

1. Introducción

La desaparición de personas, incluida la desaparición forzada, constituye una violación pluriofensiva de derechos humanos, que además de causar daños irreparables a las víctimas directas, ocasiona sufrimiento indefinido e inmesurable en sus familiares, motivo de la incertidumbre que genera no conocer el paradero de su ser querido.¹

Por su naturaleza e implicaciones, la incidencia de este fenómeno demanda una atención prioritaria por parte del Estado, quien está obligado a emprender una investigación *ex officio*, sin dilación, seria, imparcial y efectiva² encaminada a salvaguardar la integridad y vida de la persona desaparecida, dar con su paradero, identificar y sancionar a los responsables y otorgar una reparación integral a las víctimas.

Desafortunadamente, durante los últimos años la respuesta del aparato gubernamental ante el incremento súbito de este fenómeno ha sido insuficiente. En varios casos, son los familiares de las víctimas quienes, movidos por un profundo amor hacia sus seres queridos desaparecidos, asumen las obligaciones de investigación que corresponden al Estado.³

Esta entidad federativa no fue la excepción. En efecto, los gobiernos anteriores no cumplieron con la obligación de su función, por la deficiente atención brindada ante las desapariciones ocurridas entre su población, los feminicidios y desapariciones de mujeres, niñas y adolescentes, las ejecuciones extrajudiciales y las inhumaciones clandestinas, así como la inexistencia de políticas públicas, estrategias y acciones para

¹ CNDH. Informe Anual de Actividades 2018: *Análisis Situacional de los Derechos Humanos de las Personas Desaparecidas*. Ciudad de México, 2018.

² Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, p. 143

³ Cfr. Recomendación General 1/2017 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. Octubre de 2017.

hacer frente a la situación.⁴

De ahí que la expedición, respectivamente, de la Ley General y Local en la Materia, la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda y sus homólogas locales y el reconocimiento formal realizado por el actual Gobierno del Estado respecto de la gravedad de esta problemática, representan una victoria en la larga y tortuosa lucha emprendida por los familiares de personas desaparecidas en busca de verdad y justicia.

En ese sentido, para cumplir con las responsabilidades que se le han encomendado, la Comisión Estatal de Búsqueda (CEB) deberá apearse a las mejores prácticas, disposiciones legales, protocolos y lineamientos nacionales e internacionales expedidos al efecto, impulsando y generando esfuerzos de vinculación y coordinación interinstitucional entre las autoridades involucradas.

De igual manera, el diseño e implementación de acciones para prevenir, investigar y sancionar los delitos en materia de desaparición de personas, requiere de la colaboración de la sociedad en su conjunto, particularmente de los colectivos de familiares de personas desaparecidas. Su experiencia añade una dimensión humana a la búsqueda de soluciones.⁵

Atendiendo la complejidad de este fenómeno, es necesario generar una estrategia integral a corto, mediano y largo plazo, que demande un esfuerzo interinstitucional y multidisciplinario encaminado a la obtención de resultados.⁶ Para ello, deberán establecerse de manera clara los objetivos sobre los cuales se basará la metodología institucional de trabajo, los alcances de cada una de las atribuciones y los indicadores que permitan la evaluación de resultados.

En consonancia con lo expuesto, humildemente se tiene a bien presentar el siguiente:

2. Plan de Trabajo

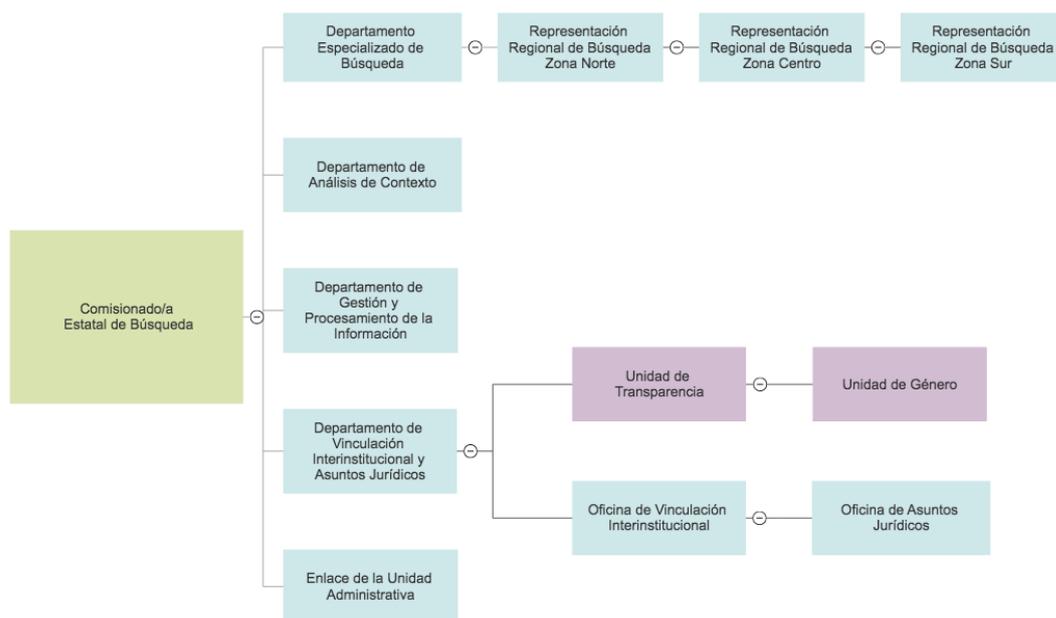
⁴ Gobierno del Estado. *Declaratoria de Programa Emergente por Crisis de Violaciones Graves de Derechos Humanos en Materia de Desaparición de Personas en Veracruz*. Diciembre de 2018.

⁵ Cfr. Recomendación General 1/2017 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. Octubre de 2017.

⁶ Plan Nacional de Búsqueda de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas de Colombia. Bogotá, Colombia. 2012.

2.1 Estructura de la CEB

De conformidad con los artículos 58 fracciones I a IV de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda y 38 fracciones I a IV de la Ley No. 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz, se considera que para el correcto funcionamiento y operatividad en sus actividades sustantivas, la Comisión Estatal de Búsqueda deberá contar, al menos, con la siguiente estructura:



2.2 Delimitación de atribuciones

2.2.1 Departamento Especializado de Búsqueda

De acuerdo con el artículo 46 de la Ley No. 677 para el Estado de Veracruz, este Departamento estará encargado de generar la metodología para la búsqueda inmediata de personas, considerando los protocolos existentes; de solicitar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas que realice actos específicos de investigación; de implementar un mecanismo ágil y eficiente que coadyuve a la pronta localización de personas; y garantizar que se mantenga la cadena de custodia en el lugar de los hechos o hallazgo.

A efecto de garantizar la búsqueda de personas en toda la extensión territorial de la entidad federativa, será necesario establecer representaciones regionales por zonas; esto es, Norte, Centro y Sur.

Para cumplir cabalmente con sus obligaciones, el Departamento deberá implementar estrategias focalizadas en la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas a través de un equipo multidisciplinario, debidamente capacitado y certificado.

Lo anterior, manteniendo comunicación constante y permanente con autoridades de los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil organizada y especialmente, con los Colectivos y Familiares de Personas Desaparecidas.

2.2.2 Departamento de Análisis de Contexto

Las fracciones XLV a XLVIII del artículo 33 de la Ley Estatal en Materia de Desaparición de Personas, prevé que este Departamento tenga atribuciones para 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. Asimismo, aquellos diagnósticos que den cuenta de las características y patrones de desaparición bajo un enfoque diferenciado. Lo anterior, a efecto de generar informes de análisis de contexto que incorporen elementos sociológicos, antropológicos y victimológicos a los procesos de búsqueda.

Paralelamente, el Departamento de Análisis de Contexto deberá suministrar, sistematizar, analizar y actualizar la información de hechos y datos sobre la desaparición de personas y los delitos conexos previstos en la Ley General.

Contar con información suficiente sobre el contexto general y específico de las desapariciones en el Estado, permitirá generar políticas efectivas para su prevención, así como metodologías de reacción ante la incidencia de estos delitos.

2.2.3 Departamento de Gestión y Procesamiento de la Información

Los artículos 33 fracción XLIX y 38 fracción III de la Ley No. 677 para el Estado de Veracruz establecen que este Departamento será el encargado de realizar las acciones necesarias para recabar y cruzar la información contenida en las bases de datos que establecen las leyes en la materia, así como la información contenida en otros sistemas que puedan contribuir en la búsqueda, localización e identificación de una persona desaparecida o no localizada.

Esto es, construir y sistematizar los datos e información forense y de identificación humana existentes, además de los que se desprendan de las labores de búsqueda. Ello,

mediante un equipo especializado en el manejo de datos.

2.2.4 Departamento de Vinculación Interinstitucional y Asuntos Jurídicos

Para el efectivo ejercicio de sus funciones; este departamento se dividirá en dos oficinas sustantivas: a) La oficina de Vinculación Interinstitucional y; b) La oficina de Asuntos Jurídicos.

La primera de las mencionadas será la encargada de generar las políticas de colaboración y cooperación entre las diferentes autoridades e instituciones que participan e intervienen en la búsqueda de personas desaparecidas, así como de proponerle al Titular de la Comisión que celebre, previo acuerdo con el Ejecutivo, los convenios que se requieran con las autoridades competentes.

De igual manera, canalizará a los Familiares y Víctimas Indirectas que así lo requieran ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, para que se cubran los apoyos que necesiten a través del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

Por su parte, la oficina de Asuntos Jurídicos tendrá como atribución la integración, resguardo y seguimiento de los expedientes que se inicien en la Comisión con motivo de los reportes, noticias o denuncias por personas desaparecidas o no localizadas. Al efecto, deberá generar acciones de búsqueda adecuadas para cada caso concreto.

Paralelamente, mantendrá comunicación permanente con el Departamento de Gestión y Procesamiento de la Información para la efectiva actualización de las bases de datos y registros previstos en la Ley General; elaborará los proyectos de lineamientos y protocolos; revisará los proyectos de contratos y convenios de los que forme parte la Comisión y le competarán todos aquellos asuntos de naturaleza jurídica que la involucren.

2.2.4.1 Unidad de Transparencia

Esta Unidad se encontrará estructuralmente dentro del Departamento de Vinculación Interinstitucional y Asuntos Jurídicos, y será la instancia administrativa responsable de la recepción de las solicitudes de acceso a la información y su trámite.

Asimismo, generará las versiones públicas de los documentos que emita la Comisión y mantendrá comunicación continua y permanente con la Unidad de Transparencia del Estado.

Lo anterior, atendiendo a las responsabilidades previstas para los sujetos obligados en la Ley No. 875 para el Estado de Veracruz, en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

2.2.4.2 Unidad de Género

Esta Unidad también se encontrará adscrita al Departamento de Vinculación Interinstitucional de Asuntos Jurídicos, y será la encargada de la observación, seguimiento y evaluación de las políticas en materia de igualdad entre mujeres y hombres, de la transversalización del principio de no discriminación y de perspectiva de género dentro de la Institución, así como todas aquellas que le atribuya la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Veracruz.

2.2.5 Enlace de la Unidad Administrativa

En atención a la calidad jurídica de la Comisión Estatal de Búsqueda como órgano administrativo desconcentrado, deberá existir un Enlace con la Unidad Administrativa de la Secretaría de Gobierno, que sea el responsable de llevar el registro de los bienes muebles e inmuebles con los que se cuente, de establecer los mecanismos, medidas y acciones de racionalidad y disciplina presupuestal, de mantener comunicación permanente con la Secretaría de Finanzas y Planeación y coordinar las solicitudes de insumos necesarios para el adecuado funcionamiento de la institución.

2.3 Implementación de objetivos

Como se manifestó anteriormente, resulta de vital importancia generar una estrategia encaminada a la obtención de resultados a través de un esfuerzo multidisciplinario e interinstitucional.

En ese sentido, se advierte que de las funciones otorgadas a la Comisión Estatal de Búsqueda a través de las leyes en la materia, se desprenden cuatro atribuciones generales: **a)** De Búsqueda y Localización de Personas; **b)** De Análisis de Contexto; **c)** De Gestión, Procesamiento y Sistematización de la Información y; **d)** De Apoyo a Víctimas Indirectas y Familiares.

De ahí que, atendiendo las características generales de este fenómeno, las necesidades específicas en esta entidad federativa y a efecto de implementar un plan que se apegue lo más posible a los criterios utilizados por la Comisión Nacional de Búsqueda en su Programa Nacional, se proponen los siguientes objetivos y metas específicas:

Atribución	Objetivos
1. BÚSQUEDA Y	1. Adquisición de equipo especializado y medios de transporte.

Atribución	Objetivos
LOCALIZACIÓN DE PERSONAS	2. Garantizar la búsqueda de personas en toda la extensión territorial de la entidad federativa.
	3. Implementar las políticas y estrategias para la búsqueda de personas.
	4. Generar las políticas de coordinación interinstitucional entre las diferentes autoridades que participan en la búsqueda y localización de personas.
	5. Establecer mecanismos de comunicación y participación con la sociedad civil y familiares

Atribución	Objetivos
2. ANÁLISIS DE CONTEXTO	1. Creación de marco metodológico para el análisis de contexto.
	2. Analizar el problema de la desaparición forzada de personas.
	3. Realizar un diagnóstico de la problemática de la desaparición forzada y desaparición cometida por particulares en la entidad.
	4. Realizar un diagnóstico del problema de acuerdo a episodios críticos de desaparición en la entidad y principales grupos vulnerables afectados.

Atribución	Objetivos
3. GESTIÓN, PROCESAMIENTO Y SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	1. Adquisición de equipo tecnológico y de comunicación para el almacenamiento, análisis y procesamiento de la información.
	2. Recolectar información histórica de todas las instituciones que pueda servir para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas o no localizadas.
	3. Implementación de un registro digital integral que permita el análisis multidimensional de datos y la vinculación de diferentes fuentes de información.
	4. Depurar y verificar los datos recolectados en bases de datos no estructuradas de personas desaparecidas.

Atribución	Objetivos
4. APOYO A VÍCTIMAS INDIRECTAS Y FAMILIARES	1. Asesorar y canalizar a los Familiares que así lo requieran, ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas.
	2. Gestionar que la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas cubra los Gastos de Ayuda cuando lo requieran los familiares.
	3. Facilitar el trámite de visas humanitarias para familiares de personas extranjeras desaparecidas en Veracruz.

Lo anterior, podrá lograrse siempre y cuando la Comisión cuente con la infraestructura y recursos materiales necesarios y suficientes, así como con un equipo multidisciplinario debidamente equipado y capacitado, que generen las condiciones en las que se pueda implementar, de manera efectiva, un mecanismo ágil y eficiente que responda cabalmente a las responsabilidades y objetivos planteados.

2.4 Líneas de acción e indicadores de resultados

Objetivo	Líneas de Acción	Indicadores
1.1 Adquisición de equipo especializado y medios de transporte.	Identificar y capacitar a las y los usuarios de estas herramientas para su efectiva utilización y mejores resultados	Mejores prácticas para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas o no localizadas.
1.2 Garantizar la búsqueda de personas en todo el Estado.	Identificar instituciones y lugares donde se pudieran localizar personas desaparecidas, tanto con como sin vida. Firma de convenios con diversas instituciones para realizar acciones de búsqueda. Recabar datos personales y generar registros de datos biométricos. Realizar campañas de difusión	Número de instituciones con las que se realizaron convenios / Número de perfiles biométricos generados / Número de personas desaparecidas localizadas con y sin vida.

Objetivo	Líneas de Acción	Indicadores
	para la localización de personas.	
1.3 Implementar las políticas y estrategias para la búsqueda de personas	Desarrollar estrategias específicas para la búsqueda y localización de personas desaparecidas en la entidad.	Número de personas localizadas a partir de la estrategia implementada.
1.4 Generar las políticas de coordinación interinstitucional entre las diferentes autoridades que participan en la búsqueda y localización de personas.	Solicitar la colaboración de las autoridades que integran los tres órdenes de gobierno para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas.	Número de solicitudes recibidas / Número de acciones de búsqueda implementadas de manera interinstitucional.
1.5 Establecer mecanismos de comunicación y participación con la sociedad civil y familiares.	Mantener comunicación y coordinación de esfuerzos para la búsqueda y localización de personas desaparecidas, a través del respeto de los derechos de las y los familiares.	Número de reuniones sostenidas o comunicaciones realizadas con la sociedad civil y familiares.
2.1 Creación de marco metodológico para el análisis de contexto.	Consultar referencias académicas, experiencias comparadas y otras fuentes de información. Definir la metodología de tal forma que se estandarice la ruta de análisis.	Existencia del marco metodológico
2.2 Analizar el problema de la desaparición forzada de personas.	Consultar las fuentes existentes disponibles que puedan aportar elementos de juicio para el análisis sobre desapariciones relacionadas con el delito de desaparición forzada. Procesar y sistematizar la	Informe que analice el contexto de desaparición de personas relacionadas con el delito de desaparición forzada.

Objetivo	Líneas de Acción	Indicadores
	información obtenida.	
<p>2.3 Analizar el problema de la desaparición cometida por particulares.</p>	<p>Consultar las fuentes existentes disponibles que puedan aportar elementos de juicio para el análisis sobre desapariciones relacionadas con el delito de desaparición cometida por particulares.</p> <p>Procesar y sistematizar la información obtenida.</p>	<p>Informe que analice el contexto de desaparición de personas relacionadas con el delito de desaparición cometida por particulares.</p>
<p>2.4 Realizar un diagnóstico del problema de acuerdo a episodios críticos de desaparición en la entidad y principales grupos vulnerables afectados.</p>	<p>Consultar fuentes existentes disponibles que puedan aportar elementos de juicio para el análisis sobre desapariciones relacionadas con casos de “violencia política” y otros episodios críticos de desaparición en la entidad, así como respecto qué grupos son los más afectados.</p> <p>Procesar y sistematizar la información contenida.</p>	<p>Informe de análisis de contexto de las desapariciones ocurridas en episodios críticos en la entidad, así como de los principales grupos en situación de riesgo.</p>
<p>3.1 Adquisición de equipo tecnológico y de comunicación para el almacenamiento, análisis y procesamiento de la información.</p>	<p>Identificar y capacitar a las y los usuarios de estas herramientas para su efectiva utilización y mejores resultados</p>	<p>Mejores prácticas para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas o no localizadas.</p>
<p>3.2 Recolectar información histórica de todas las instituciones que pueda servir para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas o no localizadas.</p>	<p>Identificación de instituciones que puedan contener información que contribuya a la búsqueda de personas desaparecidas.</p> <p>Suscripción de convenios para el intercambio eficaz de información.</p>	<p>Número de convenios de coordinación generados / Número de bases de datos y listados recolectados / Número de registros contenidos en las diversas bases de datos.</p>

Objetivo	Líneas de Acción	Indicadores
3.3 Implementación de un registro digital integral que permita el análisis multidimensional de datos y la vinculación de diferentes fuentes de información.	Generar una plataforma única, alimentada por información contenida en diferentes bases de datos y con la capacidad de sistematizar y cruzar los datos que la integren.	Creación de una base de datos que contenga toda la información relevante para la búsqueda, localización e identificación de personas.
3.4 Depurar y verificar los datos recolectados en bases de datos no estructuradas de personas desaparecidas.	Verificar y depurar la información contenida en los diferentes registros. Cruzar la información de la base de datos con otras fuentes.	Número de registros de personas desaparecidas depurados / Número de registros verificados.
4.1 Asesorar y canalizar a los familiares que así lo requieran, ante la FEADPD.	Impulsar las investigaciones para el esclarecimiento de posibles hechos constitutivos de delito, que involucren personas desaparecidas.	Número de asesorías otorgadas / Número de canalizaciones.
4.2 Gestionar que la CEEAIV cubra los gastos de ayuda cuando lo requieran los familiares.	Facilitar que se le otorguen los apoyos que requieran los familiares de personas desaparecidas.	Número de solicitudes recibidas / Número solicitudes canalizadas.
4.3 Facilitar el trámite de las visas humanitarias para familiares de personas extranjeras desaparecidas en Veracruz.	Proponer la celebración de convenios para la expedición de visas humanitarias con las autoridades correspondientes.	Número de visas humanitarias expedidas.

3. Conclusiones

El reto de la desaparición de personas en esta entidad federativa demanda un esfuerzo multidisciplinario e interinstitucional. Concretamente, las autoridades involucradas deben realizar todas las acciones necesarias, tendientes a garantizar el eficaz funcionamiento del Sistema Nacional de Búsqueda, de los registros y herramientas contemplados en las leyes General y Local en la materia y del Mecanismo Estatal de Coordinación.

Paralelamente, debe velarse por el respeto a los derechos de los familiares de las personas víctimas de desaparición, privilegiando su derecho a conocer la verdad sobre lo ocurrido, a que se imparta justicia y a una reparación integral. Este derecho, al ser reconocido y ejercido en una situación concreta, constituye un medio importante de reparación para la víctima y sus familiares, y da lugar a una expectativa que el Estado

debe satisfacer. Por otra parte, el conocer la verdad facilita a la sociedad la búsqueda de formas para prevenir este tipo de violaciones en el futuro.⁷

De tal suerte, deberá impulsarse la consolidación institucional de la Comisión Estatal de Búsqueda, el avance de las investigaciones, las diligencias en campo y la creación, suministro y actualización de los Registros previstos en la Ley, con los datos necesarios y suficientes que coadyuven en la búsqueda y localización de sus seres queridos.

⁷ Corte IDH. *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, p. 78.