

RECOMENDACIÓN NO. 238 /2023

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA VERDAD, DE TODA PERSONA A SER BUSCADA, LOCALIZADA E IDENTIFICADA, Y DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN AGRAVIO DE V1, QVD1 y QVD2, POR PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS ADSCRITAS A LA COMISIÓN NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS POR LA DUPLICIDAD EN EL FOLIO ÚNICO DE BÚSQUEDA DEL REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS DESAPARECIDAS Y NO LOCALIZADAS

Ciudad de México, a 22 de noviembre de 2023

**MTRA. TERESA GUADALUPE REYES SAHAGÚN
TITULAR DE LA COMISION NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS**

Apreciable Comisionada:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, primer párrafo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II, y IV; 26; 41, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado integralmente las evidencias del expediente de queja **CNDH/1/2022/5615/Q**, relacionado con el caso de V1.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, en términos de lo establecido en los artículos 6°, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4°, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78, párrafo primero y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 3, 9, 11, fracción VI, 16, 113 fracción I y último párrafo, así como 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en que se describe el significado de las claves utilizadas, con el deber de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes, al tenor de las siguientes nomenclaturas:

Denominación	Clave
Víctima	V
Persona Autoridad Responsable	AR
Persona	P
Persona Quejosa Víctima Directa	QVD

3. En la presente Recomendación, la referencia a diversas instituciones públicas se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las que podrán identificarse como sigue:

Denominaciones	Siglas, acrónimos y abreviaturas
Comisión Nacional de Búsqueda	CNB
Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas	LGDFP
Programa Especial de Personas Desaparecidas	PERDES
Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas	Protocolo Homologado
Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas	RNPDNO

I. HECHOS

4. El 6 de abril de 2022, se recibió vía telefónica la queja de QVD1, **parentesco** agraviado V1, quien mencionó que recientemente se había percatado de que en el Registro Nacional de Personas desaparecidas o no Localizadas (RNPDNO), existen cinco registros a nombre de **parentesco** V1 y que incluso en cuatro de ellos, los datos y el nombre del agraviado son erróneos. Agregó que, a su juicio, el que existan varios registros a nombre del señor V1 y con información distinta, puede obstaculizar la búsqueda y localización de su familiar.
5. A fin de documentar las violaciones a los derechos humanos en agravio de **V1**, se inició el expediente **CNDH/1/2022/5615/Q**, para lo cual personal adscrito a esta

Comisión Nacional realizó diversas diligencias.

II. EVIDENCIAS

6. Acta Circunstanciada de 6 de abril de 2022 en la que personal de esta CNDH hace constar queja recabada vía telefónica presentada por QVD1 y QVD2 en agravio de V1 , **parentesco** respectivamente de las quejas.
7. Oficio No. 30316 de 20 de mayo de 2022, suscrito por el director general del Programa Especial de Personas Desaparecidas (PERDES) de esta CNDH dirigido a la entonces Comisionada Nacional de Búsqueda AR1 , en el que se solicita rinda informe en términos del artículo 34 de la Ley de la CNDH.
8. Acta Circunstanciada de 2 de junio de 2022 en la que personal de esta CNDH hacer constar recepción de correo electrónico a través del cual se recibió digitalización de acta de nacimiento de V1.
9. Oficio No. 36817 de 10 de junio de 2022, suscrito por el entonces director general del PERDES de esta CNDH, dirigido a la Comisionada Nacional de Búsqueda AR1, en recordatorio de solicitud de informe en términos del artículo 34 de la Ley de la CNDH.
10. Oficio No. 44873 de 15 de julio de 2022, suscrito por el entonces director general del PERDES de esta CNDH, dirigido a la entonces Comisionada Nacional de Búsqueda AR1, como segundo recordatorio de solicitud de informe en términos del artículo 34 de la Ley de la CNDH.

- 11.** Acta circunstanciada de 5 de agosto de 2022 a través de la cual se hace constar llamada telefónica en la que personal de la CNB solicita documentación referida en el oficio 44873 de 15 de julio de 2022. para atender requerimiento de esta CNDH.
- 12.** Correo electrónico de 5 de agosto de 2022, enviado desde correo institucional de una visitadora adjunta de este Organismo Nacional, a través del cual hace llegar al correo electrónico institucional de personal de CNB, documentación referida en el oficio 44873 de 15 de julio de 2022.
- 13.** Correo electrónico de 5 de agosto de 2022 dirigido a una visitadora adjunta de este Organismo Nacional, por parte de personal de CNB en el que se acusa de recibo documentación y se solicita prórroga para dar contestación a la solicitud de información requerida por esta CNDH.
- 14.** Acta circunstancia en la que personal de este organismo nacional hace constar reunión presencial de 10 de noviembre de 2022 celebrada en las instalaciones de la CNB, con autoridades de dicha Comisión, en la que con relación al expediente CNDH/1/2022/5615/Q, dicha comisión de Búsqueda se comprometió a solicitar a las dependencias que hicieron los registros de la víctima directa, para que ellos enviaran la solicitud a la CNB y vincularan los demás nombres registrados y la CNDH expresó que analizaría la respuesta para la determinación correspondiente.
- 15.** Acta circunstancia en la que personal de este organismo nacional hace constar reunión presencial de 13 de diciembre de 2022 celebrada en las instalaciones de la CNB, con autoridades de dicha Comisión, en la que con relación al expediente CNDH/1/2022/5615/Q, dicha comisión de Búsqueda señaló que solicitó a las dependencias que hicieron registros de la víctima directa, para que ellas enviaran

solicitud a la CNB y vincular los demás nombres registrados.

16. Acta circunstancia en la que personal de este organismo nacional hace constar reunión presencial de 7 de febrero de 2023 celebrada en las instalaciones de la CNB, con autoridades de dicha Comisión, en la que con relación al expediente CNDH/1/2022/5615/Q, dicha Comisión Nacional de Búsqueda señaló que no había recibido respuesta de la Fiscalía del Estado de Guerrero y señalaron que enviarían recordatorio.

17. Minuta de reunión presencial de fecha 9 de marzo de 2023, relativa a la reunión celebrada en las instalaciones de la CNB con autoridades de dicha Comisión, en la que con relación al expediente CNDH/1/2022/5615/Q, dicha Comisión Nacional de Búsqueda señaló que, habiendo enviado recordatorios, no ha recibido respuesta por parte de la Fiscalía del Estado de Guerrero. En la reunión proporcionaron al personal de esta CNDH copia simples de los oficios:

17.1 Oficio SEGOB/CNBP/DGAB/8324/2022 de 18 de noviembre de 2022, dirigido a la Titular de la Fiscalía General del Estado de Guerrero, en el que la Titular de la Dirección General de Acciones de Búsqueda y Procesamiento de Información de la CNB, solicita colaboración para dar respuesta a la queja del cual se desprendió el expediente de queja CNDH/1/2022/5615/Q. En este oficio señala:

“PRIMERO: Solicitamos respetuosamente genere un oficio donde se solicite a esta Comisión Nacional se vincule el nombre del registro incorrecto. Esto, para que la Comisión Nacional de Búsqueda pueda hacer la vinculación de los registros para poder así cambiar el estatus...”

E insertó el siguiente cuadro:

FOLIO ÚNICO DE BÚSQUEDA	FECHA DEL REPORTE	NOMBRE	SEXO	CURP	ESTADO DE DESAPARICIÓN	ESTATUS DEL REPORTE
REGISTRO A	12/02/2014	V1	SEXO		GUERRERO	PROCEDE
REGISTRO B	12/02/2014	V1	SEXO	CURP1	GUERRERO	PROCEDE

18. Oficio 018736 de 28 de marzo de 2023, dirigido a la otrora Comisionada de la CNB, AR1 , suscrito por la directora General de la Primera Visitaduría General, en el que este Organismo Nacional solicita que se remitan constancias de las gestiones para regularizar el nombre de la víctima relacionado con el expediente CNDH/1/2022/5615/Q, así como su estatus vigente en el RNPDO. En ese contexto, para contribuir a la eficacia de la seguridad jurídica acerca del nombre del agraviado se adjuntó copia de su acta de nacimiento y de su Clave Única de Registro de Población.

19. Minuta de reunión de 3 de mayo de 2023 llevada a cabo por personal de este Organismo Nacional en las instalaciones de la CNB con personal de dicha Comisión Nacional de Búsqueda, en la que se acordó tocante al expediente CNDH/1/2022/5615/Q que esta CNDH emitiría requerimientos de información. En dicha reunión se proporcionó copia simple del oficio:

19.1 Oficio SEGOB/CNB/DGAB/2390/2023 de fecha 8 de marzo de 2023, dirigido a la Fiscal General del Estado de Guerrero, en el que se reitera solicitud de su diverso SEGOB/CNBP/DGAB/8324/2022, en el sentido de generar un oficio dirigido a la propia CNB para la vinculación del nombre del registro incorrecto.

20. Oficio SEGOB/CNBP/DGAB/5535/2023 de 16 de junio de 2023 dirigido a la directora general de la Primera Visitaduría de esta CNDH, signado por la titular de la Dirección General de Acciones de Búsqueda y Procesamiento de la Información de la CNB, en el que señala:

20.1 “Atendiendo de manera puntual los requerimientos presentados mediante su oficio, hago de su conocimiento que es necesario que la autoridad primaria fiscalía General de Justicia del Estado de Guerrero solicite mediante escrito a Comisión Nacional la Vinculación respectiva (SIC).”

20.2 Al mismo oficio acompaña copia simple de:

Oficio SEGOB/CNBP/DGAB/5453/2023 de 12 de junio de 2023, en el que se reitera requerimiento a la Fiscalía General del Estado de Guerrero en alcance al diverso SEGOB/CNBP/DGAB/8324/2022

21. Oficio 042191 de 22 de junio de 2023, dirigido a la comisionada de la CNB AR1 , signado por la directora general de la Segunda Visitaduría General de este Organismo Nacional, en el que se le solicita remita constancia de las gestiones para regularizar el nombre de la persona agraviada y su estatus vigente en el RNPDO.

22. Oficio CNDH/PVG/DGPD/1303/2023 de 23 de junio de 2023, dirigido a la Titular de la fiscalía general del Estado de Guerrero, signado por el entonces encargado de despacho de la dirección general de PERDES de esta CNDH, en el que se solicita en vía de colaboración copia simple de las respuestas a los oficios SEGOB/CNBP/DGAB/8324/2022, SEGOB/CNBP/DGAB/3390/2023 y SEGOB/CNBP/DGAB/5453/2023.

23. Oficio SEGOB/CNBP/DGAB/5717/2023 de 23 de junio de 2023, dirigido a la directora general de la primera visitaduría general de esta CNDH, signado por la titular de la Dirección General de Acciones de Búsqueda de Personas y Procesamiento de Información SP1, en la que se desglosan diversas respuestas remitidas a este Organismo con anterioridad , reiterando “hago de su conocimiento que es necesario que la autoridad primaria fiscalía general de justicia del estado de guerrero solicite mediante escrito a la comisión nacional la vinculación respectiva...”

24. Oficio FGE/FEPDH/1699 de 20 de julio de 2023, dirigido al encargado de despacho de la dirección general de PERDES de la CNDH, signado por el encargado de la Fiscalía Especializada para la Protección de los Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado de Guerrero, en el que se anexa el diverso:

24.1 Oficio No. 1413 de 29 de junio de 2023, dirigido al Vicefiscal de investigación signado por Agente del Ministerio Público del Fuero Común adscrito a la Fiscalía en Materia de Desaparición Forzada y Búsqueda de Personas Desaparecidas en el que se señala que se le giró oficio a la titular de la dirección general de búsqueda de personas y procesamiento de información de la CNB, en el que se le solicita gire sus instrucciones

para que realice el registro de V1 , quien se encuentra registrado con número de folio 18795D458-E94B-4BD1-90389-984727A52328 en el que se anexo oficio FGE/VPS/DGTI/03731/2023, suscrito por el Director General de Tecnologías de la Información

24.2 Oficio No. 703 dirigido al Director de Tecnologías de la Información de la Fiscalía General del Estado de Guerrero, de 19 de abril de 2023, en el que el Agente de Ministerio Público Adscrito a la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición Forzada de Personas Desaparecidas de esa Fiscalía, SP2 solicita se instruya a quien corresponda para que ingrese al Sistema único del Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas de la CNB, la desaparición de la persona que responde al nombre de V1 de 21 años que se encuentra desaparecido desde el 3 de noviembre de 2008.

24.3 Oficio No. FGE/VPS/DGTI/03731/2023 de 19 de abril de 2023, en el que el Director General de Tecnologías de la Información de la FGE de Guerrero, da respuesta a Oficio 703 de 19 de abril de 2023 e informa que se realizó el registro correspondiente en el RNPDO de la CNB con folio único de búsqueda: REGISTRO C, donde se plasmó la información de la persona antes mencionada.

25. Oficio 052367 de 8 de agosto de 2023, dirigido a AR1 , entonces Titular de la Comisión Nacional de Búsqueda, signado por la directora general de la primera visitaduría general de esta CNDH, en el que se le hace reiterativo de solicitud de constancias de las gestiones para regularizar el nombre de V1 y su estatus vigente en el RNPDO

26. Correo electrónico de fecha 27 de septiembre de 2023, proveniente del correo electrónico de la Fiscalía Especializada en Desaparición Forzada, dirigido a una Visitadora Adjunta de este Organismo Nacional en el que se anexa oficio el FGE/FEPDH/1681/2023 de fecha 17 de julio de 2023, por el cual se hizo llegar –entre otros- el diverso que se destaca:

26.1 Oficio No 723/20023, de 21 de abril de 2023 dirigido a la Titular de la Dirección General de Acciones de Búsqueda de Personas y Procesamiento de Información de la CNB, signado por Agente de Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición Forzada y Búsqueda de Personas No Localizadas de la FGE del Estado de Guerrero, SP2, en el que en atención al oficio SEGOB/CNBP/DGAB/2390/2023, solicita que se giren instrucciones a quien corresponda a efecto de realizar el registro de la persona V1, quien se encuentra registrado con número de folio 1879D458-E94B-4BDI-90389-948727A52328

27. Acta circunstanciada de fecha 12 de noviembre de 2023, realizada por la encargada de despacho de la Dirección General del Programa de Personas Desaparecidas, por virtud de la cual se hizo constar la publicación en la página web institucional de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas del documento consiste en “Lineamientos que regulan el funcionamiento y coordinación de la Operación del registro nacional de personas desaparecidas y no localizadas”.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

Clave de Víctima	Derecho a la Verdad	Derecho de toda persona a ser buscada, localizada e identificada	Derecho a la seguridad jurídica
V1	Directa	Directa	Directa
QVD1	Directa por razón de parentesco	No	Directa por razón de parentesco
QVD2	Directa por razón de parentesco	No	Directa por razón de parentesco

Derecho a la búsqueda y derecho a la verdad

- 28.** Este Organismo Nacional es especialmente sensible a que el desconocimiento del paradero de una persona por causas de No Localización o Desaparición Forzada es causa de un gran dolor en las familias.
- 29.** La No Localización o Desaparición forzada de una persona conlleva a la obligación por parte del Estado de desplegar todos los esfuerzos y medidas posibles para localizar a las personas, pues el derecho a ser buscado, además, es interdependiente al derecho a la verdad.

- 30.** La LGDFP sienta las bases del Sistema Nacional de Búsqueda, que tiene por objeto diseñar y evaluar los recursos de los que el Estado Mexicano dispone a fin de establecer las bases generales para la búsqueda, localización e identificación de Personas Desaparecidas o No Localizadas.
- 31.** Las fracciones I y II del artículo 5, de la LGDFP, establecen en términos generales la obligación de todas las autoridades de utilizar los medios necesarios para realizar con prontitud aquellas actuaciones esenciales y oportunas, dentro de un plazo razonable, para la búsqueda de la persona que se encuentre en calidad de desaparecida o no localizada, precisando que bajo ninguna circunstancia se pueden invocar condiciones particulares de la persona desaparecida o no localizada, o la actividad que realizaba previa o al momento de la desaparición para no ser buscada de manera inmediata.
- 32.** Por otro lado, el Protocolo Homologado señala que toda persona cuyo paradero o ubicación se desconozca, tiene el derecho a ser buscada por parte de las autoridades y que la obligación de búsqueda de la persona desaparecida o no localizada es tan importante, como la obligación de investigación de los hechos que ocasionaron la imposibilidad de localizarla.¹
- 33.** Al respecto, en el ámbito jurisdiccional, la SCJN ha reconocido el derecho a la búsqueda, señalando:

¹ Numerales 69 y 73 del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas publicado en el DOF el 6 de octubre de 2020

“...el derecho de toda persona desaparecida y de sus personas queridas a que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, con todos los recursos y medios institucionales disponibles y en completa coordinación, ejecuten sin dilación – incluso de oficio– de forma imparcial, dignificante, diligente, exhaustiva, continua, sin estigmatizaciones, con un enfoque diferencial y permitiendo la participación sin reservas de las víctimas, todas las acciones necesarias para determinar la suerte o paradero de la persona reportada como desaparecida, bajo la presunción de que está viva, salvo que exista evidencia en contrario; en ese caso, el derecho a la búsqueda incluye la obligación por parte del Estado de desarrollar e implementar todos los mecanismos e instrumentos requeridos para encontrar, identificar y preservar los restos de las víctimas en condiciones de dignidad mientras son entregadas a sus personas queridas...”.²

34. Por su parte, Los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada, asientan lo siguiente:

4. La política pública sobre búsqueda debe ser integral, clara, transparente, visible y coherente. Debe promover la cooperación y colaboración de todas las instancias del Estado y también con otros Estados y organismos internacionales. Debe materializarse en medidas legislativas, administrativas y presupuestales adecuadas, así como en políticas educativas y otras políticas sectoriales relevantes.³

35. El artículo 5 fracción XIII de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de

² SCJN. Primera Sala. Desaparición forzada de personas. El derecho a no ser víctima de desaparición forzada comprende el derecho a la búsqueda como parte de su núcleo esencial. 1a./J. 35/2021 (11a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, Noviembre de 2021, Tomo II, página 1198. Registro digital: 2023814.

³ PRINCIPIOS RECTORES PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS Aprobados por el Comité en su 16º período de sesiones (8 a 18 de abril de 2019). COMITÉ DE LA ONU CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Una edición de la ONU-DH, México, 2019.

Búsqueda de Personas, reconoce a la verdad como el derecho de conocer con certeza lo sucedido y recibir información sobre las circunstancias en que se cometieron los hechos constitutivos de los delitos previstos en esa Ley, en tanto que el objeto de la misma es el esclarecimiento de los hechos, la protección de las víctimas, el castigo de las personas responsables y la reparación de los daños causados, en términos de los artículos 1º y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

36. Asimismo, la ONU ha señalado que cada víctima tiene derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida.
37. Por otro lado, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU en México ha señalado que el derecho a la búsqueda de las personas que han sido víctimas de desaparición no es una mera abstracción, “sino que requiere una investigación exhaustiva, imparcial, con participación de los familiares de la persona desaparecida y basado en la presunción de vida”⁴.

Derecho a la seguridad jurídica y el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas

38. El derecho a la seguridad jurídica, de acuerdo al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece al momento de los hechos como la prohibición en el sentido de que nadie podría ser privado de la vida, de la

⁴ <https://hchr.org.mx/comunicados/la-busqueda-efectiva-de-las-personas-desaparecidas-en-mexico-debe-ser-garantizada-onu-dh/#:~:text=%E2%80%9CEl%20derecho%20a%20la%20b%C3%BAqueda,Pe%C3%B1a%20Palacios.>

libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

39. Por su parte, el artículo 16 de la Constitución, contiene el fundamento del derecho a la legalidad, el cual establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, salvo que exista mandamiento escrito de la autoridad competente, el cual deberá estar fundado y motivado.
40. Sentado lo anterior, la LGDFP establece, en su artículo 102, que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas es una herramienta de búsqueda e identificación que organiza y concentra la información sobre personas Desaparecidas y No Localizadas, con el objeto de proporcionar apoyo a las investigaciones para su búsqueda, localización e identificación.
41. No instante, la propia LGDFP señala en su artículo 104, que corresponde a la CNB administrar y coordinar la operación del registro nacional, aspecto que es reforzado a su vez por el Protocolo Homologado de Búsqueda, el cual, en su numeral 95, señala que también alimenta tal registro.
42. Ahora bien, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que regula las relaciones entre la administración pública federal y los particulares, estipula en su artículo 3º fracción XII, que:

Son elementos y requisitos del acto administrativo: Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas.

43. En ese contexto, la misma Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 7º, párrafos primero y tercero, señala que:

“Artículo 7.- La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del Artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

“[...]

“El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.”

44. En ese tenor, al tener la CNB expedita la facultad de realizar el saneamiento administrativo en el RNPDO, en concreto del Folio Único de Búsqueda, cuya duplicidad existe respecto de V1, cayó en una omisión, tanto porque así lo dispone la LGDFP en su artículo 104, como el Protocolo Homologado de Búsqueda en su numeral 95, muy grave porque la CNB tuvo la información materialmente necesaria para efectuarlo, como lo es el acta de nacimiento y el CURP, sin depender de alguna instancia diversa, como la Fiscalía General del Estado de Guerrero.

45. Es de destacar que el numeral 284 del Protocolo Homologado de Búsqueda señala que todas las acciones de Búsqueda Individualizada, así como toda la información producto esta, debe ser registrada en la Bitácora Única, sin perjuicio de los datos que deben capturarse en el RNPDO, lo cual permitiría coordinación de todas las autoridades competentes para la realización de la búsqueda.

- 46.** En ese tenor, la LGDFP establece en su artículo 53 fracción II, que la CNB tiene entre sus atribuciones la de emitir los lineamientos que regulen el funcionamiento del RNBPDNO, así como coordinar la operación de este, así como emitir los lineamientos que regulen el procesamiento de la información proporcionada por la Fiscalía General de la República, las Fiscalías de los estados, y demás autoridades competentes.
- 47.** Este Organismo Nacional advierte, por otro lado, la publicación de un documento denominado: “Lineamientos que regulan el funcionamiento y coordinación de la Operación del registro nacional de personas desaparecidas y no localizadas”, fechado el 7 de abril de 2023, mismo que se puede consultar en la página web <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/wpcontent/uploads/2023/04/LINEAMIENTOS-RNPDNO-VF-acordada-08abr23.pdf>, advirtiéndose que dicho documento no se encuentre firmado por la entonces comisionada AR1, y de la revisión del DOF, además, no se advierte publicación alguna referente a dicho documento, como debió haber sido, en incumplimiento al artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- 48.** La CNDH, reconoce al RNBPDNO como una herramienta tecnológica que bajo su adecuada administración y funcionamiento, proporcionaría un adecuado seguimiento a las labores de búsqueda, que además contribuiría al esclarecimiento de probables delitos y desde luego abonaría a la certeza jurídica sobre la cantidad de personas registradas. Sin embargo, hay que recordar que, como toda herramienta digital, se encuentra operado por personas, por lo que debido a la falta de debida diligencia o limitado conocimiento de su funcionamiento, el efecto de dicho registro se puede revertir, trayendo consecuencias que pudieran actualizarse como actos de difícil reparación, como lo es una administración deficiente del RNBPDNO, tanto desde el

punto de vista operativo, como del resultado cuantitativo de su dimensión real.

- 49.** En el caso que nos ocupa, sin bien es cierto que las personas quejas expresaron tener conocimiento de la existencia de al menos 5 registros diferentes acerca de una misma persona, en el curso de la integración del expediente y con información proporcionada por la propia CNB, se pudo constatar la existencia inicial de al menos 2 registros de la misma persona, como se advierte en la copia del Oficio SEGOB/CNBP/DGAB/8324/2022, en el que la CNB enlista dos Folios Únicos distintos que corresponden a V1.
- 50.** Siendo el RNBPDNO, la herramienta que concentra todas las labores de búsqueda realizadas por las diferentes autoridades competentes, un registro múltiple de folios únicos supondría no únicamente un error administrativo o técnico, sino que evidencia falta de debida diligencia que deriva en falta de certeza de la administración propia del RNBPDNO, y de la consecuente coordinación entre autoridades, que deben trabajar con comunicación constante con el fin común de la localización de las personas.
- 51.** Ahora bien, advirtiendo lo anterior, este Organismo Nacional, y siempre bajo el principio *pro persona*, no se limitó a solicitar la información acerca del múltiple registro de la persona, sino que solicitó la rectificación del mismo y, como se desprende de las evidencias, la CNB respondió de manera reiterada, en múltiples ocasiones, que era necesario que la “autoridad primaria” Fiscalía General de Justicia del Estado de Guerrero “solicitará mediante escrito” a esta Comisión Nacional, la vinculación de ambos registros, sin que se advierta en ordenamiento vigente en el momento de los hechos, que dicha acción corresponda en efecto a las Fiscalías, máxime que como se ha expresado y documentado, la propia CNB es quien

administra, coordina y alimenta el RNBPDNO.

- 52.** Por tanto, de la integración del expediente que dio sustento a la presente recomendación, no solo se concluye la falta de debida diligencia de diversas autoridades de la CNB respecto de la administración del RNPDO, sino la negativa ficta a aplicar el principio *pro persona*, que se hubiera traducido en la corrección o saneamiento administrativo más expedito de la multiplicidad de registros de la persona, además de la omisión antes observada, de elaborar y oficializar los lineamientos de funcionamiento del RNPDO.
- 53.** Es de destacar también, que cuando la Fiscalía General del Estado de Guerrero fue requerida por parte de la CNB para que a su vez le requiriera a ésta la mencionada “Vinculación de registros”, la Fiscalía del Estado de Guerrero solicitó a su vez la inscripción de un nuevo registro de la persona. De lo anterior se desprende no solamente un exceso burocrático absolutamente ausente de sustento jurídico que lo justifique, en perjuicio de las víctimas, sino una falta de coordinación entre autoridades que derivó en un tercer registro de la persona, lo cual operó ya en contra de las acciones de búsqueda pero además puede tener un impacto negativo en la coordinación de las acciones que se emprendan en adelante, con relación al esclarecimiento acerca del paradero y el derecho a la verdad.
- 54.** Frente a tal cúmulo de hechos, esta CNDH expresa su preocupación acerca de la gestión del registro, pues debiendo representar no únicamente certeza para las víctimas, sino para la sociedad en su conjunto, no la tuvo, al menos en este caso; pues hay que recordar que de éste se desprenden reportes nacionales del estado actual de la desaparición de personas en México, y su integración errónea, ventilada ya públicamente de manera reiterada por diversas autoridades federales, puede

generar consecuencias irreparables, como una apreciación colectiva equivocada de la situación desmesurada del país en materia de personas desaparecidas, pero además, como ha quedado dicho, una búsqueda errónea o mal estructurada, en perjuicio directo de las familias buscadoras.

55. Es por todas estas razones, que este Organismo Autónomo, que es el máximo responsable de la protección, defensa, promoción y observancia de los derechos humanos en el país, considera necesario ir más allá del caso en concreto que nos ocupa, para hacer un llamado a todas las autoridades que son parte del Sistema Nacional de Búsqueda así como a las autoridades primarias, transmisoras, informadoras y difusoras, en términos del Protocolo Homologado de Búsqueda, para que cada una de las acciones que emprendan en vías de la localización de personas desaparecidas o no localizadas se realicen con la debida diligencia y responsabilidad, y se muestren sensibles con las víctimas y la sociedad y no sólo eso, sino que estén conscientes de la importancia de cada una de sus funciones en un proceso de búsqueda.

56. El Estado debe asegurar, no sólo que las autoridades encargadas de la búsqueda de personas reportadas como desaparecidas, y de la investigación sobre los hechos que culminaron con su desaparición, tengan a su alcance los medios idóneos requeridos para llevarlas a cabo, sino que éstos sean adecuadamente utilizados para realizar las diligencias y averiguaciones con prontitud y efectividad. Advirtiéndole, que los errores, descuidos, dilaciones injustificadas, de estas investigaciones, conllevan

violaciones al derecho a la verdad e impiden el acceso a la justicia.⁵

B. RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS

57. La determinación de responsabilidades por violaciones a derechos humanos que realizan los organismos públicos referidos en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de naturaleza distinta a la que realizan los órganos jurisdiccionales, entre otras, la determinación de la responsabilidad penal, toda vez que se les reconoce la facultad exclusiva de la imposición de penas. Asimismo, es de alcance diverso a la función de la autoridad a la que compete determinar la responsabilidad administrativa de las personas servidoras públicas, y a la cual corresponde imponer sanciones de carácter disciplinario.

58. Una resolución emanada de un órgano jurisdiccional, o bien de órganos formalmente administrativos con funciones materialmente jurisdiccionales, es totalmente distinta, en su naturaleza y alcances, de las que emite un órgano no jurisdiccional como lo es esta Comisión Nacional, que determina violaciones de derechos humanos, pues una y otras provienen de vías distintas concebidas así por el sistema jurídico mexicano, que no se condicionan o excluyen recíprocamente entre sí, tal como lo dispone el artículo 32 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

59. Este Organismo Nacional, recuerda que los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, aprobados por el Comité contra la Desaparición

⁵ SCJN Primera Sala, Amparo en revisión 51/2020, pág. 55.

Forzada en su 16º período de sesiones (8 a 18 de abril de 2019), determinaron, entre otros, el *Principio 11. La Búsqueda Debe Usar la Información de Manera Apropiable*, cuyo numeral 2 dispone claramente que:

“Los Estados deben establecer registros y bancos de datos sobre personas desaparecidas que cubran todo el territorio nacional y que permitan desglosar, entre otros, la autoridad que ingresa los datos; las fechas en que una persona fue dada por desaparecida, encontrada con vida, exhumado su cuerpo, sus restos mortales fueron identificados o entregados; y las investigaciones que permitan establecer si se trató de una desaparición forzada y el motivo de la desaparición. **Estos registros y bancos de datos deben ser actualizados de manera permanente**”.

60. En refuerzo de lo anterior, el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; obligaciones que igualmente se establecen en distintos tratados y convenciones de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte, por ende, cuando se incumple con éstas, se genera una responsabilidad institucional independientemente de aquella que corresponda al personal involucrado en la violación a derechos humanos de quien la expone.

61. De lo que se desprende que, como se ha señalado, la CNB fue omisa en rectificar la existencia de más de un registro único con relación a V1, pese a tener la información necesaria para ello; pero no solo eso, sino que también la entonces comisionada AR1 fue omisa en emitir los lineamientos para la operación del RNPDNO, de conformidad con la fracción II del artículo 53 de la LGDFP. Todo esto en detrimento claro de su obligación y responsabilidad.

REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

- 62.** Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía lo es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 65, inciso c) de la Ley General de Víctimas, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a una persona servidora pública del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establece la ley.
- 63.** En los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, y en diversos criterios de la CrIDH, se establece que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

64. En el *Caso Espinoza González vs. Perú*, la CrIDH enunció que: *...toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que la disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado. ... las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos...*

Esta Comisión Nacional considera procedente la reparación de los daños ocasionada en los siguientes términos:

i. Medidas de restitución

65. Las medidas de restitución están previstas en los artículos 26, 27 fracción I, 61, fracción II de la Ley General de Víctimas, y para el caso concreto atañen a la necesaria reivindicación del derecho de V a ser buscado, localizado e identificado, a unificar el registro de V1 en el RNPDO en el que deberá constar o consolidar todas las actuaciones que se hayan solventado para dar con su paradero, independientemente del tipo de búsqueda (inmediata, individualizada, por patrones, generalizada o de familia); hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas de la instrumentación de dicha regularización administrativa, en un plazo no mayor a tres meses. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio Tercero.

ii. Medidas de rehabilitación

- 66.** Estas medidas se establecen para buscar facilitar a las víctimas hacer frente a los efectos sufridos por causa de la violación del derecho humano a la verdad y a la identidad, de conformidad con lo abordado en el presente instrumento recomendatorio y en consonancia con el artículo 21 de los Principios y Directrices, instrumento antes referido, la rehabilitación incluye “la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales”.
- 67.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 27, fracción II, 62 y 63 de la Ley General de Víctimas, bajo los principios de igualdad y universalidad, en coordinación con la CEAV e instituciones del Sistema Nacional de Salud, se otorgue de ser necesario atención psicológica a QVD1 y QVD2, y los miembros de su familia que así lo requieran; debiéndose recabar su conformidad y consentimiento informado, servicios que deberán suministrarse por personal especializado, de forma inmediata, continua, gratuita, atendiendo a sus necesidades específicas y proveerle en su caso medicamentos. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio quinto.

iii. Medidas de compensación

- 68.** La CNB, deberá colaborar en el trámite ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para la actualización e inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de V, QVD1 y QVD2, a través de la noticia de hechos que esa fiscalía realice a la Comisión Ejecutiva con la presente Recomendación, y que esté acompañada de los Formatos Únicos de Declaración de la CEAV, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a las violaciones a derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata

reparación integral del daño a QVD1 y QVD2, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio cuarto.

IV. Medidas de satisfacción

- 69.** De conformidad con los estándares internacionales, los criterios de la CrIDH, los Principios de reparaciones de Naciones Unidas, punto 22, y la Ley General de Víctimas, artículo 73, se considera como una medida de satisfacción a las declaraciones oficiales o las decisiones judiciales que restablezcan la dignidad de las víctimas. Por lo cual, la formulación y publicación de la presente Recomendación, en sí misma constituye una medida de satisfacción, ya que esta tiene como fin dar a conocer las violaciones a derechos humanos que se cometieron en agravio de V1, así como de sus familiares QVD1 y QVD2, para lo cual se debe conjuntar con los otros tipos de medidas que componen la reparación integral del daño a las víctimas.
- 70.** En virtud de que en la presente Recomendación se han acreditado las violaciones al derecho humano a la verdad, y a la búsqueda, es necesario que, en un plazo no mayor a un año, la autoridad recomendada realice un reconocimiento de responsabilidad institucional; hacer referencia a las violaciones de derechos humanos declaradas en la presente Recomendación y formular una crítica a la actuación que derivó en violaciones a Derechos Humanos. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio sexto.

V. Medidas de no repetición

- 71.** Estas se encuentran contempladas en los artículos 27, fracción V, 74 a 78 de la Ley General de Víctimas, y consisten en implementar las medidas que sean necesarias a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos, por ello, la autoridad recomendada debe adoptar las medidas legales y administrativas y de otra índole para hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos de las víctimas.
- 72.** En ese sentido la CNB desde su ámbito de competencia, deberá emitir los lineamientos que regulen el funcionamiento y coordinación del RNPDO debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento. Dichos lineamientos deberán comprender las directrices para recabar y cruzar información contenida en las bases de datos y registros que establece la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda en términos de la fracción II del artículo 53, así como a la información contenida en otros sistemas que puedan contribuir en la búsqueda, localización e identificación de una persona desaparecida o no localizada. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo.
- 73.** Así mismo la CNB deberá emitir los lineamientos para la coordinación y colaboración con las diferentes autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, a efecto de acceder sin restricciones a la información necesaria para realizar la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas en términos de la fracción XIII del artículo 53 de la LGDFP. Lo anterior para dar cumplimiento al punto recomendatorio primero.
- 74.** Lo anterior, por considerar este Organismo Nacional que la emisión de dichos lineamientos es necesaria para evitar una futura duplicidad o multiplicidad de

registros en el RNPDO, lo que permitirá que las víctimas, familiares y sociedad en general tengan la certeza de que las actividades de todas las autoridades se realizan con la debida diligencia con el fin de la localización de las personas desaparecidas o no localizadas.

75. En atención a lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

A usted, C. Titular de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas:

PRIMERA. Emita los lineamientos para la coordinación y colaboración con las diferentes autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, a efecto de acceder sin restricciones a la información necesaria para realizar la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas.

SEGUNDA. Emita los lineamientos que regulen el funcionamiento y operación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas. Dichos lineamientos deberán comprender las directrices para recabar y cruzar información contenida en las bases de datos y registros que establece la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda, así como a la información contenida en otros sistemas que puedan contribuir en la búsqueda, localización e identificación de una persona desaparecida o no localizada, y remitir a este Organismo evidencia de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

TERCERO. Realice a la brevedad, la unificación de los dos registros existentes de cada Folio Único de Búsqueda de V1 en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, así como la integración correspondiente de la información acerca de las actividades de búsqueda que se hayan realizado por las diversas autoridades competentes.

CUARTO. La CNB, deberá colaborar en el trámite ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para la actualización e inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de V, QVD1 y QVD2, a través de la noticia de hechos que ese Organismo Desconcentrado realice a la Comisión Ejecutiva con la presente Recomendación, y que esté acompañada de los Formatos Únicos de Declaración de la CEAV; y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a las violaciones a derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño a QVD1 y QVD2, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas, y se envíen a esta Comisión evidencias de su cumplimiento.

QUINTO. Bajo los principios de igualdad y universalidad, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas e instituciones del Sistema Nacional de Salud, se otorgue atención psicológica a QVD1 QVD2, debiéndose recabar su conformidad y consentimiento informado, servicios que deberán suministrarse por personal especializado, de forma inmediata continua, gratuita y en un lugar accesible, atendiendo a sus necesidades específicas y proveerle en su caso medicamentos; aportando evidencias de su cumplimiento, conforme a las medidas de rehabilitación indicadas en el presente instrumento.

SEXTO. Realice un reconocimiento de responsabilidad institucional; en el que haga referencia a las violaciones de derechos humanos declaradas en la presente Recomendación y formular una crítica a la actuación que derivó en violaciones a Derechos Humanos. Una vez hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SÉPTIMO. Colaborar ampliamente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el trámite de la denuncia administrativa que se promueva ante el Órgano de Control Interno Especializado de la Comisión Nacional de Búsqueda, o su equivalente, en contra de AR1 y demás personas servidoras públicas relacionadas con las consideraciones vertidas en la presente Recomendación, a fin de que se inicie el procedimiento que corresponda; hecho lo anterior, se remitan a la Comisión Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

OCTAVO. Designe a una persona servidora pública de alto nivel, con facultad de decisión, quien fungirá como enlace con esta Comisión Nacional para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificar oportunamente a este Organismo Nacional.

76. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de hacer una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que conforme a sus atribuciones, se apliquen las

sanciones conducentes y se subsanen las irregularidades de que se trate.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a ustedes que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

Con el mismo fundamento jurídico, solicito a Usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicitará al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, así como a las Legislaturas de las entidades federativas que requiera, su comparecencia a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

CEFM