

**LIBRO: “Violencias y juvenicidios: análisis para su comprensión”, 2023, Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), Publicado el 21/08/2024, Editorial: Editorial Tirant Lo Blanch y Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), ISBN 978-607-737-406-0**

Coordinadores:

- Dr. Juan Carlos Ayala Barrón, Universidad Autónoma de Sinaloa
- Dra. Iliana del Rocío Padilla Reyes, UNAM ENES Juriquilla

## **Ruta legislativa contra la desaparición: análisis del caso Guanajuato**

*Legislative route against forced disappearances: Guanajuato case analysis.*

Dr. José Raymundo Sandoval Bautista ([raymundosandovalb@gmail.com](mailto:raymundosandovalb@gmail.com))

### **Resumen (200 palabras)**

En Guanajuato la desaparición de personas creció exponencialmente a partir de 2017, año en el que los delitos de alto impacto también aumentaron en la entidad, pese a ello, no es sino hasta 2018, con la promesa de justicia transicional del Gobierno entrante, que las familias comienzan a tener visibilidad y a participar activamente en la agenda pública. A finales de 2019 y a principios de 2020, un grupo de familias comienzan a estructurar los colectivos de búsqueda de personas desaparecidas, al mismo tiempo que participan en las mesas de diálogo generadas por el legislativo local para aprobar un paquete legislativo. El presente trabajo describe el proceso de organización de los colectivos en Guanajuato y la incidencia legislativa lograda en 2020, en pleno contexto de la pandemia del COVID -19.

### **Abstract (200 palabras)**

Forced disappearances grew exponentially in Guanajuato since 2017, the year in which high-impact crimes also increased in the entity, despite this, it was 2018, with the promise of Transitional Justice from the incoming government, that the families begin to have visibility and actively participate in the public agenda. At the end of 2019 and at the beginning of 2020, a group of families began to structure the Collectives for missing persons, participated at the same time, in the dialogue tables generated by the local legislature to approve a legislative

package. This paper describes the organization process of the groups in Guanajuato and the legislative impact achieved in 2020, in the context of the COVID -19 pandemic.

**Palabras claves:** Procesos de organización, Desapariciones, Incidencia Política

Key Words: Advocacy, Organization, Forced Disappearances

## **1. Introducción o contextualización del problema**

La desaparición de personas en Guanajuato aumentó exponencialmente a partir de 2017 (Plataforma, 2021) y con ello, surgieron los colectivos de familias de personas desaparecidas en la entidad (también denominados solamente “Colectivos”) formados por lo que en la legislación tanto general como local, se denomina víctimas indirectas. Según el artículo 4º de la Ley General de Víctimas (2013), son *“los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella”* y son *“grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos”*. Por lo anterior, en términos jurídicos, quienes forman los Colectivos son considerados víctimas de violaciones a derechos humanos y delitos, aunque en términos identitarios se asuman a sí mismas, como personas defensoras de derechos humanos y como buscadoras<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Gracias al acompañamiento de la Plataforma por la Paz y la Justicia en Guanajuato, entre otros factores, la formación de Colectivos y la noción de Buscadora han sido gradualmente aceptados de forma positiva en la representación social y política de diversos actores sociales.

En el presente trabajo se analiza en términos generales, qué procesos de organización han tenido las familias de personas desaparecidas de 2019 a 2021, es decir, durante la pandemia del COVID-19. Adicionalmente se revisa qué retos representó para las familias hacer uso del derecho a la participación en el proceso de discusión, de aprobación y posterior implementación de tres legislaciones locales.

## **2. Metodología, técnicas o instrumentos empleados para la recolección de la información y su análisis**

El presente artículo presenta la reflexión a partir de la vivencia del autor acompañando tanto los procesos de organización como de incidencia de las familias de personas desaparecidas, que constituyeron colectivos. Durante los dos años reportados se realizó acompañamiento integral, que es entendido como “caminar al lado de una persona y actuar como enlace entre las familias y las personas y organizaciones de la comunidad que ofrecen la ayuda necesaria” (CICR, 2014), lo que es, “un elemento de apoyo proporcionado por la comunidad”, busca “fortalecer la capacidad de las personas y familias de afrontar las dificultades que conlleva la desaparición de sus seres queridos”. Como parte de este acompañamiento, se realizaron actividades educativas, acompañamiento físico, elaboración de documentos, informes, observación participante, entrevistas, interlocución con autoridades y cabildeo legislativo, entre otras actividades.

Para la organización ALUNA acompañamiento psicosocial (2019), este caminar requiere de ciertos principios, entre los que se enlistan: el acompañamiento, no es intervención; avanza hacia la autonomía y la libertad; no es neutro; se basa en una postura política; no es adoctrinamiento; se sostiene en el pensamiento crítico; no es psicoterapia; promueve la

integralidad; no se subsume a lo jurídico; así como, intenta visualizar todas las dimensiones de la experiencia.

### 3. Resultados de la investigación, así como la argumentación y aporte del autor

Para comenzar el análisis, se presenta una línea del tiempo que va del 2020 al 2021 y describe algunos de los hitos principales tanto en la organización como en la incidencia legislativa de los colectivos y con ello, la construcción de escenarios de esperanza en el contexto de la pandemia. Se enfatiza 2020 y 2021 como el periodo en el que se concretaron dos procesos importantes: la creación de colectivos y la aprobación de mencionado paquete de leyes locales.

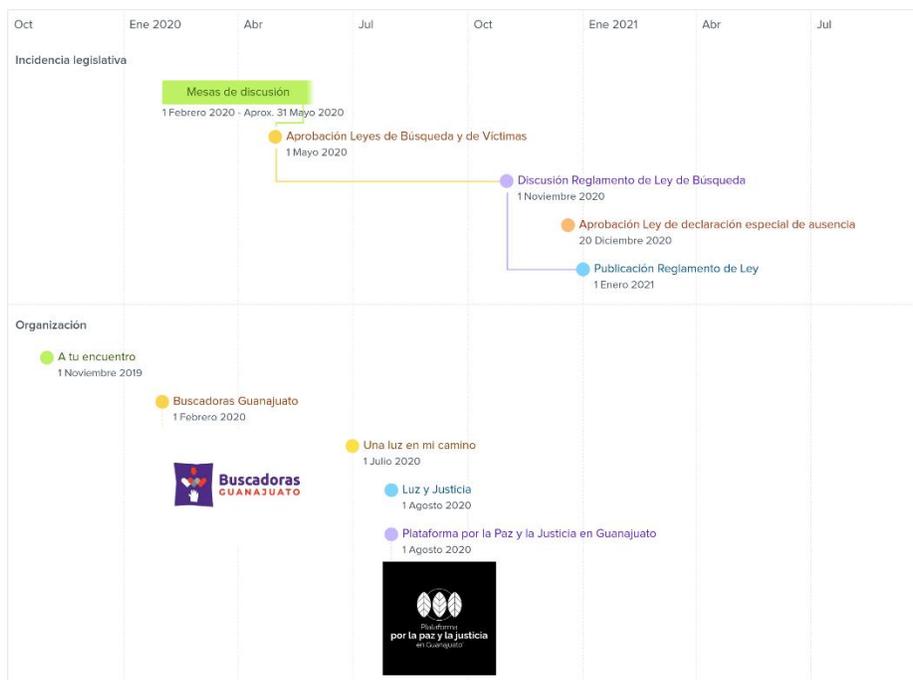


Imagen 1. Línea del tiempo de los procesos de incidencia legislativa y de organización en el periodo comprendido entre noviembre de 2019 y enero de 2021. Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en la figura, en lo que corresponde a organización, el Colectivo A tu encuentro es creado (o relanzado) en noviembre de 2019, evento que está concatenado con el inicio de la discusión legislativa en mesas de trabajo en el Congreso de Guanajuato con la participación de las familias de personas desaparecidas, estos dos eventos iniciales constituyen hitos importantes en ambas dimensiones del análisis: en la organización, a partir de este evento, comienzan a formarse nuevos colectivos de familias de personas desaparecidas en plena pandemia, y aunque la discusión comenzó en noviembre de 2019, es hasta febrero de 2020 que continúa la discusión sobre un paquete de tres leyes que son aprobadas en dos momentos: mayo de 2020 (Víctimas y Búsqueda) y diciembre de 2020 (Declaración especial de ausencia). Es decir, durante 2020 y 2021 se lleva a cabo el activismo más intenso de las familias de personas desaparecidas, lo que implicó desde el surgimiento de nuevos colectivos durante la pandemia, hasta la aprobación de iniciativas de Ley en modalidades a distancia.

¿Cuáles han sido los efectos de la pandemia por COVID – 19 en la búsqueda de las personas desaparecidas en Guanajuato?. Para responder esta pregunta, en junio de 2020, las organizaciones “IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos”, el “Observatorio Ciudadano sobre Derechos de las Víctimas”, y la “Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH)”, presentaron la encuesta “Efectos de la pandemia de Covid-19 en el disfrute de los Derechos Humanos de las y los familiares de personas desaparecidas y/o

localizadas sin vida y la respuesta del Estado Mexicano” (2021), en la que se revela la preexistencia de problemas antes de la crisis sanitaria del COVID-19, relacionadas con las brechas sociales que imperan en México y por el incumplimiento del Estado Mexicano a su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de las familias de personas desaparecidas y/o localizadas sin vida. Especialmente se mencionan, la ausencia de medidas urgentes de contención para enfrentar y prevenir los efectos en las familias lo que ha afectado de forma desproporcionada los derechos de las familias, tanto los relacionados con lo social, como con los relacionados con la justicia, en especial, los derechos a la verdad y al acceso a la justicia. Finalmente, las organizaciones alertan sobre el efecto limitador a los derechos humanos que tendrá la aplicación de medidas de austeridad a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

Uno de los ejemplos más claros de la organización durante la pandemia es la creación del Colectivo Buscadoras Guanajuato, surgido en febrero de 2020.

Una dimensión que desea enfatizarse en el presente trabajo es la dimensión sociopolítica de los Colectivos: cómo lo ha establecido la teoría sociológica clásica, las organizaciones pueden ser entendidas como entes orientados hacia el cumplimiento de metas comunes, que se expresan en espacios y ambientes determinados y buscan preservarse a sí mismas a partir de sus miembros. En ese sentido, los colectivos de familias de personas desaparecidas comparten esta triple dimensión: objetivos comunes, contextos determinados y relación interna de sus miembros.

El proceso social de organización de las familias se entiende a partir de la exigibilidad y la justiciabilidad de sus propios derechos humanos, los procesos de organización derivan de propuestas educativas enmarcadas en pedagogías críticas que colocan en el centro al sujeto

y pueden realizarse a partir de diagnósticos y planeaciones desde la educación no formal. Este enfoque, ha sido desarrollado a partir de la experiencia de las organizaciones de derechos humanos en el acompañamiento a víctimas y en el fortalecimiento de sus estructuras tradicionales.

El acompañamiento realizado implica fortalecer, hace referencia a formar, o reforzar cuando ya existen, estructuras colectivas, para que éstas tengan orientación estratégica para la consecución de diferentes objetivos, ya sean éstos la búsqueda de justicia cuando son víctimas indirectas, o la incidencia en políticas públicas cuando son movimientos sociales (Sandoval, 2021). Incluye:

1. Explicitar lo organizativo, si bien es un elemento que está en todo el proceso, se debe explicitar claramente el horizonte utópico al que aspira la colectividad, es decir, cuál es su visión; con ellos se nombran los elementos que conforman al proceso organizativo en términos generales.
2. Acompañamiento psicosocial, que parte de entender la violencia desde su dimensión política y estructural, no implica solamente la comprensión de los efectos individuales, sino de las causas de fondo de las violaciones a los derechos humanos.
3. Sistematización de experiencias, que reconocen la importancia de los saberes colectivos y las contradicciones (retomando a la teoría crítica) de la realidad y de los grupos sociales, lo que no implica a renunciar a la reflexión sobre la práctica, partiendo de la espiral ascendente que es el método investigación – acción.
4. La protección y el autocuidado, en la condición actual en la que defender derechos humanos cuestiona los poderes institucionales y los poderes fácticos, es necesario considerar

como un elemento central el autocuidado y las estrategias de documentación y reacción frente a las agresiones a las personas defensoras de derechos humanos.

5. Establecimiento de redes o frentes comunitarios, que dan cuenta de la necesidad de convergencia entre movimientos sociales y entre víctimas. Ya he mencionado en diferentes espacios la necesidad de conformar un Movimiento Estatal de Víctimas en Guanajuato, por ejemplo.

Ya se cuenta con una valoración de diagnóstico sobre la agenda de los Colectivos, incluidos los procesos de organización; Lorusso (en Sandoval, 2021) ha señalado que la fuerza de los Colectivos puede denominarse “vitalidad”, que no hay una causa social tan sentida y amplia como ésta, se constituye como el movimiento social de exigencia de justicia, más importante en la historia reciente en la entidad.

*“La agenda de este movimiento no es sencilla, la primera y más importante es exigir a las autoridades que investiguen dónde están las 2800 personas desaparecidas, y en especial, los más de 300 casos aglutinados en estas Colectividades. También está, como se ha dicho, vigilar el proceso de implementación del derecho a ser buscado que tienen todas las personas desaparecidas y la atención a víctimas, no sólo en términos de observar su desempeño, sino también participando tanto en el Consejo Ciudadano de la Comisión de Búsqueda como en el Consultivo de la Comisión de Víctimas. Ambos relacionados con sus respectivos Sistemas Estatales” (Op. Cit. 2021).*

La segunda dimensión fundamental para entender la construcción de estos escenarios de esperanza es la de incidencia política. El derecho a la participación de las familias de personas

desaparecidas en las búsquedas y en las políticas que les afecten, está incluido en los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, que a su vez están basados en la “Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (1)” de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en otros instrumentos internacionales relevantes de carácter universal. Incluye que representantes legales y personas autorizadas por las familias participen directamente en la búsqueda, en todas y cada una de sus etapas. Acceso a la información sobre las acciones realizadas, así como a los avances de los resultados de búsqueda e investigación también están incluidos, por ello, los aportes, experiencias, sugerencias, cuestionamientos y dudas de las familias, deben ser tomados en cuenta como insumos para hacer más efectiva la búsqueda.

La participación también debe incluir la obligación de brindar una adecuada orientación a las víctimas en lo relativo a sus derechos y a sus mecanismos de protección, también el deber de dar información periódica y ocasional sobre las medidas de búsqueda adoptadas. Después de esta experiencia, se puede afirmar que para que la participación sea sustantiva, el Estado requiere adaptar las metodologías legislativas en función de las necesidades y de la realidad de las familias de personas desaparecidas.

A cuatro años de la aprobación de la “Ley General de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda” (2) (Ley General) ya es posible realizar una evaluación de sus alcances y limitaciones. Si bien este análisis rebasa los objetivos de este documento, se puede señalar que la creación de las instituciones que buscan atender las obligaciones estatales en materia de derechos humanos se requiere de los más altos estándares y de las mejores prácticas en la materia. En ese sentido, la participación debería ser un elemento que otorgue legitimidad a las legislaciones y que

permita recuperar la confianza de las víctimas en las instituciones del Estado. En Guanajuato, eso no sucedió.

Según la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Guanajuato, éste: “promoverá la implementación de un Parlamento Abierto orientado en los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información” (1). Esta figura implica detallar los procesos en los que el Legislativo local desarrolla la noción de participación ciudadana en las metodologías de análisis de las iniciativas; en específico en este proceso, hasta noviembre de 2019 se pensaba aprobar sin la consulta directa de las familias, ya que en sus procesos internos, las dos iniciativas de búsqueda de personas desaparecidas y de atención integral a víctimas no consideraba mesas de trabajo con la población directamente afectada.

Para el Congreso, regularmente la figura del Parlamento Abierto se satisface haciendo una consulta electrónica para recibir comentarios a las iniciativas, sin considerar otros aspectos. Por otro lado, para las víctimas al mismo tiempo se genera una tensión ya que participar en la discusión legislativa establece un primer nivel de legitimación de la institución, que requiere una reflexión constante por parte de las familias en su función de movimiento social. Es decir, al participar en el diálogo con el Congreso, las familias fueron aprendiendo que el Legislativo considera cumplida la participación independientemente de la evaluación que las familias hagan del proceso.

Hace 3 décadas Roger Hart (2) desarrolló para UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia) un abordaje sobre cómo la participación infantil puede interpretarse en una escala de ocho niveles que van desde la simulación a la autogestión. En este caso, la participación ciudadana ya se encuentra incluida como un principio del Parlamento Abierto, por lo que su

contenido debe considerar también que la participación sea sustantiva o efectiva. Durante el proceso de discusión de las tres iniciativas la participación de las familias osciló entre los escalones 3 y 5 de la escalera (participación simbólica y consulta) pero no garantizó la participación sustantiva.

En una descripción breve de la discusión de las iniciativas, podemos señalar lo siguiente. Para la Ley de Búsqueda, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables, propusieron dos mesas, una técnica y otra de diálogo, evidenciando una diferenciación artificial entre ambas dimensiones de las mesas, por un lado, la cuestión de técnica jurídica relativa a la armonización de la Ley General, y por otro, la escucha a las familias. Gradualmente, ambos aspectos tuvieron que entrecruzarse logrando los mínimos indispensables de la Ley, aunque varias propuestas quedaron fuera. El logro principal del cabildeo fue eliminar la categoría de persona no localizada, con el argumento de que la búsqueda tiene que ser inmediata y de que la Fiscalía estatal había utilizado la categoría para ocultar los registros de casos de desaparición. Hay que señalar que algo solicitado reiteradamente, fue un documento de seguimiento de las propuestas de las familias, que fundamentara y permitiera verificar qué se había incluido y por qué. Este documento no fue entregado por el Congreso. Esta, entre otras, fue una dificultad en la comunicación que tuvo implicaciones en la confianza que las familias tenían en el Congreso y en diputadas en lo particular.

Al cierre de la discusión, un grupo de familias junto con acompañantes se reunieron con diputadas de la Legislatura que aprobó la Ley de Búsqueda intentando todavía en la sesión

del pleno del 14 de mayo de 2020 aprobar algunas reservas<sup>2</sup> para incluir parte del contenido que fue propuesto durante la discusión de la iniciativa, en un último esfuerzo por lograr esta incorporación. En la preparación de las reservas también participó la Oficina en México de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (ONUDH), tal como lo había hecho en las semanas previas, ofreciendo asistencia técnica.

Los grupos parlamentarios de Morena y del Partido Verde presentaron en total 13 reservas, es decir propusieron la modificación o creación de artículos de la Ley que se acababa de aprobar, todos éstos fueron entregados durante el proceso legislativo y el PAN IGNORÓ las propuestas en el tramo final.

- Artículo 2, para que las familias participen en la construcción de políticas públicas
- Artículo 5, añadir a Ley General en su aplicación expresa y directa
- Artículos 18, 23, 28 y 47, fortalecer las atribuciones de la Comisión de Búsqueda, del Sistema Estatal de Búsqueda y de la Fiscalía Especializada en Desaparición
- Añadir un capítulo sobre la integración, administración y fiscalización del Fondo de Búsqueda
- Artículo 86, acceso en condiciones dignas al Registro de Persona Fallecidas no Identificadas
- Añadir una sección sobre la disposición de cadáveres no identificados y el manejo público de esta información

---

<sup>2</sup> El dictamen de la Ley de Búsqueda se votó por unanimidad en lo general, pero en lo particular, las diputadas y los diputados tienen la posibilidad de presentar reservas que son propuestas de modificación de artículos específicos, éstas deben ser votadas en el pleno.

- Artículo 15, declarar improcedente la obediencia debida a una orden superior
- Artículo 16, considerar grave el mal manejo de información forense
- Incluir un enlace permanente por parte de las instituciones que forman parte del sistema estatal
- Establecer una ventanilla única en los Ayuntamientos

Una de las reservas por la que más preocupación han mostrado académicos y personas defensoras de derechos humanos es la relativa al concepto de fosas clandestinas, que según la propuesta del doctor Fabrizio Lorusso, debió haber quedado de la siguiente manera:

Fosa Clandestina: cualquier sitio en el que se colocaron en un espacio en el subsuelo, o en el que se inhumaron, total o parcialmente, uno o más cadáveres o restos humanos, y que no fue específicamente determinado por las autoridades para dicho fin.

Sitio de Depósito: cualquier sitio en el que se colocaron uno o más cadáveres o restos humanos, y que no fue específicamente determinado por las autoridades para dicho fin.

Ambas definiciones requerían la adaptación del Registro Estatal de Fosas, también establecido en la Ley, lo que hubiera quedado de la siguiente manera:

Registro Estatal de Fosas: el Registro Estatal de Fosas Comunes, Fosas Clandestinas y Sitios de Depósito, que concentra la información respecto de las fosas comunes que existen en los cementerios y panteones de los municipios del Estado, así como de las fosas clandestinas y los sitios de depósito que la Fiscalía General localice.

Lamentablemente, todas estas reservas fueron votadas en contra, por lo que no se incluyeron en la Ley.

La segunda iniciativa que se aprobó al mismo tiempo que la de búsqueda, fue la relativa a la atención integral a víctimas, que no fue revisada en mesas de trabajo, sino que se avanzó en función de documentos de trabajo escritos que eran intercambiados entre el equipo de acompañantes y el equipo técnico. De la iniciativa original se habían eliminado secciones enteras que debilitaban el espíritu de la iniciativa local en perspectiva de la armonización con la Ley General de Víctimas, si bien algunas de ellas pudieron modificarse, otras no. Resalta que el Sistema Estatal de Atención Integral a Víctimas había sido eliminado de la iniciativa, y a presión de las organizaciones nacionales como el Observatorio Ciudadano de Víctimas y la Red de Organismos de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos”. En un balance político, muchos de los cambios en las iniciativas se realizaron combinando cabildeo con presión mediática, colocando la agenda de las familias en el centro.

Ahora bien, la tercera iniciativa aprobada durante 2020 es la de “Declaración especial de ausencia de personas desaparecidas”, que reconoce el derecho de la presunción de vida de la persona desaparecida y los derechos humanos de las familias de las personas desaparecidas o víctimas indirectas. Si bien esta iniciativa se había presentado desde 2019 en el paquete de las tres mencionadas Leyes, no es hasta octubre de 2020 que se retoma después de prácticamente 2 periodos legislativos en la Sexagésima Cuarta Legislatura. Esta iniciativa se aprobó después de 3 meses de discusión, que consistieron básicamente en dos mesas de discusión, una de 3 horas y otra de 45 minutos, en ambas participaron familias de personas desaparecidas. En este proceso, las organizaciones acompañantes solicitamos que se retomara la discusión tomando como base la iniciativa original, debido a que la propuesta de las Comisiones Unidas de Gobernación y Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables fue retomar un documento de trabajo discutido en 2019 con el Poder Judicial sin

las familias. Este acto fue considerado como una traición que dinamitó la confianza que las familias tenían en el Congreso. “Es una legislación hecha desde la perspectiva del Juez, no de la víctima”, señalaron quienes acompañan a las familias. El Colectivo Buscadoras Guanajuato y la Plataforma por la Paz y la Justicia en Guanajuato presentaron un documento técnico sobre los estándares relativos a la declaración especial de ausencia que no fue incorporado en la iniciativa (5).

En un balance global, se puede afirmar que las malas prácticas del Congreso de Guanajuato en su conjunto, así como de las Comisiones y diputadas/os en lo particular, son las siguientes:

- Concepción de las víctimas. Pese a algunos esfuerzos individuales de relacionarse de forma abierta y respetuosa con las familias de personas desaparecidas, fue notorio que institucionalmente el Legislativo no cuenta con capacidades para establecer una relación respetuosa y no revictimizante con las familias de personas desaparecidas.
- Comunicación formal. El Estado en su conjunto ignoró a las víctimas, además haberlas criminalizado, a partir de esa concepción, se relaciona con ellas y no las considera como sujetos políticos con capacidad técnica para participar en los procesos legislativos, tratando con generalidades las comunicaciones que tiene con los Colectivos y sin considerar su condición de vulnerabilidad y la revictimización de la que han sido objeto.
- Documentos de trabajo. Contrario a la práctica de dicho Congreso, se considera necesario que la discusión no sólo se realice durante las mesas de trabajo, sino que se haga también a través de documentos técnicos, que pueden ser comparativos, pero también argumentaciones sobre la pertinencia de las sugerencias de las familias y sus acompañantes, que demuestren la suficiente fundamentación y motivación.

- Diálogo técnico y diálogo de saberes es posible si el Congreso lo intenciona, la tendencia del Congreso de establecer una brecha señalando que “algunos temas son demasiado técnicos” para las familias lo que hacen en impedir en la práctica la participación de los Colectivos. Por otro lado, considerar, que sólo las familias pueden participar en la discusión a partir del testimonio es reducir los aportes que sus vivencias pueden tener al ser traducidas en aportes técnicos a las iniciativas.

- Evaluaciones permanentes. La participación es un proceso continuo y por ello requiere una evaluación permanente de cada una de las acciones que la componen; para que ésta vaya más allá de una consulta, se requiere que la comunicación y la toma de decisiones sea evaluada abiertamente por todos los actores involucrados en el proceso.

En Guanajuato durante la discusión de las tres iniciativas el Congreso de Guanajuato simuló la participación de las familias, desoyendo las propuestas en el sentido de adaptar metodologías y formatos para la discusión de contenido de acuerdo con estándares de derechos humanos.

La incidencia política de las familias de personas desaparecidas a partir de los Colectivos no terminó con la aprobación de las Leyes, las familias participaron en el proceso de designación del titular de la Comisión de Búsqueda, así como en la elaboración del Reglamento e incluso forman parte actualmente del Consejo Ciudadano de la misma Comisión.

La discusión del Reglamento se realizó de manera virtual, lo que dificultó la participación más activa de las familias en la discusión de los argumentos de fondo del Reglamento, ya que la propuesta de la Secretaría de Gobierno, fue discutir la propuesta inicial realizada por ellos artículo por artículo.

En la propuesta de Reglamento realizada por la Plataforma por la Paz y la Justicia en Guanajuato junto con los Colectivos, se resaltan los siguientes temas, sugeridos en reuniones virtuales:

- Las facultades básicas para el buen funcionamiento del Sistema Estatal de Búsqueda, así como de su Presidencia, Secretaría Técnica e integrantes.
- Las Reglas mínimas para la toma de decisiones, participaciones extraordinarias, así como de la legalidad de sus acciones, entre otras.
- Las responsabilidades adicionales que debe desarrollar la Comisión Estatal de Búsqueda para coadyuvar en la institucionalización de la política pública en la materia, así como para regular y establecer los lineamientos de los instrumentos y mecanismos que faciliten dichas actividades.

Como ya se dijo, uno de los grandes temas de discusión durante la aprobación de la Ley para la Búsqueda, que incluso quedó inconclusa al grado de ser rechazado en las reservas, fue el de detallar más los registros de información de carácter estatal que se presentan a la federación. En ese contexto, se propone un piso límite para la emisión de los lineamientos para el funcionamiento de dichos registros, que queden bajo la administración y coordinación de la Comisión de Búsqueda.

Para que la Comisión de Búsqueda sea realmente un órgano rector de mencionada política, deben priorizarse sus facultades para no desgastar tampoco su fuerza de tarea, así como sus recursos en la realización de acciones que no coadyuven de forma directa con las labores de búsqueda. Con énfasis en su papel de coadyuvante con otras instancias que puedan apoyar las labores de búsqueda a nivel nacional, con otras entidades federativas y a nivel

internacional. Incluso en diálogo con otras instituciones no gubernamentales, especialistas en materia de búsqueda y organismos no gubernamentales de derechos humanos.

Las facultades del Consejo Ciudadano deben fortalecerse como un órgano de consulta y con facultades observancia respecto a la política pública en materia de búsqueda, tanto en su facultad como órgano autónomo, así como integrante del Sistema Estatal. Se propone fortalecer las directrices que debe seguir la Comisión de Búsqueda en la propuesta de lineamientos para la instalación y administración del Registro Estatal de Fosas, a fin de garantizar su funcionamiento y que el contenido de la información que se abastezca, sea de utilidad en las labores de búsqueda.

#### **4. Conclusiones reflexivas**

La organización de las familias de personas desaparecidas y la incidencia que han logrado en los últimos años dan cuenta de la importancia de mantener actualizada la discusión sobre el papel que tienen las víctimas constituidas como movimientos sociales. Como se señala en el trabajo, las desapariciones siguieron sucediendo durante la pandemia, pero la acción de las familias tampoco se detuvo.

Se sugiere seguir profundizando también, sobre las condiciones que requiere la participación de las familias de personas desaparecidas, a continuación se apuntan algunos aspectos básicos:

Para empezar, es importante reconocer que se trata de una obligación convencional a nivel internacional, ya que el documento marco en la materia<sup>3</sup>, señala: que cada “*Estado Parte garantizará el derecho a formar y participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de desapariciones forzadas y la suerte corrida por las personas desaparecidas, así como la asistencia a las víctimas de desapariciones forzadas*”. Es decir, recupera el espíritu del derecho a la asociación relacionada con la búsqueda y con la asistencia a víctimas.

En lo nacional, la Ley General de Desaparición Forzada de Personas establece en el artículo 5° en su numeral X señala que “*las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, permitirán la participación directa de los familiares en las tareas de búsqueda, incluido el diseño, implementación y evaluación de las acciones de las acciones en casos particulares, como en políticas públicas y prácticas institucionales*”. Lo que da el sustento de participación de forma directa en los tres espacios abiertos: casos individuales, políticas públicas y prácticas institucionales. Algunas autoridades estatales han señalado que este derecho no está suficientemente desarrollo en términos normativos.

Un tercer elemento básico sobre el tema, es la atribución asignada en la Ley local a la Comisión de Búsqueda, “*integrar grupos de trabajo interinstitucionales con participación de familiares y organizaciones de la sociedad civil en el Estado, para proponer acciones específicas de búsqueda, así como para analizar el fenómeno de desaparición*”. Es decir, la Comisión debe promover la relación entre familiares y organizaciones, lo que es muy claro en términos de obligación normativa.

---

<sup>3</sup> Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de la ONU de 2006, artículo 25.

Este marco, nos permite asegurar que la participación no sólo depende de la motivación intrínseca que tengan las familias de participar, sino que es fundamental que se establezca como parte de las políticas públicas para la búsqueda y la investigación. La pandemia de COVID – 19, no limitó la participación de las familias, que tuvieron que generar espacios de participación e incidencia, pese a las resistencias de las instituciones públicas, que además eran de reciente creación.

Para lo que se ha denominado el movimiento de víctimas, la agenda al momento de exhibir este texto, incluye modificar la Ley de Víctimas para el Estado de Guanajuato para fortalecer tanto el presupuesto operativo de la CEAIIV como el Fondo de Atención a Víctimas, éste tendría que calcularse siguiendo el artículo 157 ter de la Ley General de Víctimas (LGV) y, además, un porcentaje de las enajenaciones en materia penal deben formar parte del Fondo, a partir de la incorporación de lo establecido en el artículo 132 de la LGV. También se busca reforzar el derecho de ayuda, desvinculándolo de su relación directa con el hecho victimizante, según lo establece el artículo 8 de la Ley local.

Una preocupación constante en la búsqueda de personas desaparecidas y en la atención a víctimas es la falta de claridad de las responsabilidades que tienen los municipios, lo que requiere que éstas se refuercen tanto en la Ley de Búsqueda como en la de Atención a Víctimas. En concreto, se propone:

- Reforzar las células de búsqueda (artículo 46) en los municipios, incluyendo la participación de las familias, las víctimas; ampliando la responsabilidad con los cuerpos de seguridad estatal. La ventanilla única municipal no fue incluida en 2020 y podría eficientar la coordinación con los municipios.

- Fortalecer las búsquedas en vida, ya que la Comisión de Búsqueda se ha dedicado poco a realizar estas acciones.
- Transparentar los Registros Estatal de Fosas y de Personas Fallecidas No Identificadas.
- Incluir el enfoque de migración a la Ley de Búsqueda, incluso refiriéndose al Mecanismo de Apoyo Exterior.
- Crear un Fondo específico para la búsqueda generalizada.
- Establecer un enlace permanente con el Sistema Estatal de Búsqueda.

En otros temas, las buscadoras buscan reforzar las obligaciones estatales en materia de protección, por lo que intentan modificar la Ley en la materia.

Quizá una de las preocupaciones más importantes del Movimiento es la crisis forense en el Estado, por lo que la principal reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado es la relacionada con la independencia de los servicios periciales, que tiene la intención de impulsar un modelo de identificación humana que sea independiente de la Fiscalía, ya que no se confía en sus procesos y a que no ha proporcionado información sobre la crisis forense que se vive en el Estado.

Una serie de buenas prácticas de participación logradas por los colectivos, son: a) darle contenido a la figura de Parlamento Abierto realizando consultas; b) solicitar la asistencia técnica de ONUDH; c) presentar públicamente los documentos de trabajo del proceso legislativo, lo que incluye argumentar las razones por las cuales se incluyen o no las propuestas de las familias de las personas desaparecidas; y d) evaluar permanentemente el

proceso con el marco de la participación sustantiva y del parlamento abierto, en función de los resultados y de las etapas de lo realizado durante la discusión legislativa.

## 5. Referencias bibliográficas

- ALUNA (2019) Modelo de acompañamiento psicosocial, ALUNA acompañamiento psicosocial, tercera edición, página 30, <https://www.alunapsicosocial.org/single-post/2017/04/06/modelo-de-acompa%C3%B1amiento-psicosocial-aluna>, consultado el 31 de mayo de 2022.
- CICR (2014) Acompañar a los familiares de las personas desaparecidas. Guía práctica. Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, <https://www.icrc.org/es/publication/acompanar-los-familiares-de-las-personas-desaparecidas-guia-practica>, consultada el 31 de mayo de 2022.
- Congreso de la Unión. Ley General de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda. [En línea] 12 de Octubre de 2017. [Citado el: 02 de Junio de 2021.] [http://www.dof.gob.mx/avisos/2606/SG\\_171117/SG\\_171117.html](http://www.dof.gob.mx/avisos/2606/SG_171117/SG_171117.html).
- Congreso de Guanajuato (2020). Ley Orgánica del Poder Legislativo. 17 de Agosto de 2020. <https://congresogto.gob.mx/leyes/151>.
- Colectivo Buscadoras Guanajuato y Plataforma por la Paz y la Justicia en. Observaciones a la iniciativa de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Guanajuato. [En línea] 2020 de octubre de 04. [Citado el: 04 de junio de 2021.] <https://plataformapazyjusticia.blogspot.com/2020/10/observaciones-la-iniciativa-de-ley-de.html>.
- Hart, Roger (2014) Children's participation: from tokenism to citizenship. <https://plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2014/05/childrens-participation-from-tokenism-to-citizenship.pdf>, consultado el 15 de junio de 2022

- IDHEAS, OCDV y FIDH (2020) Efectos de la pandemia de Covid-19 en el disfrute de los Derechos Humanos de las y los familiares de personas desaparecidas y/o localizadas sin vida y la respuesta del Estado Mexicano, encuesta presentada a los Procedimientos Especiales de la ONU, 15 de junio de 2020, <https://www.idheas.org.mx/publicaciones-idheas/publicaciones-idheas-litigio-estrategico/efectos-de-la-pandemia-de-covid-19-en-el-disfrute-de-los-derechos-humanos-de-las-y-los-familiares-de-personas-desaparecidas-y-o-localizadas-sin-vida-y-la-respuesta-del-estado-mexicano/>
- ONU (2019) Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, ONU
- ONU (2010) Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de la Organización de las Naciones Unidas. Aprobado el 23 de diciembre 12 de 2010, recuperado el 02 de junio de 2021 <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/conventionced.aspx>.
- Plataforma (2021) Informe: desapariciones, búsqueda y crisis de derechos humanos en Guanajuato, Plataforma por la Paz y la Justicia en Guanajuato, informe presentado al Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU, diciembre de 2021, <https://plataformapazyjusticia.blogspot.com/2021/11/informe-desapariciones-busqueda-y.html>, consultada el 26 de mayo de 2022
- Sandoval, R (2021) Un mal acompañante, desinformémonos, 07 de mayo de 2021, <https://desinformemonos.org/un-mal-acompanante/>, consultada el 26 de mayo de 2022.
- \_\_\_\_\_ (2020) Qué son los procesos organizativos, <https://poplab.mx/column/Laboratoriodelosderechos/Quesonlosprocesosorganizativos>, Laboratorio de Periodismo y Opinión Pública, 05 de abril de 2020

- \_\_\_\_\_ (2020a) Investigar y buscar personas desaparecidas en Guanajuato, Animal Político, <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/investigar-y-buscar-en-personas-desaparecidas-en-guanajuato/>, consultada el 06 de junio de 2022.
- \_\_\_\_\_ (2020b) Las reservas de la Ley de Búsqueda, poplab, <https://poplab.mx/column/Laboratoriodelosderechos/LasreservasdelaLeydeBusqueda>, consultada el 06 de junio de 2022.
- \_\_\_\_\_ (2020c) Las personas desaparecidas en Acámbaro, <https://poplab.mx/column/PlataformaporlaPazylaJusticia/LasdesaparicionesenAcambaroGuanajuato>, poplab, 6 de diciembre de 2020

ANEXO. AGENDA LEGISLATIVA RESUMIDA DEL MOVIMIENTO DE VÍCTIMAS  
EN GUANAJUATO (MARZO DE 2022)

LEY DE BUSQUEDA

- Fortalecer las obligaciones de los municipios con relación a las células de búsqueda (artículo 46) incluyendo la participación de las familias. Prever legalmente de modo más contundente el intercambio de información con colectivos y transparencia hacia la sociedad; su formación permanente. Incluir el respeto del principio de participación conjunta de familiares (y organizaciones con interés legítimo), presente en los principios rectores para la búsqueda de la ONU: prever mecanismos de coordinación con las familias y participación conjunta con las células de búsqueda
- Fortalecer las búsquedas en vida
- Revisar y modificar obligaciones de los municipios en tema de resguardo, registro y transparencia de la información de cuerpos en sus fosas comunes con miras a un Registro de fosas clandestinas y comunes.
- Incluir el enfoque de migración
- Prever un Fondo específico para la búsqueda, administrado por la Comisión Estatal (más allá del presupuesto actual, útil para gastos corrientes e imprevistos o en campo);
- Enlace permanente del Sistema Estatal de Búsqueda (que sólo sesiona cada 3 meses) con las demás instancias

- Prever o reforzar: acceso en condiciones dignas al Registro de Personas Fallecidas no Identificadas, a sitios de búsqueda en vida por parte de familiares y colectivos (Ceresos, anexos, etc.) y a Semefos
- Integración y creación de una versión pública y modalidades de acceso de los Registros estatales previstos por la Ley (Registro de fosas comunes y clandestinas, Registro de personas fallecidas y no identificadas, registro de personas desaparecidas y no localizadas)
- Eliminar cualquier cláusula que limite la participación en los consejos ciudadanos de búsqueda y de víctimas a personas no mexicanas, residentes legal y permanentemente en el país, según el estándar marcado a nivel nacional (Consejo Nacional Ciudadano del Sistema nacional de búsqueda) y las mejores prácticas
- Ventanilla única municipal de atención a las víctimas/familiares de persona desaparecida, no sólo o no necesariamente para la “canalización”, sino con posibilidad de prestar ayuda inmediata y coordinarse de manera inmediata con la Comisión estatal de atención integral a víctimas
- Ampliar el fondo de operación y presupuesto de manera estable (incluyendo posiblemente un vínculo legal para incrementar o mantener su financiamiento desde el estado, por ejemplo, un porcentaje del 30% o mayor respecto de lo que la Federación aporta cada año)
- Prever la atribución, bajo criterios claros y limitaciones razonables, algunas facultades ministeriales (como sucede en algunos estados de la República) para la Comisión: pedir

sábanas de llamada; información de UBER y otras aplicaciones; Geolocalizaciones; Grabaciones de Cámaras (ver ejemplo Veracruz)

## LEY DE VÍCTIMAS

- Fortalecer tanto el presupuesto operativo de la CEAIIV como el Fondo de Atención a Víctimas, incluyendo la armonización con el artículo 132 de la Ley General de Víctimas (LGV) para que un porcentaje de las enajenaciones en materia penal formen parte del Fondo
- La inclusión de una referencia explícita del artículo 157 Ter de la LGV relativo al cálculo del Fondo, lo que desde nuestro punto de vista podría duplicar el Fondo (154 bis y 154 ter de la Ley local)
- Desvincular el hecho victimizante de los apoyos para ampliar la protección a las víctimas
- Fortalecer las obligaciones de los municipios tanto con el aporte al Fondo como en la atención a víctimas.
- Ampliación del fondo específico y apoyo alimentario mensual de CEAIIV
- Creación de rubros/mecanismos de gastos más fluidos/inmediatos y de emergencia para operaciones de CEBP

## LEY DE PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS Y CÓDIGO PENAL

- Agravar las lesiones y los homicidios cuando éstos se dirigen contra buscadoras, tal como sucede con periodistas y personas defensoras de derechos humanos
- Incluir a las buscadoras como personas defensoras de derechos humanos
- Establecer la prohibición explícita de la estigmatización y de las campañas de criminalización contra las buscadoras como defensoras de derechos humanos

## LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA

- Reforma integral para establecer los servicios periciales independientes de la Fiscalía con miras de establecer un Centro de Identificación Humana
- Incluir la noción de testigos protegidos con la intención de que se pueda recabar información respecto a posibles lugares de inhumación clandestina o para conocer el paradero de personas desaparecidas
- Reforma que obligue a la Fiscalía a ofrecer informes sobre los avances en la identificación forense
- Que haya un órgano verdaderamente independiente de la Fiscalía que evalúe su desempeño
- Reforzar mecanismos y/o sanciones relacionadas con la falta de la debida diligencia por parte de las autoridades encargadas de la investigación (por ejemplo, falta de plan de

búsqueda, falta de hipótesis o línea de investigación en las carpetas, entre otras faltas graves)

- Establecer una referencia a los Lineamientos para la restitución digna de cuerpos identificados (construidos con colectivos y organizaciones acompañantes, independientemente del hecho de que a nivel nacional o federal no exista todavía).

## LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

- Garantizar la transparencia y el acceso a la información proporcionada por las Unidades de Transparencia de las instituciones (FGE, por ejemplo) y/o por los propios funcionarios público y/o por páginas web oficiales
- Imponer o reforzar una versión pública de los Registros Estatales previstos en la Ley (Registro de fosas comunes y clandestinas; Registro de personas desaparecidas; registro de personas fallecidas y no identificadas)
- Reforzar la obligatoriedad y la posibilidad de contar con versiones públicas, o bien, de acceso para grupos y organizaciones con interés legítimo, a los Análisis de contexto (de FGE, de CEBP, de otras instituciones)
- Prever o reforzar: acceso en condiciones dignas al Registro de Personas Fallecidas no Identificadas, a sitios de búsqueda en vida por parte de familiares y colectivos (Ceresos, anexos, etc.) y Semefos