución de las víctimas con instancias estatales, que en muchos estados se concentraban anteriormente en las fiscalías.

Actualmente ya operan en el país la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), y han sido creadas las comisiones locales de búsqueda (CLB) de las 32 entidades federativas, aunque no todas operan con capacidades adecuadas. Sólo una entidad del país (Chihuahua) optó por mantener el modelo anterior y creó su comisión de búsqueda como parte de la fiscalía,<sup>3</sup> aunque otorgándole las atribuciones que prevé la LGD para las nuevas instancias de búsqueda (Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México [ODIM], 2020, pp. 8 y 9).

Las comisiones no son un ente auxiliar de las fiscalías ni actúan bajo su mando y conducción, salvo en el caso indicado, que es *suigeneris*. Su función no es producir información para las investigaciones penales sobre desapariciones. Este modelo no ha sido comprendido adecuadamente por todos los actores institucionales involucrados en las tareas de búsqueda, lo que en parte obstaculiza su ejecución y el logro de otros fines de la Ley General.

La búsqueda y localización de las personas desaparecidas figura como una de las principales exigencias de sus familias prácticamente desde que inició la crisis de desapariciones asociadas a “la guerra contra el crimen organizado” en México hace casi una década y media. También ha sido parte de las demandas de distintos grupos de familias de personas desaparecidas durante la “Guerra Sucia”, aunque desde claves narrativas distintas.

Dado que las condiciones en las que ocurren las desapariciones varían espacial y temporalmente por elementos de contexto y los que caracterizan el régimen de violencia en que se presentan, las demandas sobre búsqueda también han adoptado formas distintas. Algunas se entrelazan con demandas amplias de verdad, justicia y reparación, pero otras implican cuestiones más concretas, como el ingreso a cuarteles o centros de privación de la libertad, el despliegue de cierto tipo de operativos, el uso de ciertas tecnologías

---

<sup>3</sup> En Tamaulipas, la comisión de búsqueda originalmente fue creada también dentro de la fiscalía (como órgano desconcentrado); sin embargo, en 2021 se transfirió al Poder Ejecutivo de la entidad, en una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas (Congreso del Estado de Tamaulipas, 2021, Decreto LXIV-796).

de la información o la integración y cotejo de registros a gran escala. Todo esto para determinar la suerte, el paradero o el destino de una persona desaparecida, con independencia de si resultan útiles para otros fines.

Desde que surgieron los primeros grupos de familiares de personas desaparecidas en el norte del país en 2009, y este problema se conoció públicamente, las desapariciones han aumentado, y se han expandido territorialmente. Actualmente hay registro de la existencia de personas desaparecidas en prácticamente todas las entidades del país, y la cifra oficial ya superó las 100,000 víctimas. Hasta el momento los mecanismos adoptados para dar respuesta a las demandas de las familias han sido ineficaces para encontrar a sus seres queridos.

Como se analiza en distintos capítulos, el Estado ha buscado responder a las demandas de las familias de personas desaparecidas y de sus coaliciones de distintas formas. Éstas incluyen la adopción de un marco legal y reformas institucionales, políticas de atención a víctimas y respuestas simbólicas, que han sido variables en el tiempo y en el espacio. Hay entidades donde el impulso de estos grupos ha sido más fuerte y, por tanto, se han logrado respuestas más sofisticadas a nivel macro y meso, como se analiza en el capítulo cuarto, pero esto no se traduce en las respuestas a nivel individual (micro), y que es la que las víctimas esperan obtener en concreto para su caso.

Gran parte de los esfuerzos se encaminaron por muchos años a mejorar la forma en que las desapariciones son investigadas dentro del sistema de justicia penal. Esto puso el foco en las fiscalías (antes llamadas procuradurías) y su aproximación a las desapariciones exclusivamente como un delito. Específicamente, se impulsaba que estas instancias adaptaran su diseño y metodologías de trabajo para efectuar acciones de búsqueda encaminadas a localizar a las víctimas, porque técnicamente la investigación se dirige al esclarecimiento de los hechos para eventualmente lograr la sanción de las personas responsables o perpetradoras del crimen y la reparación del daño, antes que la localización de la víctima como tal.

Lo anterior dio pie a un proceso de institucionalización tendente a mejorar las acciones de búsqueda, ligada a la investigación. Éste incluyó, entre otras cuestiones, el establecimiento de fiscalías especializadas en desapariciones y/o de unidades de búsqueda dentro de éstas; la creación de protocolos de búsqueda y mecanismos de alerta y coordinación de distintos tipos, e incluso mejoras en el ámbito forense. Esto generó en los hechos una separación metodológica entre búsqueda e investigación en el quehacer cotidiano tanto de instituciones como de familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales involucra-

dos en el tema. Por ejemplo, el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada (Procuraduría General de la República [PGR], 2015) ya hacía una distinción entre procesos de búsqueda e investigación.<sup>4</sup>

A pesar de estos cambios, aun en las entidades donde previamente se lograron mecanismos más robustos de búsqueda ligados a las fiscalías, como el Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata (GEBI) de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León (hoy fiscalía general), la Unidad Especializada de Búsqueda Inmediata de la Fiscalía General de Justicia de Coahuila o la Unidad Especial de Búsqueda de Personas de la Procuraduría General de la República (hoy fiscalía general), la mayoría de los casos de desaparición se encuentran prácticamente paralizados, y las fiscalías no han reportado resultados notables ni en términos de sanción de perpetradores ni tampoco de localización.

Las familias, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales que trabajan el tema han documentado ampliamente las deficiencias del sistema de justicia penal para hacer frente a este problema. Por su parte, el trabajo realizado por el ODIM en distintas entidades del país ha permitido constatar que la respuesta ha sido deficiente tanto a nivel búsqueda como de investigación (ODIM, 2019a, p. 56, y 2019b, pp. 50-55).

Durante el proceso de consulta de la LGD, representantes de colectivos de familiares de varios estados del país presentaron una serie de razones que dieron pie a la propuesta de crear una vía alternativa de búsqueda. Fue frecuente escuchar frases como “investigan a las víctimas y no a los perpetradores”, “nadie les busca más que nosotros mismos”, “la justicia se las dejamos a ustedes (a las fiscalías) pero alguien debe buscarles”, “si les buscan en sus escritorios u oficinas no les van a localizar”, “el estado nos tiene que acompañar en la búsqueda”.

De este modo, las principales características o componentes del modelo de búsqueda actual se enmarcan en la exigencia de una respuesta inmediata a las demandas de las familias en materia de búsqueda y localización de personas desaparecidas, así como las relacionadas con la identificación de personas localizadas sin vida, que no han logrado dar resultados en el seno de las fiscalías.

---

<sup>4</sup> Éste ya no se encuentra vigente, ya que fue sustituido por el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares (Conferencia Nacional de Procuración de Justicia [CNPJ], 2018), creado por mandato de la LGD, y que también incorpora disposiciones relacionadas con la búsqueda.

En el proceso de discusión también se analizaron las experiencias de otros países en los que se han creado instancias específicas para la búsqueda de personas desaparecidas, en especial la de los que crearon mecanismos extrajudiciales o *desformalizados* después de intentar movilizar sin éxito al sistema de justicia.

Las instancias encargadas de la investigación y persecución penal no suelen estar dispuestas a asumir la investigación y la búsqueda, lo cual no sólo sucede en México. Se trata de instituciones “con culturas institucionales tradicionales”, herméticas, que no consideran apropiadamente las voces de los familiares, ni les mantienen informados, y cuyos fines no siempre están alineados con los de las víctimas (Hinestroza *et al.*, 2021, p. 8).

El carácter *desformalizado* de la búsqueda se planteó precisamente como un modo de hacer frente a los distintos problemas que arrojan los métodos y prácticas que rodean la investigación criminal, que suele estar encaminada a generar “prueba” de cargo contra los responsables, y no siempre son idóneos para la búsqueda, en tanto deben ceñirse a formalidades y requisitos que pocas veces se cumplen, pues, por ejemplo, mucha de la información que se recibe principalmente por las familias es anónima o de fuente inidentificable, lo que dificulta su incorporación a los expedientes.

Las fiscalías suelen priorizar la ejecución de acciones que son útiles en la persecución de los perpetradores y desestimar aquellas centradas únicamente a determinar el paradero de una víctima como búsquedas *in situ* en determinados lugares (hospitales, morgues, terminales de autobuses, vías públicas, etcétera), que son fundamentales para descartar hipótesis y mejorar las estrategias. Además, tienden a efectuar todas las diligencias de manera burocrática y mediante oficio, porque existen pocos recursos para ejecutar acciones de campo.

Por tanto, se planteó la necesidad de abandonar modelos burocráticos de búsqueda e investigación, centrados en la integración de expedientes (Vargas, 2022) y bajo una lógica de caso aislado, que no arrojaban ningún resultado. La integración de amplios expedientes escritos suele usarse indebidamente para justificar que se hizo trabajo investigativo y que se cumplieron protocolos, y no para lograr avances reales.

Por tanto, el *desformalizar* la búsqueda tiene que ver, por un lado, con las formas de recibir y transmitir información, que deben efectuarse, deseablemente, sin cumplir formalidades excesivas, pero además con elementos de diseño, herramientas y metodologías que permitan superar distintos obstáculos que se presentan en la búsqueda judicial.

Las deficiencias metodológicas y prácticas del sistema de investigación criminal mexicano son profundas y han sido documentadas por distintas organizaciones (véase, por ejemplo, Fiscalía que Sirva, s.f.). Van desde un sistema competencial inoperante frente a la realidad actual, la saturación generada por una incidencia delictiva exorbitante, una permanente falta de recursos y capacidades, corrupción y falta de autonomía, aunque ésta exista formalmente. En este contexto, la impunidad en casos de desaparición es prácticamente absoluta (Comité de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas [CED], 2022, par. 24) y las pocas sentencias existentes logradas no se acercan a una mínima comprensión de este fenómeno, ya que consideran a las desapariciones, respuestas aisladas, como analiza Serrano en el capítulo sexto. A esto se suma que tampoco se logra localizar a las personas desaparecidas.

Las investigaciones tienen baja calidad, incluso en las fiscalías especializadas en investigación de las desapariciones propiamente dichas. No sólo no hay recursos, sino que continúan usándose métodos de investigación que no son útiles en delitos complejos, como son las desapariciones.

Las deficiencias de la búsqueda judicial no sólo se deben a aspectos relacionados con estos problemas de recursos o de métodos. La incapacidad de las fiscalías para dar resultados se enmarca de manera más amplia en el papel que éstas han jugado en la configuración de los regímenes de violencia en que se inscriben las desapariciones en el país. En un escenario ideal, las fiscalías, al investigar todo acto contrario a la ley y lograr un castigo, generarían elementos que tendrían el potencial de desincentivar la práctica de las desapariciones y, por tanto, de configurar de manera distinta las reglas de *acceso, uso y circulación de la violencia*, como describe Ansolabehere en el capítulo primero.

Sin embargo, las fiscalías han actuado de otra forma en muchas entidades del país. Han tenido intereses distintos en la configuración de la violencia. Han participado directamente como perpetradoras en desapariciones, a través de sus agentes y, además, en otros tantos casos, han encubierto desapariciones y cometido distintas omisiones. Dirigen las investigaciones hacia hipótesis insostenibles. Persiguen selectivamente algunos casos, protegiendo a determinados grupos de actores estatales y no estatales, e incluso facilitaron su actuación, al garantizarles impunidad, y también generaron verdades a modo sobre las desapariciones. Con esto se convirtieron en un actor poco confiable para las víctimas. Esto motivó el buscar soluciones al margen de las fiscalías y cuestionar y evaluar la creación de un mecanismo paralelo a éstas.



### III. LA LOCALIZACIÓN Y RESTITUCIÓN COMO FIN PRINCIPAL Y LA CENTRALIDAD DE LAS VÍCTIMAS

La búsqueda implica otra manera de pensar cualquier mecanismo institucional con que se pretenda dar respuesta a las desapariciones, sin importar cuál sea su naturaleza. Supone que el centro de su actuar es localizar a las personas desaparecidas y restituirles a su núcleo familiar con o sin vida. Ésta es la única condición que realmente revierte la calidad de persona desaparecida y con la que la búsqueda efectivamente termina. Se debe buscar para encontrarlos.

Si bien no hay un consenso absoluto sobre las fronteras entre búsqueda e investigación,<sup>5</sup> al menos a nivel de conceptos jurídicos, la distinción central radica en sus fines, y, por tanto, en sus indicadores de éxito. Mientras que la búsqueda tiene como fin la localización de las personas desaparecidas y culmina sólo si ésta se logra, la investigación busca principalmente la determinación de la responsabilidad y la sanción de las personas perpetradoras, así como la eventual reparación del daño a las víctimas.

En teoría, una buena investigación podría conducir a la localización de una persona desaparecida, pero esto no sucede en prácticamente ningún caso. En principio, porque la mayoría de las investigaciones sobre desapariciones no muestran avances ni han logrado ser judicializadas, pero además porque aunque lo fueran podrían considerarse exitosas y darse por terminadas si se logra acreditar la responsabilidad penal de los perpetradores, aunque la víctima no sea localizada o no se conozca su suerte, su paradero o su destino.

La principal exigencia que muchos grupos de familias colocaron como prioridad durante el proceso de consulta y discusión de la LGD, e incluso desde años antes, fue el establecimiento de un mecanismo que tuviera como mandato legal explícito el localizar a las personas desaparecidas (“que sí buscara”) y cuyos resultados pudieran ser evaluados efectivamente por el índice de localización de personas y no por otras acciones. De ahí que la LGD disponga que los mecanismos de búsqueda deben agotarse totalmente hasta que se determine la suerte o paradero de la persona (LGD, 2022, artículo 79).

En el marco de la discusión sobre el nuevo mecanismo se sumaron distintas reflexiones, que añadieron elementos de juicio sobre las dificultades

---

<sup>5</sup> En parte por las dificultades que representa que la localización de las personas desaparecidas se ubique simultáneamente dentro de estándares de distintos derechos humanos, como el derecho a la verdad, el acceso a la justicia, la investigación y sanción o la reparación.

que presenta el uso del sistema de justicia penal para buscar personas desaparecidas, además de los señalados anteriormente. Entre otras cosas porque cuando la búsqueda se efectúa con fines de persecución penal desalienta la colaboración de posibles perpetradores, testigos y otras personas que poseen información sobre la suerte, paradero o destino de las víctimas. Incluso, muchas veces, ésta se dirige a investigar antecedentes de las víctimas, y no de los perpetradores (ODIM, 2019a, p. 51), lo que también desincentiva la denuncia.

En este punto fue fundamental escuchar la experiencia de los grupos de familiares que hace mucho tiempo habían iniciado experiencias de búsqueda extrainstitucional, esto es, de forma autónoma, y que desarrollan cotidianamente tareas de recopilación de información e inspección de lugares sin acompañamiento estatal o con un acompañamiento mínimo.

Sus testimonios dan cuenta de la disposición a colaborar de muchas personas que tienen información sobre posibles paraderos de personas desaparecidas, y sobre todo de la voluntad que tienen para acercarla a las familias y otros actores, como la Iglesia o las comisiones de derechos humanos, pero no que están dispuestas a hacer lo mismo con la fiscalía o la policía, por temor a represalias por parte de los perpetradores, o de enfrentar consecuencias legales. Muchas personas que por distintos motivos tienen información sobre el paradero de víctimas se han negado a acudir a las fiscalías a aportar información. Cuando las fiscalías les envían citatorios o las visitan, se sienten intimidadas y se niegan a aportar información, e incluso mienten, y esto genera que se sigan hipótesis falsas.

El que el nuevo mecanismo sea capaz de disipar estos temores es fundamental para el acceso a este tipo de información, que es muy necesaria. Para ello es importante que se difunda ampliamente que se busca para localizar y no para determinar sanciones, y que se establezcan procesos adecuados para que esa información pueda hacerse llegar a las comisiones de búsqueda directamente, de tal manera que no genere riesgos para las personas informantes, que muchas veces conviven a nivel territorial con los perpetradores, e incluso forman parte de grupos de éstos.

La LGD dispone en distintos artículos que las comisiones de búsqueda puedan recibir información de manera anónima o informal. Por ejemplo, señala que las comisiones deben disponer de un número telefónico, así como de cualquier otro medio de comunicación de acceso gratuito para proporcionar información, sin necesidad de cumplir con formalidad alguna, para contribuir en la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas (LGD, 2022, artículo 53).

Asimismo, que los reportes o noticias sobre una desaparición puedan hacerse de esta forma por cualquier persona (LGD, 2022, artículo 80), sea familiar o no, con lo que pueden detonarse acciones de búsqueda, sin importar el tiempo que haya transcurrido desde la desaparición. Estas condiciones representan una oportunidad importante de acceder a información para generar estrategias de búsqueda que las fiscalías no podrían recopilar.

En este punto existe un reto: se obliga a las comisiones de búsqueda a informar a las fiscalías cuando del propio reporte o las acciones realizadas supongan que se está en presencia de un delito (LGD, 2022, artículo 89), ya que la ley contiene obligaciones robustas respecto al inicio de investigaciones. No obstante, aunque esto implica que la información será transmitida a las fiscalías, no necesariamente obliga a dar a conocer la fuente de la información. Y esto también da espacio a que las familias decidan si darán seguimiento directo y colaborarán con la investigación o no.

Finalmente, una vez que se definió que se requerían procesos de búsqueda independientes de los fines de persecución penal, se abrió otro gran debate sobre las relaciones de la búsqueda con la justicia. En muchos otros países donde se crearon mecanismos extrajudiciales de búsqueda se han tenido discusiones similares sobre la naturaleza diferenciada de ésta, aunque evidentemente las características de cada mecanismo están dadas por las particularidades de cada conflicto y los regímenes de violencia y contextos que han dado lugar a las desapariciones en cada caso, y también, con la forma en que cada Estado ha respondido frente a éstos.

En Colombia, por ejemplo, en el marco de la creación de la “Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado” (UBPD), que es un órgano autónomo e independiente dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, se dio mucho énfasis al carácter extrajudicial y “humanitario” de la búsqueda.

Al igual que aquí, se consideró que la búsqueda judicial en contextos donde existen conflictos activos genera una falta de voluntad para cooperar, pues el riesgo a enfrentar consecuencias penales o a represalias inhibe a perpetradores o testigos de aportar información (Comisión Colombiana de Juristas [Coljuristas], 2018, pp. 8 y 13). Además que, dentro de los mecanismos judiciales, los procedimientos de recopilación de evidencia y sus reglas son muchas veces obstáculos para la búsqueda y localización, que se convierte en “rehén del proceso legal” (Coljuristas, 2018, pp. 8 y 13).

El mandato de esta instancia es coordinar y contribuir a la implementación de acciones “humanitarias” de búsqueda y localización de personas

desaparecidas en un periodo determinado.<sup>6</sup> Con este adjetivo se distingue de la investigación y sanción a los perpetradores y se alude a otro componente muy relevante en este tipo de mecanismos: evitar que se postergue la búsqueda y priorizar, por sobre otros fines, las necesidades psicosociales y de participación de los familiares, pues en la búsqueda judicial “existe una disyunción entre los objetivos y metodologías de los sistemas de justicia penal y las prioridades de las familias de las personas desaparecidas” (Coljuristas, 2018, p. 13).

Estas discusiones también estuvieron presentes en el proceso de aprobación de la LGD, donde hubo grupos que aludieron al carácter humanitario de ésta. Por ello, dentro de los principios que rigen las acciones, medidas y procedimientos previstos para la búsqueda se incorporó el de enfoque humanitario, que implica que la atención debe estar centrada en el alivio del sufrimiento, de la incertidumbre, y basada en la necesidad de dar respuestas a los familiares (LGD, 2022, artículo 5, fracción IV).

Ahora bien, una pregunta que es frecuente escuchar en torno a este enfoque sobre la búsqueda es si implica un sacrificio de las demandas de justicia. La respuesta es negativa. La creación de un mecanismo extrajudicial o *desformalizado* simplemente busca desplegar un bloque de capacidades estatales especializadas para dar respuesta a las demandas de los familiares con mayor eficacia y lejos de los obstáculos señalados, con presupuestos, recursos y metodologías propios. Además, aumentar el cúmulo de instancias obligadas a efectuar tareas de búsqueda. Las obligaciones y deberes de las fiscalías en materia de investigación y sanción subsisten, e incluso se ven reforzadas con la LGD.

Las experiencias comparadas también dan cuenta de este debate. En el proceso colombiano al que se hizo referencia, se consideró que la búsqueda de las personas desaparecidas es una labor que “trasciende la discusión binaria entre justicia y verdad” (Coljuristas, 2018, p. 6). Con la unidad creada en ese país se busca garantizar en la mayor medida posible los derechos a la verdad y a la reparación de los familiares de las víctimas (Coljuristas, 2018, p. 8).

Sin duda, hay tensiones con las obligaciones relativas a la sanción. Por ejemplo, se prevé que el trabajo del mecanismo extrajudicial y la información que reciba o produzca no podrá ser utilizada para atribuir responsabilidades, y no tendrá valor probatorio, y que las declaraciones que reciba son

---

<sup>6</sup> Fue creada en 2016 como parte del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de la paz estable y duradera, firmado por el estado colombiano y las FARC-EP, 16 años después de la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda, que forma parte de la fiscalía de ese país (Coljuristas, 2018, p. 7).

confidenciales. Las únicas excepciones son los informes técnicos forenses y los elementos materiales asociados a cadáveres, que sí podrán ser requeridos por autoridades judiciales y tendrán valor probatorio. Esto evidentemente generó discusiones, que se salvaron de manera muy sencilla: la labor de esta unidad no impide la realización de investigaciones judiciales (Coljuristas, 2018, p. 16). El Estado no sólo está obligado a garantizar el derecho a la verdad, sino también la investigación y sanción de las personas responsables, el acceso a la justicia de los familiares, el derecho a la reparación y a la verdad.

En el caso de Perú, donde se aprobó una Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas en 2016, con enfoque extrajudicial o desformalizado, también se puso énfasis en el carácter humanitario de la búsqueda. Se consideró que el sistema judicial había fallado por su énfasis en “buscar pruebas, no respuestas; y las pruebas no necesariamente eran las respuestas para las familias” (Jave, 2018, p. 60). Las demandas de las familias y organizaciones mostraban que se priorizaba la “búsqueda del culpable por sobre la de la víctima” (Jave, 2018, p. 75), y en este caso se comenzó a colocar un cambio de visión sobre la búsqueda como una forma de reparación simbólica, con enfoque humanitario, pero que “transmitía un sentido de justicia” (Jave, 2018, p. 73).

La tendencia a considerar deberes específicos respecto a la búsqueda de personas desaparecidas ha cobrado fuerza a nivel global. Incluso, el Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas (CED) dio a conocer los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (2019). En ellos se desarrollan deberes concretos que resaltan las particularidades metodológicas de la búsqueda y dan cuenta de la insuficiencia de los conceptos, el *corpus juris* y las obligaciones que hasta ahora conocemos para lograr dar respuesta a las demandas de localización de las personas desaparecidas, en los mecanismos que tradicionalmente se han encargado de estas tareas.

Cabe reiterar que la existencia de un mecanismo de búsqueda desformalizado no implica la disminución de las exigencias y de obligaciones respecto a la investigación o sanción de perpetradores. Éstas subsisten, e incluso se refuerzan con la LGD, como ya se ha señalado.

Además, debe considerarse que la investigación y búsqueda judicial y extrajudicial son complementarias, por diversos motivos. En especial, porque aunque se hayan creado nuevas instancias se requiere de la intervención del Ministerio Público (fiscalías) en acciones de búsqueda. Los cateos, la geolocalización de dispositivos electrónicos, la intervención de comunicaciones y las exhumaciones tienen calidad formal de actos de investigación y sólo pueden ser llevados a cabo por las fiscalías, e incluso requieren control

judicial, conforme a la normatividad procesal penal (Código Nacional de Procedimientos Penales [CNPP], 2021, artículos 251 y 252). Para fortalecer esa complementariedad, la LGD contempla que las comisiones puedan solicitar a las fiscalías que se ordenen los actos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales y que se recabe autorización judicial para efectuar aquellos que la requieran, y que estas solicitudes se resuelvan oportunamente cuando sean urgentes (LGD, 2022, artículo 95).

Ahora bien, la identificación forense de cuerpos y restos de víctimas sin identificar es otra demanda central de las familias de personas desaparecidas mexicanas. Actualmente se reconoce que existen al menos 52,000 personas fallecidas sin identificar en el país (Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México [MNDM], 2021, p. 7), por lo que se habla ahora de una “crisis forense”. Esta es actualmente una de las áreas donde se requiere mayor elaboración normativa e institucional<sup>7</sup> y construcción de consensos. Las tareas de exhumación y procesamiento forense de restos corresponden legalmente a las fiscalías y requieren de la intervención de los servicios periciales o forenses, que en la mayoría de las entidades del país y a nivel federal dependen de éstas, lo que genera que las acciones de recuperación e identificación de restos humanos o cuerpos inhumados no puedan llevarse a cabo exclusivamente por las comisiones de búsqueda.

Respecto a este tema, como señala Robledo (2019), hace tiempo también hay serios debates, similares a los descritos antes, sobre dos visiones que no necesariamente son excluyentes, pero que sí pueden encontrarse en tensión. La de quienes insisten en recuperar “la verdad completa” de los hechos relacionados con una inhumación ilegal o irregular en un marco de judicialización (con fin de sanción) y quienes defienden la búsqueda “como proceso humanitario y terapéutico que atiende a las necesidades individuales y familiares de recuperar la dignidad existencial interrumpida por la desaparición” (Robledo, 2019, p. 25). Esto ha dado lugar a demandas sobre la creación de mecanismos específicos para la identificación forense, y también sobre la autonomía de los servicios periciales o forenses, en el entendido de que permitiría que otros actores institucionales accedan a estos procesos con fines distintos a la judicialización de casos.

A la fecha, ya se cuenta con dos mecanismos enfocados en temas forenses a nivel nacional. El primero es el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF), que se definió como “un mecanismo de carácter extraordinario, multidisciplinario, con autonomía técnico-científica,

---

<sup>7</sup> Desde 2008 está pendiente la reforma a los servicios periciales del país y el debate sobre su autonomía.

que practicará los peritajes pertinentes sobre los cuerpos o restos óseos que no han sido identificados” (Secretaría de Gobernación, 2020, artículo 1o.). Éste tiene autonomía respecto al gobierno federal, ya que no se encuentra dentro de su estructura administrativa, y se compone de expertos forenses nacionales e internacionales. Colaborará con las fiscalías en estas tareas, aunque hasta el momento se han logrado concretar pocas líneas de trabajo.

El segundo se creó mediante una reforma a la propia LGD, efectuada en mayo de 2022. Se trata del Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH), que sí forma parte de la estructura del gobierno federal, en particular de la Comisión Nacional de Búsqueda (LGD, 2022, artículo 2o., fracción V bis; artículo 4o., fracción I bis; artículo 48, fracción VI bis; artículo 50), y que tiene a su cargo el impulso de un nuevo modelo de identificación de personas, con enfoque masivo (LGD, 2022, artículo 4o., fracción VII quáter). Ambos tienen el reto de lograr obtener información que se encuentra en poder de las fiscalías y encontrar mecanismos legales apropiados para que los procesos de identificación correspondientes puedan ser incorporados a las investigaciones criminales, en su momento.

La coordinación entre comisiones y fiscalías y entre éstas y otras instancias que por distintos motivos intervienen en la búsqueda, como las antes descritas, es uno de los mayores retos del modelo nacional. Aunque la LGD contiene disposiciones tendentes a fortalecer las obligaciones en materia de coordinación y complementariedad entre búsqueda e investigación (véase el artículo 70, fracciones II y f IV) existen distintos conflictos y resistencias, derivados de interpretaciones restrictivas sobre los alcances de la ley y sobre las obligaciones de cada instancia involucrada. Además, claro, de aquellos derivados de la existencia de cada vez más instituciones que deben colaborar en estas tareas.

#### IV. LA AMPLIACIÓN DEL UNIVERSO DE VÍCTIMAS A LOCALIZAR

A diferencia de otros países que han creado mecanismos extrajudiciales de búsqueda que cuentan con un número determinado o al menos determinable de víctimas a localizar, en tanto se enfocan en desapariciones comprendidas dentro de un conflicto determinado en el tiempo y/o espacio (como la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas de Colombia o el mecanismo de búsqueda creado en Perú analizados en el apartado anterior), el caso mexicano es más complejo (Hinestroza *et al.* 2021, p. 17).

Nuestro modelo de búsqueda desformalizada tiene un universo indeterminable de víctimas, e incluso prácticamente infinito si la respuesta en

materia de prevención no mejora; es decir, si no se logran cesar las desapariciones de personas.

La creación de comisiones de búsqueda al margen de las fiscalías tiene como otro de sus objetivos aumentar el universo de casos sujetos a búsqueda o de personas a localizar. Las fiscalías especializadas formalmente investigan exclusivamente los casos que corresponden con los delitos de desaparición forzada y cometida por particulares, previstos por la propia LGD, pero no otros que dan lugar a víctimas con calidad de desaparecidas. En cambio, las comisiones deben atender todo tipo de casos en que se reporte una posible desaparición.

El que la búsqueda —formalizada— dependa de una definición legal determinada ocasiona que otro número importante de casos tenga una atención tardía y que se pierdan horas fundamentales para la búsqueda, ya que, al no encontrarse elementos que permitieran saber si una persona ha sido víctima de un delito,<sup>8</sup> indebidamente se pedía a las familias esperar a que transcurrieran días (72 horas en la práctica) o a que existiera una llamada de rescate u otro indicio que justificara la intervención, y con esto se perdían horas fundamentales para la búsqueda.

Una de las principales demandas de las familias durante su discusión fue que se buscara a todas las personas cuyo paradero es desconocido sin importar la clasificación legal que se dé a su caso o a la existencia de pruebas fuertes sobre la existencia de un delito. Por este motivo, la LGD define, en la fracción XV del artículo 4o. (LGD, 2022), como persona desaparecida a aquella cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito. Ésta es una definición amplia, que no alude a un delito específico, sino que establece que es suficiente con que exista una presunción sobre la existencia de alguno.

Esto permite a las comisiones, desplegar acciones de búsqueda en muchos casos que no hubieran accedido las fiscalías, y, al menos en teoría, tomar conocimiento de otros casos a los que las fiscalías especializadas no tienen acceso. El reto mayúsculo es acceder a esta información.

Las fiscalías no se han mostrado del todo abiertas al intercambio y la colaboración, y no todas las familias de personas desaparecidas se encuentran organizadas ni informadas sobre este proceso de cambio institucional. Además, muchos casos iniciados antes de la aprobación de la LGD se investigan en otro tipo de fiscalías, que no suelen tener interlocución alguna con

---

<sup>8</sup> En la medida en que los únicos datos que se tenían eran que una persona no había llegado a su destino.



las instancias derivadas de la misma. Sin embargo, la información de las fiscalías no es la única disponible. Por ejemplo, un trabajo de documentación con las familias, u otras personas con información, es una vía alternativa.

Con esta definición también se esperaría lograr la aplicación de ciertos estándares mínimos de investigación comunes a todos los delitos, que materialmente implican que una persona esté desaparecida, aunque esto es parte de las serias resistencias que existen en el seno del sistema de investigación criminal, pues el sistema competencial *hiperespecializado* difícilmente va a adaptarse a esta ley general cuando otras fiscalías de distinta especialización (secuestro o trata, por ejemplo) son reguladas por una ley distinta y cuentan con sus propios protocolos.

Para activar la búsqueda ante las comisiones basta con el reporte o noticia de la desaparición, por lo que el estándar para su activación se coloca en la práctica en la preocupación de quien conoce las rutinas de sus familiares y percibe algo que le alarma, en tanto todas las personas estamos sujetas a un potencial riesgo de ser víctimas de algún delito, dadas las condiciones de violencia del país. En muchos casos, las personas finalmente establecen contacto con su familia, pero en otros, no se vuelve a saber de ellas. Las familias enfatizaron que era necesario dar atención oportuna frente a estos supuestos, pues así iniciaron muchos de sus casos.

Este modelo tiene una complejidad respecto a su dimensión temporal. La CNB y las comisiones locales de cada entidad tendrán que hacerse cargo, por igual, de acuerdo con su incidencia, de la búsqueda de las víctimas del periodo de la “Guerra Sucia” que permanecen desaparecidas y de todas las víctimas de desaparición existentes desde entonces y hasta ahora, pues las desapariciones continúan sucediendo. Esto sin duda representa desafíos para la elaboración de diagnósticos y estrategias diferenciados para cada periodo y régimen de violencia que dio y da lugar a desapariciones. Es necesario definir metodologías diferenciadas para documentar y comprender desapariciones que sucedieron hace cincuenta o diez años, y también hace diez días, con fines de búsqueda. Si bien son parte de un universo que comparte algunas características, requieren estrategias distintas de atención y búsqueda.

Finalmente, también hay una dimensión cuantitativa, que a pesar de los avances no se tiene del todo clara, y tiene que ver con determinar cuántas personas se busca. A pesar del amplio reconocimiento de este fenómeno, uno de los grandes desafíos es que si bien no hay una cifra definitiva de las personas desaparecidas, los casos registrados superan la centena de mil, y siguen sucediendo cotidianamente. Las comisiones tienen la tarea de integrar padrones actualizados de víctimas, que mejoren a los que existen, que son

sumamente deficientes, tanto por los temas de clasificación jurídica como por las distintas temporalidades de los casos que atienden. Esto es fundamental para el mejoramiento de estrategias de búsqueda.

En la búsqueda, la calificación jurídica sólo es relevante en tanto permite distinguir tipos de casos y desplegar estrategias particulares, con base en análisis de contexto, patrones o circunstancias particulares en que sucedieron las desapariciones. El que la búsqueda no esté ligada a esta clasificación jurídica o al resto de categorías que limitaban la respuesta ha permitido desestructurar éstas, para dar pie a otras que ya son usadas por distintas comisiones y tienen como finalidad distinguir tipos de acciones de búsqueda que se deben desplegar conforme al tiempo que ha transcurrido desde que se perdió contacto con una persona (búsqueda urgente o inmediata, de larga data o histórica), al uso de herramientas metodológicas particulares (búsqueda por patrones), a la protección reforzada de personas altamente vulnerables frente a una desaparición (búsqueda de personas migrantes, mujeres, niños, niñas y adolescentes o personas vinculadas con movimientos políticos). Esta aproximación permite notar que la búsqueda se estructura a partir de categorías propias, y también de procesos particulares, que pueden generar un cambio en la situación actual.

#### V. A MODO DE CONCLUSIÓN: OPORTUNIDADES DEL MODELO PARA DESOBSTRUIR LA RESPUESTA ESTATAL

Consideramos que es pertinente concebir a este mecanismo como un *bypass institucional* (Prado, 2017) con el que se busca abrir una vía alternativa a través de la cual se prestan servicios o funciones públicas (se da respuesta a un problema público), y que se convierte en una opción para las personas usuarias (las víctimas), en tanto otra u otras instancias sean capaces de conseguir mejores resultados.

Este tipo de reforma mantiene en su lugar a una institución tradicional, que en este caso serían las fiscalías, y trata de ser más eficiente y funcional que éstas. En este tipo de reformas, en lugar de modificar directamente una institución “obstruida”, busca mejorar la respuesta mediante la creación de una institución paralela que realizará funciones similares, y que, por tanto, competirá con la primera. Bajo ciertas condiciones, esto permite una ruptura de las resistencias, e incluso un cambio en el *statu quo*.

En este caso, la nueva institución son las comisiones, que aunque no efectuarán tareas idénticas, dado que no van a investigar delitos, sí asumirán tareas de búsqueda, que también llevan a cabo las fiscalías. Lo que se

pretende lograr es abrir los canales que han impedido avances y generar un cambio en la actuación de ambas instancias a partir de la competencia, y con esto una ruptura del *statu quo*, que ha impedido obtener resultados sustanciales en la localización de las personas desaparecidas. La pregunta central es si efectivamente, en la distribución de facultades y competencias y en la práctica, las comisiones de búsqueda representarán una competencia real para las fiscalías, y, por tanto, podrán operar como un *bypass* efectivo.

La existencia de resistencias a las reformas es natural, y esta comprensión permite una ruta más productiva hacia los intereses y necesidades de las familias en los procesos de institucionalización. Frente a este tipo de reformas existen al menos dos posibles tipos de resistencias iniciales, conforme a Prado (2017): una, la egoísta, que proviene de grupos de interés que se benefician de distintas maneras del *statu quo* e intentan imponer obstáculos para el cambio; la segunda, de orden cognitivo, proviene de personas o grupos que tienen aversión al riesgo y miedo a la incertidumbre o a las potenciales consecuencias negativas de un cambio.

Aunque la autora citada reconoce que éstas no son fáciles de diferenciar en el “mundo real”, las plasmamos aquí con fines metodológicos, dado que en el caso que analizamos nos permiten identificar dos tipos de dinámicas que suelen generar oposición y obstaculización a una reforma y, por tanto, dos posibles estrategias para superarlas, al menos en alguna medida.

En torno a la introducción de este nuevo actor, efectivamente, se han dado distintas resistencias, principalmente por parte de las fiscalías, las que podrían ser del primer tipo. Las fiscalías se han colocado como un importante actor de veto de este modelo, porque probablemente perciben que amenaza el monopolio que hasta ahora habían tenido sobre la atención a las desapariciones, y que pueden evidenciarse una serie de omisiones y negligencias que han impedido la localización de las personas desaparecidas y el avance de las investigaciones, como la pérdida de información y datos de prueba, entre otras. Además, porque suelen ser renuentes a la coordinación con instancias ajenas al sistema de seguridad y procuración de justicia, a causa de un mal entendimiento de su autonomía.

Ante este escenario, las instituciones de procuración de justicia reclaman una invasión de atribuciones que nunca ejercieron apropiadamente, y en muchos casos se niegan a compartir información y a colaborar en acciones conjuntas; aunque cabe decir que también existe insatisfacción en el seno de las propias comisiones, que tienen que ver con sus atribuciones, las que se perciben como débiles o insuficientes.

Esto es sin duda uno de los mayores retos que plantea este modelo. Como se ha documentado en distintas investigaciones del ODIM, pueden

obtenerse mayores resultados cuando se alinean los objetivos de búsqueda entre los diversos actores instituciones participantes (ODIM, 2021, pp. 90 y 91); sin embargo, esto no sucede actualmente.

Además, existen otras voces que son críticas hacia este modelo, y que podrían considerarse como resistencias de tipo cognitivo, que señalan que no era necesario crear un nuevo grupo de instancias, y que estamos ante un nuevo “elefante blanco” dentro de la diáspora disfuncional de instituciones que buscan ofrecer respuesta frente a las desapariciones u otras violaciones a derechos humanos, y que quizá sería apropiado regresar al modelo anterior.

Este modelo ha sido considerado como limitado en algunos espacios, debido a que su finalidad no es generar procesos de rendición de cuentas por graves violaciones a derechos humanos, construcción de paz o lograr respuestas estructurales para hacer frente a los regímenes de violencia que han favorecido la práctica de las desapariciones en México y desestructurar a los grupos que las cometen.

Efectivamente, su puesta en marcha no se inscribe en ese tipo de procesos, cuya discusión exige un proceso de movilización mucho más amplio, que tomará bastante tiempo. Si embargo, sí tiene potencial para lograr mejorar la respuesta estatal frente a las desapariciones, incluso en materia de investigación si logra consolidarse y si las comisiones de búsqueda logran obtener ventaja en cuanto a acceso a la información, registros y sitios de búsqueda, frente a las fiscalías.

El diseño del modelo *desformalizado* y flexible permite a las comisiones, al menos en teoría, reunir mucha más información sobre las desapariciones en el país y acceder a un mayor número de casos. Esto puede generar *per se* un cambio significativo en la situación actual.

Las comisiones de búsqueda no están ligadas a un delito particular, se coordinan mucho mejor entre ellas, tienen mayor confianza por parte de las víctimas (ODIM, 2020, pp. 8 y 9) y no se ven afectadas por los serios problemas competenciales de las fiscalías. Esto les permitirá acceder a mucha más información si se establecen estrategias y metodologías adecuadas.

Aunque es natural que existan resistencias y cuestionamientos frente a este modelo, ante el fracaso de otros mecanismos previos, esta reforma coloca la búsqueda como proceso central de la respuesta estatal en la materia y pretende rearticular y redistribuir las obligaciones y capacidades estatales para mejorar los resultados en la materia, lo cual resultaba necesario, sin lugar a duda.

En la construcción de esta nueva institucionalidad hay retos sobre los que, sin duda, vale la pena reflexionar. Hace tiempo que en México hay una marcada tendencia hacia la creación de instituciones con las que se busca

atajar las deficiencias de otras instituciones, y, en particular, de las fiscalías. Esto ha dado lugar a una diáspora institucional costosa y poco funcional, que nunca termina de adaptarse para lograr resultados concretos, porque apenas algo comienza a fallar, se hacen presentes las tentaciones de efectuar más reformas que sobrecargan de obligaciones a instituciones que se encuentran en un proceso de “germinación”, por decirlo de algún modo, o bien aquellas más extremas, que pretenden eliminar la institución problemática o construir una nueva paralela.

El caso de las comisiones de búsqueda es distinto a otros, y por esto amerita esta reflexión. Son instancias indispensables si se quiere avanzar en la búsqueda de soluciones para las familias de las personas desaparecidas. Para cerrar, se enfatizan las tareas que sí pueden lograr las comisiones para volverse una competencia efectiva, y entonces lograr romper con las resistencias e impulsar mejoras estructurales en el sistema de atención a las desapariciones.

Todo dependerá de encontrar un acomodo que permita un “ganar-ganar”, y eso es precisamente lo que se espera que suceda, o, de lo contrario, veremos fracasar otro esfuerzo de creación institucional, con todos los costos que eso implica para el Estado, pero sobre todo para las familias que esperan una respuesta.

Las instancias creadas de manera previa difícilmente van a colaborar hasta que no obtengan algo a cambio, que les beneficie. Esto facilitará comprender que existen áreas donde las comisiones pueden generar una ventaja competitiva si saben aprovechar su legitimidad y la oportunidad de implementar nuevas metodologías que en verdad superen los obstáculos que implica una concepción exclusivamente jurídico-penal de las desapariciones. Todo proceso de creación institucional debe pasar un proceso de adaptación, el cual será difícil de lograr si, como ha sucedido con otros procesos, se destina toda la energía a pensar en próximas modificaciones, cambiar el diseño o el marco jurídico del nuevo actor.

Las instituciones deben dejarse madurar, máxime si en ellas está puesta toda una serie de exigencias, pero sobre todo de experiencias de las personas que van a ser usuarias de éstas, lo que no pasa en casi ningún proceso de implementación, y que sí sucede en éste.

Aunque sin duda existen problemas de marco jurídico y diseño institucional, antes de dar paso a otra escalada de reformas o *contrarreformas* es importante analizar los resultados que se esperaba lograr con la creación de las comisiones y con la separación de la búsqueda y la investigación y reflexionar sobre las tareas que sí pueden llevar a cabo las comisiones en torno a esto, aun sin la colaboración de fiscalías y otras instancias.

Esta reforma no fue producto de la ocurrencia o de la improvisación. Al contrario, parte de la experiencia y demandas de distintos colectivos y actores que tras años de intentar obtener respuestas en el sistema de justicia penal y de impulsar distintas reformas legales y reestructuras operativas para mejorar las metodologías de trabajo de las fiscalías, asumieron por cuenta propia las tareas de búsqueda y demostraron que sí es posible obtener la información y los resultados que las fiscalías no lograban.

La eficacia que puedan lograr las comisiones de búsqueda es un desafío. No llegan a un escenario vacío, sino que se insertan como nuevas dependencias dentro de un ecosistema institucional muy amplio, en el que existen distintos mecanismos que cumplen funciones similares. Sin embargo, existe una decisión importante que tomar por parte de las responsables: duplicar tareas o apostar a nuevas aproximaciones.

Destaca la recuperación de la experiencia de las familias en la construcción de este mecanismo, que se espera se encamine a la obtención de mejores resultados y a dar plena voz a las familias en la búsqueda. En pocas palabras, a pesar de los desafíos, las deficiencias y las tensiones que atraviesan la cotidianeidad de las comisiones, dentro de la institucionalidad estatal son instancias más cercanas a las personas, y esto debe aprovecharse.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Colaboración Cívica. (2018). *El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México y su camino hacia la incidencia legislativa: la siembra colectiva, una apuesta de esperanza*. Centro de Colaboración Cívica. <https://colaboracioncivica.org/publicaciones/libro-de-sistematizacion-del-mndm>
- Código Nacional de Procedimientos Penales. (2021, febrero 19). Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2018). *Guía 03: Labor humanitaria de búsqueda de los desaparecidos en Colombia*. Coljuristas. [https://www.coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/guia\\_03.pdf](https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/guia_03.pdf)
- Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas (CED). (2019). *Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas*. CED. <https://www.ohchr.org/es/documents/guiding-principles-search-disappeared-persons>
- Comité de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas (CED). (2022, abril 12). *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención*. CED/C/R.9 (Findings), versión avanzada no editada.

- Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. (2018). *Protocolo homologado de investigación para los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares*. Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. México.
- Congreso del Estado de Tamaulipas. (2021, septiembre 8). Decreto LXIV-796 por el que se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipa. <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/TrabajoLegislativo/Decretos/ListadoDecretosExtAnteriores.asp?FechaExp=2021-09-08&Legislatura=LXIV>
- Fiscalía que Sirva. (s.f.). *Qué proponemos*. Recuperada el 14 de diciembre de 2022. [http://fiscaliaquesirva.mx/#Que\\_proponemos](http://fiscaliaquesirva.mx/#Que_proponemos)
- Hinestroza, V., Jave, I., y Huhle, R. (2021). *Comisiones de búsqueda en América Latina. Una apuesta extraordinaria por la integralidad en la investigación de las desapariciones*. GIZ México.
- Jave, I. (Coord.). (2018). *Organizaciones de víctimas y políticas de justicia. Construyendo un enfoque humanitario para la búsqueda de personas desaparecidas*. Pontificia Universidad Católica de Perú. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/133130/Organizaciones%20de%20v%C3%ADctimas%20y%20pol%C3%ADticas%20de%20justicia%20-%20copia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. (2022, mayo 13). Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México [MNDM]. (2021). *La crisis forense en México: más de 52,000 personas fallecidas sin identificar*. <https://www.identificacionhumana.mx/la-crisis-forense-en-mexico-mas-de-52-000-personas-fallecidas-sin-identificar/>
- Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México. (2019a). *Informe sobre desapariciones en el estado de Nuevo León con información de Cadhac*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Flacso, México-Universidad de Oxford-Universidad de Minnesota. <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/791/Informe%20sobre%20Desapariciones%20en%20el%20Estado%20de%20Nuevo%20Le%C3%B3n%20con%20informaci%C3%B3n%20de%20Cadhac>
- Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México. (2019b). *Informe sobre desapariciones en el estado de Coahuila de Zaragoza*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Flacso, México-Universidad de Oxford-Universidad de Minnesota. <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto->

odim/962/Informe%20sobre%20desapariciones%20en%20el%20esta  
do%20de%20Coahuila%20de%20Zaragoza

Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México. (2020). Informe sobre comisiones estatales de búsqueda. ODIM. <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/1389/Informe%20sobre%20Comisiones%20Estatales%20de%20B%0C3%0BA%20squeda>

Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México. (2021). Nombrarlas para encontrarlas. Contexto, dinámicas y respuestas en torno a la desaparición de mujeres en el centro de México. ODIM. <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/1402/Nombrarlas%20para%20encontrarlas>

Prado, M. M. (2017). Institutional Bypasses in Brazil: Overcoming Ex-Ante Resistance to Institutional Reforms. En P. Fortes, L. Boratti, A. Palacios Lleras, T. Gerald Daly (Eds.), *Law and Policy in Latin America* (pp. 113-128). St Antony's Series. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-56694-2\\_7](https://doi.org/10.1057/978-1-137-56694-2_7)

Procuraduría General de la República. (2015). Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, Procuraduría General de la República. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/342262/Protocolo\\_Desaparici\\_n\\_Forzada\\_agosto\\_2015\\_Espa\\_ol.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/342262/Protocolo_Desaparici_n_Forzada_agosto_2015_Espa_ol.pdf)

Robledo, C. (2019). Peinar la historia a contrapelo: reflexiones en torno a la búsqueda y exhumación de fosas comunes en México. *Encartes*, 2(3), 13-42.

Secretaría de Gobernación. (2020). *ACUERDO SNBP/001/2019 por el que se aprueba la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5589797&fecha=19/03/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589797&fecha=19/03/2020#gsc.tab=0)

Vargas, I. (2022). Más que un expediente... Las madres de las personas desaparecidas en México y sus carpetas de investigación. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (73), 143-160. <https://doi.org/10.17141/iconos.73.2022.5152>