

Privacidad e Identificación Forense de Personas Desaparecidas:

Análisis jurídico sobre el intercambio de datos personales con fines de identificación humana



**PRIVACIDAD E IDENTIFICACIÓN FORENSE
DE PERSONAS DESAPARECIDAS:
ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE EL
INTERCAMBIO DE DATOS PERSONALES
CON FINES DE IDENTIFICACIÓN HUMANA**

DR. DIEGO GARCÍA RICCI

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Fortalecimiento
del Estado
de Derecho 

Publicación financiada por:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40

53113 Bonn, Deutschland

T +49 228 44 60-0

F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1 - 5

65760 Eschborn, Deutschland

T +49 61 96 79-0

F +49 61 96 79-11 15

E info@giz.de

I www.giz.de

“Fortalecimiento del Estado de Derecho en México II (FED II)”

Av. Amatlán 149, Col. Hipódromo Condesa,

Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06000

Ciudad de México, México

E estadodederecho@giz.de

I <https://identificacionhumana.mx/fed/>

I www.giz.de/en/worldwide/79202.html

Tw https://twitter.com/FED_GIZMX

In https://www.instagram.com/fed_gizmx/

Yt https://www.youtube.com/channel/UCKpXxhg5csjvUpjYk7-W_fg

Versión

Octubre de 2020

Diseño

Karina Morales, Ciudad de México

Portada

Ilustración: Víctor Solís

Diseño Gráfico: Fortalecimiento del Estado de Derecho

Gráficos

Fortalecimiento del Estado de Derecho

Texto

Dr. Diego García Ricci

Contenido

Prólogo	7
Introducción	9
Contexto	11
Metodología	15
Análisis jurídico	17
1) Intercambio de información	17
2) Privacidad y protección de datos personales	29
a) El derecho a la protección de datos personales	29
b) Derecho a la privacidad	31
c) Restricciones legítimas al ejercicio del derecho a la privacidad y la protección de los datos personales	32
d) Conformidad de la Ley General con las leyes de protección de datos personales	35
e) Debilidades de la Ley General en materia de protección de datos personales	36
3) El Instituto Nacional Electoral	39
Conclusiones	45
Anexo	49
Bibliografía	55

Prólogo

Según el Gobierno mexicano, México atraviesa una profunda crisis forense. Existen grandes retos en la organización, la coordinación y la rendición de cuentas del sistema de procuración de justicia, especialmente de los servicios periciales.

En la actualidad, se estima que en el país hay más de 90 000 personas desaparecidas. Asimismo, se cuentan más de 50 000 Personas Fallecidas no Identificadas (PFNI), cuyos cuerpos están almacenados en los servicios periciales de las entidades federativas o han sido enterrados de forma anónima en cementerios públicos. Cabe suponer que numerosas personas desaparecidas se encuentran entre las víctimas que todavía no han sido identificadas. El total desconocimiento sobre el paradero de sus familiares, la resiliencia requerida para mantener la esperanza diaria y la imposibilidad de superar el duelo suponen una gran carga emocional para las familias de las personas desaparecidas.

Sin embargo, en México falta un consenso técnico y político sobre cómo llevar a cabo una estrategia y un proceso de identificación masiva. Deben definirse con claridad las responsabilidades de policías, fiscalías, comisiones de búsqueda y servicios periciales y, en caso de no tener los resultados esperados, hay que tomar medidas para presionar a dichas instituciones a hacer su trabajo. Hacerlo es indispensable para dar certeza a las familias y contribuir a una pacificación social del país al largo plazo.

En el marco de la cooperación técnica del programa “Fortalecimiento del Estado de Derecho en México” (FED) encontramos que, a finales de 2019, solamente dos entidades federativas tramitaron de manera consistente un cotejo de huellas dactilares de PFNI con la información biométrica guardada por el Instituto Nacional Electoral (INE). En su momento se sospechó que el INE no quería compartir la información por temas de protección de datos personales, algo que causó incompreensión y preocupación por su servidor y por los médicos forenses alemanes del equipo de la GIZ. ¿Podría verdaderamente ser que el INE no quería compartir información para la identificación de personas por temas de protección de datos? ¿Valoró el INE la protección de datos personales ante mortem por encima del derecho de las víctimas de desaparición de regresar a casa? En ese momento se decidió solicitar un análisis jurídico para entender los detalles de compartir información o no, los cuales se mostrarán en este estudio. Pero me permito ya mencionar el resultado principal: No hay excusas para no tramitar solicitudes de identificación con datos biométricos a través del INE.

Existe un marco normativo que permite y regula el intercambio de huellas dactilares en México. Un proyecto piloto implementado con la Fiscalía General del Estado de Tamaulipas evidenció el potencial de usar el cotejo de huellas dactilares con el INE para fines de identificación: cerca 30% de las huellas consultadas con el INE dieron un match positivo. Aunque a veces se requiere un análisis genético para comprobar la identificación frente a los familiares (por ejemplo, por descomposición del cuerpo), las huellas permiten acercarse a la identificación, es decir, elaborar una hipótesis que puede traducirse en miles de identificaciones en México.

Las huellas dactilares son uno de los tres identificadores primarios en los procesos de identificación humana. No hay dos personas con las mismas huellas dactilares; ni siquiera los gemelos homocigóticos. Las huellas dactilares son un identificador único y pueden ser comparadas de manera sistemática, en un lapso corto y a un bajo costo.

Tomando en cuenta los resultados del presente análisis jurídico y considerando la grave crisis forense, me preocupa sumamente que hoy solamente tres servicios periciales en México tramitan, de forma constante, solicitudes de cotejo de huellas dactilares para identificar PFNI con el INE. No es mi tarea juzgar las razones de la aparente indiferencia, ausencia de voluntad, falta de gestión por los mandos del sistema forense o la escasez de directrices y responsabilidades claras. Pero no cabe duda de que con el presente análisis jurídico no hay excusas para que las fiscalías y los servicios periciales tramiten los cotejos de huellas dactilares con el INE.

Con esto, considero que se puede contestar a las preguntas iniciales formuladas anteriormente. Es correcto, el INE no va a compartir su base de datos, pero con base en un convenio vigente para todas las entidades federativas, éste permite consultar y cotejar huellas dactilares. Es decir, la pelota está en la cancha de lo servicios periciales y en la del INE, pero ya no en el ámbito normativo, sino en el organizacional al interior de las entidades federativas.

Me gustaría agradecer al Dr. Diego Ricci por su incansable trabajo para difundir este trabajo y los resultados de su análisis. También me gustaría agradecer a nuestra ex-colega de FED, Alma Mata, por iniciar este trabajo con la IBERO; a los colegas de FED, Claudia Cote por sistematizar todas las entrevistas y contribuir con su valioso análisis, y a Edén Castaneira por mantener el rumbo implementador, con miras a una mejora organizacional; y por supuesto a las múltiples personas funcionarias públicas del INE que sin su apoyo nada de esto hubiera sido posible.”

MAXIMILIAN MURCK

Director del Programa de Fortalecimiento del Estado de Derecho en México,
GIZ México.

Introducción

El Proyecto Fortalecimiento del Estado de Derecho en México (FED II) de la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ), por encargo del Ministerio Federal de Relaciones Exteriores, actualmente lleva a cabo acciones de cooperación con instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, las cuales buscan, entre otros objetivos, fortalecer el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Dicho sistema fue creado en 2018, por la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en respuesta a la grave crisis de desapariciones que se vive en el país.

FED II brinda apoyo técnico para el fortalecimiento de los servicios periciales y las comisiones de búsqueda con el fin de facilitar los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas que actualmente se llevan a cabo en México. Uno de los objetivos específicos de FED II es fortalecer la construcción e implementación de bases de datos forenses. Dicha construcción demanda un intenso intercambio institucional de información entre aquellas dependencias o entidades gubernamentales que poseen información que podría ser crucial en la búsqueda e identificación de personas desaparecidas. Aunque este intercambio ya se verifica desde hace algún tiempo, existen algunos indicios que permiten suponer la existencia de obstáculos que impiden un flujo de datos más ágil. Frente a esta realidad, las preguntas de investigación que podrían plantearse serían: ¿qué tanto el régimen legal de protección de la privacidad y de datos personales dificulta el intercambio de información entre dependencias y entidades gubernamentales que participan en la búsqueda e identificación de personas desaparecidas? Además de los jurídicos, ¿existen algunos otros obstáculos que impidan un intercambio de información más ágil y eficaz entre las diversas instituciones involucradas en los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas?

Este estudio jurídico tiene como objetivo principal analizar el marco jurídico de protección de datos personales vigente en México que podría resultar aplicable a los procesos de búsqueda e identificación de personas. Estos procesos suponen, por un lado, un intercambio de información intenso entre dependencias y entidades gubernamentales; por el otro, una gran recolección de datos personales de familiares de personas desaparecidas. Examinar el marco jurídico resultará útil para: por una parte, verificar que dicho marco no se utilice para negar información crucial en la localiza-

ción de personas desaparecidas; y, por otra, asegurar que las autoridades competentes comprenden la importancia de la protección de la privacidad y los datos personales de los familiares de personas desaparecidas.

Este documento le prestará atención especial al marco jurídico aplicable al Instituto Nacional Electoral (INE). Esto porque dicho organismo constitucional autónomo posee una de las bases de datos personales más poderosas del país: el padrón electoral, el cual, sin lugar a duda, podría ser de gran ayuda en los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas.

Por lo tanto, los objetivos principales de este trabajo son:

- 1) Analizar el marco jurídico de protección de datos personales vigente en México con el fin de identificar los fundamentos jurídicos que facilitan o dificultan el intercambio de información durante los procesos de búsqueda e identificación forense de personas desaparecidas.
- 2) Analizar el marco jurídico vigente de protección de datos personales e intercambio de información del INE, para identificar o proponer fundamentos jurídicos que pudieran lograr un intercambio de información más ágil entre las diversas instituciones involucradas en la búsqueda e identificación forense de personas desaparecidas.
- 3) Identificar otros obstáculos que faciliten o dificulten el intercambio de información durante los procesos de búsqueda e identificación forense de personas desaparecidas.

El presente estudio jurídico busca, en última instancia, aportar insumos que puedan resultar de utilidad a las autoridades mexicanas en la construcción de una política pública encaminada en lograr procesos de búsqueda e identificación forense de personas desaparecidas más exitosos con completo apego a la normativa sobre protección de la privacidad y datos personales.

Contexto

Durante las últimas tres administraciones presidenciales¹, México ha atravesado por un periodo de violencia que ha traído como consecuencia violaciones graves a los derechos humanos, las cuales, desafortunadamente, perduran hasta nuestros días.

La violencia que se vive en México tiene diversas manifestaciones. Una de ellas es la desaparición de personas. De acuerdo con la Comisión Nacional de Búsqueda, al 18 de septiembre de 2020, existían en el país más de 92 mil personas desaparecidas.²

¹ Administración de Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012; Enrique Peña Nieto 2012-2018 y Andrés Manuel López Obrador 2018-2024.

² Comisión Nacional de Búsqueda, *Registro Nacional de Personas Desaparecidas No Localizadas*, México, Secretaría de

Un estudio publicado recientemente por la Universidad Iberoamericana señala que, desde finales del año 2006 hasta mediados de 2017, se han descubierto en el país 1 mil 606 fosas, con 2 mil 320 cuerpos, 169 osamentas y 584 restos o fragmentos de personas en 24 entidades federativas.³ La crisis forense es todavía mayor, de acuerdo con un estudio de Quinto Elemento Lab, existen casi 39 mil cuerpos sin identificar que permanecieron o permanecen sin identificar en alguno de los servicios médicos forenses del país (SMF).⁴ Esto quiere decir que más de 92 mil personas, mexicanas o extranjeras, están siendo buscadas por sus seres queridos.⁵ Peor aún, algunas de estas personas podrían estar en los SMF. Sin embargo, al no estar identificadas, o al no compartirse los datos de su identificación con las instituciones involucradas en los procesos de búsqueda e identificación de personas, permanecen en calidad de desconocidas. En consecuencia, sus familiares no pueden dar con su paradero. Esta situación demanda una respuesta institucional coordinada.

Esta dolorosa realidad ha sido reconocida tanto por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas (GTDFI) como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Ambos han coincidido en señalar que las actuales desapariciones de personas están siendo cometidas tanto por “autoridades públicas”⁶ —lo cual configuraría el delito de desaparición forzada— como por particulares, principalmente, miembros del crimen organizado, quienes, algunas veces, cuentan con la “participación, aquiescencia o tolerancia” del Estado.⁷

Tras una visita al país en 2011, el GTDFI lanzó una alerta sumamente importante. En los meses previos a su visita, habían sido descubiertas un gran número de fosas clandestinas, las cuales indicaban “un deterioro en relación con las desapariciones forzadas en México”⁸. El GTDFI también advirtió que en la identificación de los restos hallados en fosas clandestinas se mostraban “diferentes insuficiencias tales como falta de equipos forenses profesionales para identificar propiamente los cuerpos, la notificación a los familiares, el cruzamiento de la información con diferentes bases de datos y conservación de archivos suficientes de aquellos cuerpos enterrados en cementerios municipales”.⁹

Gobernación, 2020, disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>.

³ González Núñez, Denise, *et al*, *Violencia y Terror: Hallazgos sobre fosas clandestinas en México 2006-2017*, México, Universidad Iberoamericana, 2019, p. 80, disponible en: <https://ibero.mx/files/2019/violencia-y-terror.pdf>

⁴ Quinto Elemento Lab, <https://www.quintoelab.org/crisis-forense/>. Algunos incluso estiman que la cifra asciende a más de 52 mil personas. Véase <https://movndmx.org/wp-content/uploads/2021/08/Informe-La-Crisis-Forense-en-Me%CC%81xico.pdf>.

⁵ Véase al respecto Ruíz Reyes, Jorge, *et al*, *Un Sentido de Vida: La Experiencia de Búsqueda de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León 2012-2019*, México, Universidad Iberoamericana, 2019, disponible en: <https://ibero.mx/files/2019/fundenl-informe.pdf>

⁶ ONU, *La Desaparición Forzada en México: Una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, 2ª edición, México, ONU-CNDH, 2019, p.61, pfo. 17.

⁷ CIDH. *Situación de derechos humanos en México* (2016), Washington, D.C., Comisión Interamericana de Derechos humanos, p. 66, pfo. 100), disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

⁸ ONU, *La Desaparición Forzada en México: Una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, *supra* nota 6, p. 58, pfo. 7.

⁹ *Ibid*, p. 68, pfo. 50.

La situación descrita en 2011 por el GTDFI, lejos de cambiar, se ha venido agravando con el paso del tiempo. En 2015, en sus “Observaciones Finales”, el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas (CED) informó que México vivía “un contexto de desapariciones generalizadas” en gran parte del territorio nacional.¹⁰ En respuesta a todas estas deficiencias institucionales y, como resultado de la presión de grupos de familiares de personas desaparecidas, así como de organizaciones de la sociedad civil, el 17 de noviembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* (en adelante, Ley General).

La Ley General, entre otras cosas, tipifica los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares a nivel nacional; prevé la creación de un Sistema Nacional de Búsqueda, así como diversas instituciones y herramientas que buscan hacerle frente a la crisis de desapariciones que actualmente existe en México. Aunque su entrada en vigor supone el establecimiento de una incipiente política pública encaminada a atender el problema de las desapariciones en México, la respuesta estatal ha sido débil. Sobre todo, porque el número de personas desaparecidas sigue en aumento, además de que las acciones de búsqueda se han dado, principalmente, desde los colectivos de familiares de diferentes regiones y las autoridades mexicanas aún no cuentan con la capacidad institucional requerida para poder identificar los miles de cadáveres y restos óseos que siguen hallándose en todo el territorio nacional.

A casi dos años de la entrada en vigor, hacia finales de 2018, la situación de las desapariciones en México era crítica. El CED, en diciembre de 2018, emitió sus “Observaciones de Seguimiento”, en las que advirtió la “insuficiencia de los servicios forenses del Estado parte para responder a los procesos de búsqueda, de investigación, de exhumaciones e identificación”¹¹ que pudieran responder al creciente número de personas desaparecidas, a los cadáveres y restos óseos por identificar” y subrayó “la continua aparición de fosas comunes y clandestinas” en distintas partes del país. Esta situación lo llevo a señalar que México atravesaba por una “emergencia forense”.

La respuesta a la emergencia forense señalada por el CED está en la propia Ley General, pues, como ya se señaló, prevé la creación de instituciones como la Comisión Nacional de Búsqueda y obliga a cada una de las entidades federativas a crear una Comisión Local de Búsqueda. La misión de estos órganos es, entre otras cuestiones, determinar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas (Art. 50). Del mismo modo, la Ley General prevé la conformación de diversas herramientas encaminadas a auxiliar a las autoridades en la búsqueda de personas desaparecidas. Entre dichas herramientas están el Registro

¹⁰ *Ibid.* p. 41, pfo. 10.

¹¹ *Ibid.* p. 27, pfo. 20.

Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (arts. 102- 108); el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas (arts. 111-118); el Banco Nacional de Datos Forenses (arts. 119-127); y el Registro Nacional de Fosas (arts. 133). Estos registros buscan almacenar información, sistematizarla y hacerla consultable, de modo que puedan auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en las acciones de búsqueda e identificación de personas desaparecidas.

La conformación de todos estos registros plantea, no obstante, intromisiones en la vida privada de las personas. Supone una recolección importante de datos personales, tanto de personas vivas como fallecidas, los cuales podrían facilitar los procesos de búsqueda e identificación. A pesar de que estos tratamientos de datos personales están previstos en una ley en sentido formal y material como lo es la Ley General, deben cumplir también con el marco jurídico en materia de privacidad y protección de datos personales.

El objetivo central de este estudio jurídico es revisar el marco jurídico aplicable al uso de datos personales en materia de búsqueda e identificación forense para determinar: 1) qué tanto garantiza el derecho a la privacidad y el de protección de datos personales y 2) cómo se podría agilizar el proceso de intercambio institucional de datos, principalmente, de huellas dactilares.

Metodología

La elaboración de este estudio demandó una revisión importante del marco jurídico aplicable tanto a las desapariciones de personas en México como a la protección de la privacidad y los datos personales. También se examinó la normatividad del INE. El trabajo, no obstante, no se redujo a ser una mera revisión documental de leyes y normas jurídicas. Se tomó en consideración la opinión de algunos actores involucrados en la búsqueda e identificación forense de personas desaparecidas, con el fin de verificar qué tanto el marco jurídico facilita o dificulta los intercambios de información que tienen como objetivo buscar o identificar a personas desaparecidas. Para ello, se sostuvieron reuniones virtuales con algunas personas claves a través de plataformas digitales.

A las personas participantes se les hicieron tres bloques de preguntas (ver Anexo). El primero tenía que ver con los intercambios de información que llevaban a cabo en el desempeño de sus actividades. El segundo, con la materia de protección de datos personales y, en su caso, con el tipo de datos que recolectan, como podría ser el ADN, huellas dactilares, etc. El tercer bloque de preguntas buscó conocer la opinión que tienen respecto del marco jurídico aplicable a los intercambios de información (¿es adecuado o inadecuado? ¿Se necesita mayor desarrollo normativo?, etc.), así como saber cuáles sería las recomendaciones que podrían formular para mejorar la política pública que actualmente existe en México en materia de intercambio de información para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas.

Es importante dejar claro que el presente trabajo no pretende ser una investigación cualitativa o cuantitativa, a pesar de que en su elaboración se tomaron en cuenta los testimonios vertidos en entrevistas con actores claves que participan o han participado, directa o indirectamente, en procesos de búsqueda y/o identificación de personas desaparecidas. Lo que este trabajo buscó, más bien, fue hacer un análisis jurídico en el que no se perdiera de vista lo que sucede en la práctica, esto es, cómo funciona, ya en los hechos, el marco jurídico aplicable al intercambio de información que demandan los procesos de búsqueda e identificación forense de personas desaparecidas.

En las entrevistas participaron personas funcionarias públicas, funcionarias de organismos internacionales acreditados en México, especialistas en procesos de búsqueda y/o identificación forense de personas desaparecidas, así como los familiares de estas personas. Las personas participantes fueron: una persona Fiscal Especializada en

Desaparición de Personas; una persona Comisionada de Búsqueda de Personas a nivel estatal; una persona directora de la Comisión Nacional de Búsqueda; una persona directora de una Institución de Ciencias Forenses; personas Oficiales en la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México; personas del Programa de Personas Desaparecidas México del Comité Internacional de la Cruz Roja; una persona directiva del Equipo Mexicano de Antropología Forense; persona colaboradora del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana; personas directivas y operativas del Instituto Nacional Electoral; así como familiares de personas desaparecidas pertenecientes al Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México convocados todos por Servicios y Asesoría para la Paz, A.C. (SERAPAZ).

Por último, se realizó una sesión de cierre en la que se expusieron los principales resultados encontrados. En ella, todas las personas participantes en la presente investigación tuvieron oportunidad de emitir comentarios, añadir precisiones e intercambiar reflexiones, desde sus respectivas realidades y retos, en un diálogo abierto, plural y propositivo.

Se debe aclarar que las opiniones expresadas por las personas participantes las hicieron a título personal, por lo que no necesariamente reflejan la posición oficial de las instituciones en las que laboran. A todas y todos les damos las gracias por compartir sus puntos de vista sobre los retos a los que se enfrentan en los procesos de búsqueda e identificación forense de personas desaparecidas en México.

Análisis Jurídico

1) Intercambio de información

El intercambio de información es crucial en todos los procesos de búsqueda e identificación forense de personas desaparecidas. Todas las personas entrevistadas coincidieron en un hecho irrefutable: se necesita compartir información para poder localizar —con presunción de vida o muerte— a una persona reportada como desaparecida. Esto está perfectamente reconocido en la propia Ley General. En el centro de esta ley se encuentra el intercambio de información. Esto se puede apreciar en aquellos artículos que facultan tanto a las comisiones de búsqueda como a las fiscalías especializadas a acceder a todos los registros de información que podrían ayudar en la búsqueda e identificación de personas. La Ley General, por ejemplo, faculta a la Comisión Nacional de Búsqueda a “acceder sin restricciones a la información contenida en plataformas, bases de datos y registros de todas las autoridades para realizar la búsqueda de la Persona Desaparecida o No Localizada, de conformidad con las disposiciones aplicables” (art. 53-XIII) y a “realizar las acciones necesarias para recabar y cruzar la información contenida en las bases de datos y registros que establece esta Ley, así como con la información contenida en otros sistemas que puedan contribuir a la búsqueda, localización e identificación de una Persona Desaparecida o No Localizada”.

De igual modo, la Ley General obliga a las autoridades de todos los órdenes de gobierno, esto es, nacionales, federales, estatales y municipales, a proporcionar “el auxilio e información que las Fiscalías Especializadas les soliciten para la investigación y persecución de los delitos previstos en esta Ley” (art. 75). La Ley General hace extensiva esta obligación a todas las personas físicas o jurídicas que “cuenten con información que pueda contribuir a la investigación y persecución de los delitos previstos en esta Ley” (art. 77). Asimismo, la Ley General obliga a las Fiscalías Especializadas a compartir información con las comisiones de búsqueda que corresponda (art. 70-III, IV y art. 71) y a establecer mecanismos de cooperación destinados al intercambio de información (art. 70-XVI y art. 71).

En el aspecto forense, la Ley General, específicamente, mandata a la Fiscalía General de la República a coordinar la operación y a centralizar la información del Banco Nacional de Datos Forenses, así como administrar el Registro Forense Federal

(art. 120). También ordena a las Procuradurías o Fiscalías Locales a coordinar la operación de su respectivo registro forense y a compartir la información con la Fiscalía General de la República.

De igual modo, el marco jurídico internacional sobre la materia recomienda la adopción de ciertos estándares, como los siguientes:

Cuadro 1. Registro de estándares internacionales sobre bases de datos en la búsqueda de personas desaparecidas

Estándar/ Recomendaciones	Fuente	Liga
Adoptar las medidas necesarias para contar con un registro de acceso público, actualizado, unificado y depurado sobre personas desaparecidas forzosamente en Colombia, con información desagregada por edad, género, etnia, pueblo, entre otros.	Informe anual 2018: Seguimiento de recomendaciones formuladas por CIDH en el informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia.	http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.5CO-es.pdf
Establecer un registro nacional sobre la localización de restos no identificados inhumados en panteones de todo el país con causa de muerte violenta.	Informe anual 2018: Seguimiento de recomendaciones formuladas por CIDH en el informe sobre la situación de derechos humanos en México.	http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/IA2017cap.5MX-es.pdf
Tener un registro único de desapariciones que permita registrar a una persona como víctima de desaparición forzada. Contar con una base de datos con información personal de las personas desaparecidas como genética y muestras celulares, así como de los familiares de las personas desaparecida, y la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier persona no identificada que fuera privada de la vida.	Informe anual 2017: Seguimiento de recomendaciones formuladas por CIDH en el informe sobre la situación de derechos humanos en México.	http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.5MX-es.pdf
Consolidación de la base de datos de fosas en el estado de Guerrero. Creación de una base de datos de fosas a nivel nacional.	Informe de Balance. Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa de la CIDH.	http://www.oas.org/es/cidh/docs/Mesa/InformebalanceAyotzinapa.pdf

Estándar/ Recomendaciones	Fuente	Liga
Sistematización de datos biométricos como datos biológicos como las huellas digitales, el iris, el ADN, la voz, etc., en una única base de datos, que permita identificar personas.	CIDH: Estándares para una internet libre, abierta e incluyente.	http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/internet_2016_esp.pdf
Organizar y mantener actualizada una base de datos en materia de desaparición forzada.	Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 6: Desaparición forzada.	http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo6.pdf
Crear un sistema de información genética que permita obtener y conservar datos genéticos que coadyuven a la determinación y esclarecimiento de la filiación de los niños desaparecidos y sus familiares para su identificación.	COIDH[1]: Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador. Sentencia de 14 de octubre de 2014.	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_285_esp.pdf
Organizar y mantener actualizada una base de datos sobre la desaparición forzada de niñas y niños durante el conflicto armado, a efectos de lograr las más coherentes y efectivas investigaciones.	COIDH: Caso Contreras y otros vs. El Salvador. Sentencia de 31 de agosto de 2011.	http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_232_esp.pdf
Base de datos de niñas, niños y adultos en el que se difundan los nombres y apellidos, posibles características físicas, información genética y todos los datos con los que se cuenta en el momento.	COIDH: Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Sentencia de 1 de marzo de 2005.	https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_120_esp.pdf
<p>Creación o actualización de una base de datos que contenga la información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional.</p> <p>Creación o actualización de una base de datos con la información personal que sea necesaria, principalmente genética y muestras celulares, de los familiares de las personas desaparecidas para que el Estado almacene dicha información personal únicamente con objeto de localizar a la persona desaparecida.</p> <p>Creación o actualización de una base de datos con la información genética y muestras celulares proveniente de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada.</p>	COIDH: Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

Estándar/ Recomendaciones	Fuente	Liga
<p>Establecer un banco de datos genéticos que permita la eventual entrega de los restos a los familiares de las víctimas.</p>	<p>COIDH: Caso Anzualdo Catros vs. Perú. Sentencia de 22 de septiembre de 2009.</p>	<p>http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_202_esp.pdf</p>
<p>PRINCIPIO 10. LA BÚSQUEDA DEBE SER ORGANIZADA DE MANERA EFICIENTE:</p> <p>4. Las autoridades a cargo de la búsqueda deben tener acceso, sin restricciones, a toda información, documentos o bases de datos, inclusive aquellos considerados como de seguridad nacional, a los registros y archivos de las fuerzas de seguridad, militares y de policía y de instituciones particulares, que consideren necesarios para la búsqueda y localización de las personas desaparecidas. Cuando resulte necesario, deben tener la facultad de intervenir para asegurar la preservación de documentos relevantes para la búsqueda.</p>	<p>COMITÉ DE LA ONU CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA: Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas</p>	<p>https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/PrincipiosRectores_DigitalisedVersion_SP.pdf</p>
<p>PRINCIPIO 11. LA BÚSQUEDA DEBE USAR LA INFORMACIÓN DE MANERA APROPIADA:</p> <p>5. Las autoridades encargadas de la búsqueda deben usar adecuadamente otros registros y bancos de datos que contengan información sobre nacimientos, adopciones, fallecimientos, migración e inmigración, entre otros, que puedan ser relevantes para buscar, localizar e identificar personas desaparecidas. Los Estados tomarán las medidas necesarias para que las autoridades encargadas de la búsqueda puedan tener acceso a la información que reposa en registros y bases de datos de otros países.</p> <p>7. Los Estados deben establecer bancos de datos con elementos relevantes para la búsqueda, incluidos bancos genéticos y sistemas de consulta de estas bases de datos, que permitan obtener resultados rápidos. Estas bases de datos deben diseñarse con un enfoque interdisciplinario y con miras a su compatibilidad mutua.</p>	<p>COMITÉ DE LA ONU CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA: Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas.</p>	<p>https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/PrincipiosRectores_DigitalisedVersion_SP.pdf</p>

Estándar/ Recomendaciones	Fuente	Liga
<p>DESARROLLO DEL PLAN DE INVESTIGACIÓN:</p> <p>Consultar las diferentes bases de datos, en especial las que existen en las fuerzas militares, que establecen los órdenes de batalla de los grupos al margen de la ley que operan en la jurisdicción, estructura de los mismos, modus operandi, incluyendo las zonas limítrofes. Generalmente la persona desaparecida es rápidamente internada en zonas de difícil acceso y puede ser entregada a otros grupos que funcionan en cercanías geográficas. Resulta determinante también consultar bases de personas privadas de la libertad, antecedentes judiciales.</p>	<p>PLAN DE INVESTIGACIÓN PARA EL DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS.</p> <p>Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia—UNODC.</p>	<p>https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/diciembre/Plan_de_Investigacion_Desaparicion.pdf</p>
<p>Principales obligaciones de los Estados de acuerdo con la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CPDF): Prestar todo auxilio judicial posible a otro Estado en lo que respecta a cualquier procedimiento penal relativo a un delito de desaparición forzada, inclusive el suministro de todas las pruebas necesarias para el proceso que obren en su poder.</p>	<p>Desaparición forzada Mecanismos y estándares internacionales</p>	<p>https://www.refworld.org/es/pdfid/5b32d1bd4.pdf</p> <p>Pág. 20-21.</p>
<p>En cada país, se debería crear una base de datos centralizada sobre todas las personas dadas por desaparecidas; una única institución debería encargarse de administrarla y de procesar toda la información recolectada siguiendo normas consensuadas.</p>	<p>Grupo de trabajo de las Naciones Unidas sobre desapariciones forzadas o involuntarias.</p>	<p>https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_1117.pdf</p> <p>Pág. 22</p>

[1] Fueron analizadas las 18 jurisprudencias, de los cuatro países en cuestión, que han sido publicadas en su página web hasta mayo del 2019 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Fuente: Elaboración del programa Fortalecimiento del Estado de Derecho en México (FED) de la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ).

En suma, la Ley General les da amplias facultades a las comisiones de búsqueda y a las fiscalías especializadas tanto para acceder a información como para llevar a cabo cruzamiento de datos. Este es un elemento importante de la ley. Quiere decir que las personas legisladoras mexicanas —y, en última instancia, el pueblo de México— ha conferido las mayores facultades a las autoridades para intercambiar toda la información que sea necesaria para encontrar a las personas desaparecidas. Si se cuenta con todas esas facultades, la pregunta sería entonces, ¿por qué la información no fluye o no fluye de forma más fácil?

Sobre este punto, todas las personas entrevistadas coincidieron en señalar que la Ley General es adecuada, pues permite el intercambio de información; sin embargo, todos mencionaron que la información no fluye adecuadamente. Esto obedece, en parte, al hecho que no existe homogeneidad en las formas de organizar la información en las entidades federativas. Tal y como una de las personas entrevistadas lo explicó: “la información no se organiza de forma similar en todos los estados y, cuando se intenta cruzar, no hay coincidencias”. Esto nos coloca frente a una gran paradoja: la información existe, pero muy pocos la intercambian. De acuerdo con las personas entrevistadas, la información se encuentra fragmentada, no es interoperable y existen pocas capacidades institucionales para lograr la interoperabilidad. Esto da como resultado que la información existente no sea consultada con facilidad por las propias autoridades. De hecho, una de las autoridades entrevistadas señaló: “la información sólo se intercambia si se pide”. Tampoco los familiares de personas desaparecidas pueden acceder a información que podría ayudarles a dar con el paradero de sus seres queridos. Algunos de esos familiares comentaron: “todo debe solicitarse muchas veces”; “las bases de datos no se comparten entre los estados; por eso, los familiares deben trasladarse entre entidades federativas para acceder a información”. En consecuencia, la falta de interoperabilidad entre las diversas bases de datos que existen en la actualidad en el país dificulta el acceso a la información por parte de autoridades y familiares.

Algunas personas servidoras públicas entrevistadas también explicaron que el intercambio de información muchas veces se logra a partir de convenios institucionales ya existentes, como podrían ser los convenios de colaboración celebrados entre las fiscalías y procuradurías del país, o bien, a través del “mutuo acuerdo” entre instituciones, el cual se alcanza tras haber compartido alguna mesa de trabajo. Una participante incluso reconoció que, en ocasiones, ha logrado que le compartan información gracias a las relaciones laborales que ha logrado entretejer a lo largo de su carrera profesional. Si bien este tipo de arreglos institucionales muestran la voluntad de diversos actores de lograr intercambios de información efectivos, esto es, que puedan ayudar a la búsqueda o identificación de personas desaparecidas, el problema radica, no obstante, en que dichos arreglos descansan sobre la base de una gran discrecionalidad. Nada garantiza su continuidad o permanencia en el tiempo. Si las personas que celebraron los arreglos dejan sus cargos, es posible que los mismos se

vean interrumpidos, al menos por algún tiempo, hasta en tanto el nuevo titular del cargo los vuelva a ratificar.

Una posible forma de solucionar este problema podría ser a través de la existencia de un marco normativo secundario que estuviera homologado entre la federación y las entidades federativas. Esto podría hacerse a través de la emisión de algunos lineamientos que ofrecieran mayor detalle sobre cómo debe hacerse la recopilación, sistematización, almacenamiento, cruzamiento y resguardo de aquella información que pueda ser de utilidad para la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas. Esta posibilidad de emitir lineamientos secundarios que ayuden a detallar o pormenorizar la gestión de la información, de hecho, se reconoce en la propia Ley General. Esta faculta a la Comisión Nacional de Búsqueda a “emitir los lineamientos para acceder a toda aquella información contenida en plataformas, bases de datos y registros de todas las autoridades para realizar la búsqueda de una persona desaparecida o no localizada (art. 53-XIV)”. En consecuencia, se cuenta con un vehículo (emisión de lineamientos) a disposición de la autoridad administrativa (Comisión Nacional de Búsqueda) que podría ser utilizado para ordenar la gestión de la información y, con ello, facilitar su intercambio. Estos lineamientos podrían incluso servir de guía a las entidades federativas, de modo que podrían replicarse y, con eso, organizar de manera más detallada la gestión de la información que podría ser de utilidad en los procesos de búsqueda e identificación de personas. No se tiene evidencia, al momento de elaborar este estudio, que esos lineamientos hayan sido emitidos por la Comisión Nacional de Búsqueda. Sin embargo, en la sesión de cierre, se comentó que en el recién publicado Protocolo Homologado de Búsqueda existirá una figura colegiada denominada Comité del Sistema Único de Información Tecnológica e Informática (“Comité del SUIIT”), el cual generará lineamientos para establecer la interoperabilidad entre autoridades e instituciones.

La emisión de un marco normativo secundario, como podrían ser unos lineamientos que detallaran o pormenorizaran la forma cómo la información podría recopilarse, sistematizarse, almacenarse, cruzarse y resguardarse, es sin lugar a duda necesaria. Sin embargo, dicha emisión no resolvería en sí misma el problema de la interoperabilidad de la información. De la mano con la elaboración de unos lineamientos se tendría que trabajar con la construcción de un sistema informático que permitiera el intercambio de información en tiempo real.

Esta interoperabilidad en tiempo real ocupa, de hecho, un lugar central en la propia Ley General. Esto queda de manifiesto en los registros que la propia ley manda crear. Así, el Registro Nacional “debe estar interconectado con las herramientas de búsqueda e identificación previstas en esta Ley y ser actualizado en tiempo real mediante personal designado y capacitado para ello” (art. 105). El Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Identificadas “es una herramienta de búsqueda e identificación. La información contenida se actualiza en tiempo real por parte de los servicios periciales o los servicios médicos forenses de la Federación y las Entidades

Federativas...” (art. 113). Lo mismo ocurre con el Banco Nacional de Datos Forenses, el cual “debe estar interconectado con las herramientas de búsqueda e identificación previstas en esta Ley que conforman el Sistema Nacional y ser actualizado en tiempo real mediante personal designado y capacitado para ello”. Otra forma de ver la interoperabilidad está prevista en los cruzamientos de información que la Ley General obliga. El Banco Nacional de Datos Forenses “deberá realizar cruces de información de manera permanente y continua con el Registro Nacional y el Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Identificadas. Así como, con otros registros que no forman parte del Sistema Nacional que contengan información forense relevante para la búsqueda de personas” (art. 119).

Otra forma de ver la interoperabilidad que mandata la Ley General está en el hecho que permite a las autoridades encargadas de la búsqueda e identificación forense de personas la consulta recíproca de sus bases de datos. Así, tanto las comisiones locales de búsqueda como las fiscalías (federal y local) y las fiscalías especializadas “pueden consultar en cualquier momento el Registro Nacional [de Personas Desaparecidas o No Localizadas]” a cargo de la Comisión Nacional de Búsqueda (art. 105). De igual modo, la Ley General autoriza a que tanto la Comisión Nacional de Búsqueda como las comisiones locales de búsqueda “puedan consultar en cualquier momento” el Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Identificadas a cargo de la Fiscalía General de la República (art. 113).

En suma, la Ley General mandata la construcción de bases de datos interoperables, con actualizaciones en tiempo real, para, precisamente, facilitar los intercambios de información. Y es aquí dónde podría encontrarse el meollo del problema. Las bases de datos muchas veces existen al interior de cada una de las instituciones públicas vinculadas con los procesos de búsqueda e identificación forense de personas. Lo que no existe es su interoperabilidad.

Esto quedó de manifiesto en las propias entrevistas que sostuvimos con algunos de los actores involucrados. La representante del Equipo Mexicano de Antropología Forense señaló, por ejemplo, que “los servicios médicos forenses tienen información detallada y deben entregársela a otras instituciones, pero no hay canales adecuados”. También destacó que “entre estados, no tienen los mismos parámetros para registrar la información y aunque intercambien información, ésta no es comparable entre sí”. De igual modo, la representante del Comité Internacional de la Cruz Roja precisó que “uno de los retos más grandes es armar expedientes de las personas, porque esta información debe ser reunida en un lugar al que todos tengan acceso”. Reconoció, además, una realidad innegable: “En América Latina, la información no está digitalizada y, la que existe, no está bien recopilada; por lo tanto, no es comparable”. Esto fue corroborado incluso por la persona directora de la Institución de Ciencias Forenses, quien admitió que, durante mucho tiempo, ese Instituto tenía huellas dactilares almacenadas en papel, las cuales fueron digitalizadas recientemente para hacerlas más interoperables. La digitalización, si bien es fundamental para la

interoperabilidad, no es lo único que se requiere. La propia persona directora del Instituto de Ciencias Forenses compartió que, luego de haber digitalizado las huellas dactilares que tenían almacenadas en papel, para confrontarlas con las registradas en el INE, descubrieron que, tras cruzar los datos, casi no tenían coincidencias positivas (*matches*). Tuvieron que revisar el sistema informático que estaban utilizando, cambiar los formatos y volverlos compatibles con los utilizados por el INE. Tras efectuar estas adecuaciones, finalmente, obtuvieron coincidencias positivas. Esto corrobora lo anteriormente dicho, esto es, que la digitalización, en sí misma, no hará más fluido el intercambio de datos. Se necesitan construir también sistemas informáticos y procesos organizacionales que sean compatibles entre sí y con los ya existentes, como podría ser el usado por el INE (AFIS). Sólo así se logrará una mayor fluidez en el intercambio y confronta de datos.

De esta forma, a partir de lo anteriormente expuesto, se puede decir que, si bien la Ley General permite el intercambio de toda aquella información que pueda ayudar en los procesos de búsqueda e identificación de personas entre todas las dependencias y entidades gubernamentales de todos los niveles de gobierno, dicho intercambio, en la actualidad, no se verifica. Esto obedece a dos razones principales. Primera: no existe un procedimiento homologado en la federación y las entidades federativas para la recopilación, sistematización, almacenamiento, cruzamiento y resguardo de aquella información que pueda ser de utilidad para la búsqueda e identificación de una persona desaparecida. Segunda: la información existente que podría ayudar en los procesos de búsqueda e identificación de personas no se encuentra en un formato que permita su interoperabilidad.

Este problema podría solucionarse a partir de la emisión de marcos normativos secundarios (lineamientos) que detallaran o pormenorizaran la forma como debería llevarse a cabo la recopilación, sistematización, almacenamiento, cruzamiento y resguardo de información. Esto requeriría, no obstante, una acción coordinada de todas las autoridades involucradas en los procesos de búsqueda e identificación de personas, lo cual plantea retos importantes. México es un estado federal. Por lo mismo, se deben respetar los ámbitos de competencia tanto de la federación como de las entidades federativas. El federalismo, no obstante, no puede erigirse como un impedimento para solucionar un problema que aqueja a miles de familias mexicanas. Se deben encontrar mecanismos de colaboración que permitan redactar lineamientos que establezcan reglas homologadas para la recopilación, sistematización, almacenamiento, cruzamiento y resguardo de información. El impulso para emitir estos lineamientos debe provenir de las autoridades nacionales, esto es, la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) y la Fiscalía General de la República (FGR). Lo anterior es así no sólo porque la propia Ley General así lo señala, sino porque ambas instituciones cuentan con más recursos económicos, humanos y tecnológicos para llevarlo a cabo que sus pares en las entidades federativas.

En efecto, como ya se señaló, la Ley General faculta a la CNB a emitir los lineamientos necesarios para acceder a la información contenida en plataformas, bases de datos y registros de todas las autoridades para realizar la búsqueda de una persona desaparecida o no localizada (art. 53-XIII). De igual modo, la Ley General señala que es obligación de las autoridades de las entidades federativas y la federación recopilar la información para el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas y proporcionar dicha información a la CNB “en términos de lo que establece esta ley y su Reglamento” (art. 104). Aunque este último aún no se ha expedido, abre la posibilidad de detallar lo establecido en la Ley General. No debemos olvidar que un reglamento, al igual que unos lineamientos, es un marco normativo secundario cuya finalidad es precisamente detallar o pormenorizar lo que dice una ley. En consecuencia, la CNB está autorizada por el legislador mexicano para detallar o pormenorizar lo que dice la Ley General respecto al intercambio de la información; por lo tanto, podría emitir los marcos normativos secundarios que sean necesarios para mejorar la recopilación, sistematización, almacenamiento, cruzamiento y resguardo de información.

De igual modo, la Ley General faculta a la FGR a emitir marcos normativos secundarios, esto es, lineamientos para el mejor funcionamiento tanto del Registro Nacional de Personas Fallecidas no Identificadas y No Reclamadas como del Banco Nacional de Datos Forenses. En el primer caso, si bien todos los servicios periciales o servicios médicos forenses deben enviar la información con la que cuentan a dicho Registro, para su actualización en tiempo real, deben hacerlo “de conformidad con los lineamientos que emita la Procuraduría [FGR] y la Secretaría de Salud o en su caso el protocolo que corresponda” (art. 113). En el segundo caso, también la FGR debe emitir “los lineamientos para que las autoridades de los distintos órdenes de gobierno remitan dicha información de forma homologada. Estos lineamientos se elaborarán considerando la opinión de autoridades competentes [como podrían ser los servicios médicos forenses] y expertos en la materia y de acuerdo con estándares internacionales” (art. 119). Asimismo, la Ley General señala que la FGR debe emitir los lineamientos tecnológicos necesarios para garantizar que los registros y el Banco Nacional de Datos Forenses funcionen en tiempo real, estén interconectados, permitan la búsqueda de información y no cuenten con la posibilidad de eliminar registros (art. 132). Finalmente, la Ley General señala que “la Procuraduría [FGR], con la participación de la Comisión Nacional de Búsqueda, emitirá los lineamientos tecnológicos necesarios para garantizar que el Banco Nacional de Datos Forenses y el Registro Nacional de Personas Fallecidas, No Identificadas y No Reclamadas se interconecten en tiempo real con el Registro Nacional [de Personas Desaparecidas o No Localizadas] (art. 132).

A la fecha de elaboración del presente estudio, no se tiene evidencia que los lineamientos anteriormente mencionados hayan sido expedidos por la CNB ni por la FGR, por lo que se está frente a un área de oportunidad extraordinaria. Parte de la solución a la crisis forense que se vive en el país radica en la emisión de marcos

normativos secundarios que homologuen la recopilación, sistematización, almacenamiento, cruzamiento y resguardo de información entre la federación y las entidades federativas. La elaboración de dichos marcos debe ser un trabajo colectivo que recoja las mejores experiencias de la federación y las entidades federativas. De este modo, al ser concluidos, se podrán convertir en instrumentos normativos perfectamente consensuados entre todas las autoridades que participan en los procesos de búsqueda e identificación de personas, lo cual facilitará, sin lugar a duda, su aplicación.

En la elaboración de los marcos normativos secundarios se deberá pensar qué instrumentos podrían ser de utilidad en su redacción. En este sentido, la ficha Ante-Mortem/Post-Mortem (AM/PM) se perfila como un modelo a seguir, pues casi todas las personas entrevistadas se refirieron a ella en mayor o menor medida. Aunque algunos criticaron lo técnico y extenso que puede resultar el llenado de la ficha AM (Equipo Mexicano de Antropología Forense) o el hecho que no se actualiza en tiempo real (Comité Internacional de la Cruz Roja) lo cierto es que la ficha AM/PM es un buen punto de partida, pues todas las personas que participan en los procesos de búsqueda e identificación forense se encuentran familiarizadas con ella. Incluso, la propia Ley General, se refiere a ella (art. 99-XIV). En este sentido, tanto la representante del CICR como la persona directiva del instituto de ciencias forenses señalaron que la ficha AM/PM podría servir de guía para la confección de las fichas que mejor se adapten a la realidad mexicana en materia de desapariciones. La representante del CICR en este sentido resaltó un hecho muy importante. En los últimos años, en México, se ha venido trabajando con la ficha AM/PM, por lo que sustituirla radicalmente por una nueva conllevaría el riesgo de “perder la información con la que se cuenta y no darle continuidad a lo recolectado”.

Se ha insistido, en este estudio, en la necesidad de desarrollar marcos normativos secundarios (lineamientos) que permitan homologar la recopilación, sistematización, almacenamiento, cruzamiento y resguardo de aquella información que es necesaria para la búsqueda e identificación de personas. Sin embargo, no pasa desapercibido el hecho que, al igual del vacío normativo, también existe en el país un vacío tecnológico importante. Esto fue referido reiteradamente por las personas entrevistadas. Consideran que las leyes son adecuadas para permitir el intercambio de información, pero no así los equipos tecnológicos con los que cuentan. Como bien lo reconoció la persona directiva del instituto de ciencias forenses, los servicios médicos forenses fueron olvidados durante décadas. En su opinión, no han recibido la importancia que merecen ni tampoco cuentan con los recursos tecnológicos y humanos necesarios para hacer una labor efectiva. Desde su punto de vista, se necesita invertir mucho en la interoperabilidad de las bases de datos. Esto quiere decir que la inversión debe darse en el software que permitirá dicha interoperabilidad. En sus propias palabras, “una plataforma donde la información de servicios forenses sea introducida con información homogénea” y almacenada en “servidores regionales donde se pueda compartir toda la información”.

Esto quiere decir que, en la elaboración de los lineamientos que se han sugerido, se deberán contemplar a todos los operadores, los procedimientos que actualmente siguen, así como el tipo de software que será necesario utilizar con el fin de homologar la recopilación, sistematización, almacenamiento, cruzamiento y resguardo de aquella información que es necesaria para la búsqueda e identificación de personas. En este sentido, tampoco puede perderse de vista que, tal y como nos lo indicó la representante del Comité Internacional de la Cruz Roja, se está desarrollando un nuevo sistema, llamado RESOLVE, el cual sustituirá al sistema AM/PM, por lo que deberá de tomarse en cuenta al momento de elaborar los marcos normativos secundarios que aún hacen falta en México.

Finalmente, debe señalarse que, en estas dos tareas, esto es, la emisión de lineamientos y la adopción de sistemas tecnológicos y de información que permitan el acceso, tratamiento y uso de la toda la información relevante para la búsqueda e identificación de una persona desaparecida también tiene una responsabilidad el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (art. 49-I y II). Dicho sistema se integra por todas aquellas autoridades vinculadas con los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas (art. 45) y, entre sus atribuciones principales están las de emitir los lineamientos que sean necesarios para el establecimiento de un “sistema único de información tecnológica e informática que permita el acceso, tratamiento y uso de toda la información relevante para la búsqueda, localización e identificación de Personas Desaparecidas o No Localizadas; así como para la investigación y persecución de los delitos materia de esta Ley” (art. 49-II). Este sistema, sobra decir, no existe al momento de elaborar el presente estudio jurídico.



Resultados principales del análisis normativo
Coincidencia: sin intercambio no hay localización/identificación



1: Ley General en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas
 2: Banco Nacional de Datos Forenses, Registro Nacional de Personas Fallecidas..., Registro Nacional de Personas Desaparecidas...

Gráfico elaborado por el programa Fortalecimiento del Estado de Derecho

2) Privacidad y protección de datos personales

A. El derecho a la protección de datos personales

Como ya se ha señalado de manera reiterada en el presente estudio, el intercambio de información es crucial en los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas. Algo que no se ha analizado hasta el momento es el tipo de información que se intercambia. Como es de suponerse, un proceso de búsqueda o identificación de personas desaparecidas demanda una gran recolección, sistematización, almacenamiento, cruzamiento y resguardo de datos personales. Basta con observar el artículo 105 de la Ley General para darse cuenta del gran cúmulo de datos personales que requiere el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas. Cuando una persona reporta una desaparición, la Ley General señala que deberán inscribirse, en el referido registro, por lo menos, 7 categorías de datos personales. Para el caso de la persona reportada como desaparecida, las categorías ascienden a 19.

De igual forma, el Banco Nacional de Datos Forenses concentra información relevante para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas y para la averiguación de los delitos previstos en la Ley General (art. 119). Dentro de dicha información, se encuentran también datos personales. Así, la Ley General habla de la “toma de muestras” (art. 122) y aunque no lo dice expresamente, se puede inferir válidamente que se trata de muestras biológicas que podrían ayudar en los procesos de búsqueda e identificación de personas. La Ley General señala además que, dentro del Banco Nacional de Datos Forenses, deberá existir una base de datos de información genética (art. 124). En consecuencia, tanto el referido Banco, como el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas, concentran una gran cantidad de datos personales.

Por lo que toca al Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Reclamadas, si bien podría pensarse que no concentra datos personales, puesto que los datos que la Ley General obliga a guardar en él son, más bien, datos forenses de cadáveres o restos de personas no identificadas, así como los relacionados con las circunstancias en las que fueron hallados los restos humanos, esto no es así del todo. No debe perderse de vista que esos datos forenses sí podrían llegar a constituir datos personales. Si bien aquéllos se refieren a datos de personas ya fallecidas —y sobre los que sería difícil concebir el ejercicio de derechos— esto no significa que no deban estar protegidos. Se debe recordar que los datos personales se refieren a cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. En este sentido, si con los cruces de información se puede llegar a identificar a una persona, los datos forenses también podrían ser considerados como datos personales. Este Registro, además, prevé una sección donde se inscriben los datos de personas identificadas no reclamadas, por lo que se tratarían de datos personales. En consecuencia, el Registro

Nacional de Personas Fallecidas y No Reclamadas también concentra una importante cantidad de datos personales.

En consecuencia, los tres grandes registros que prevé la Ley General —y que son cruciales en los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas— suponen la recopilación, sistematización, almacenamiento, cruzamiento y resguardo de datos personales.

Los datos personales se encuentran regulados por un régimen legal especial. La Constitución mexicana consagra un ‘derecho a la protección de datos personales’, al señalar que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación, cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición (derechos ARCO), en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de tercero (art. 16-2º pfo.). Asimismo, la materia de datos personales es regulada a través de leyes especiales, como la Ley federal de protección de datos personales en posesión de particulares (Ley Federal de Datos Personales) y la Ley general de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados (Ley General de Datos Personales), las cuales aplican, respectivamente, al sector privado y al sector público. Ambos cuerpos normativos están estructurados de forma similar. Tienen como objetivo establecer los derechos, reglas y principios que deberá observar toda aquella organización, pública o privada, que lleve a cabo un ‘tratamiento’ de datos personales, esto es, que lleve a cabo una recolección, sistematización, almacenamiento, cruzamiento y/o resguardo de datos personales.

Las dos leyes definen a los datos personales como cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. La Ley General de Datos Personales es más precisa aún, al señalar que “una persona es identificable cuando su identidad puede determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información” (art. 3-IX y art. 3-V). Vale la pena apuntar que la Ley General prevé, específicamente, para el caso del Banco Nacional de Datos Forenses, tratamientos de muestras biológicas o información genética. Estos datos personales pertenecen a una categoría especial, los datos personales sensibles, los cuales, de acuerdo con las leyes de datos personales mencionadas anteriormente, son aquellos que se refieren a la esfera más íntima de su titular y cuya utilización pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para este (art. 3-VI y art. 3-X).

Es importante señalar que la materia de datos personales se rige en función de principios. Estos principios son los de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad (art. 6 y art. 16). Observar estos principios en todos los tratamientos de datos personales llevados a cabo tanto por organizaciones públicas como privadas es, en última instancia, la forma como se respeta el derecho a la protección de datos personales.

Los tratamientos de datos personales que suponen los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas deben cumplir entonces con lo previsto en la Ley Federal o en la Ley General de Datos Personales según sea el caso. Si, por ejemplo, los tratamientos de datos personales los llevan a cabo organizaciones de la sociedad civil, estas deben observar lo previsto por la Ley Federal de Datos Personales. Si los llevan a cabo dependencias y/o entidades de la administración pública, la Ley General de Datos Personales.¹²

B. Derecho a la privacidad

También es importante señalar que los procesos de búsqueda e identificación de personas conllevan intromisiones en la vida privada de las personas, tanto de las desaparecidas como las de sus familiares. A diferencia del derecho a la protección de datos personales, la Constitución mexicana no prevé textualmente un derecho a la privacidad como tal. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido su existencia y ha declarado que su fundamento legal es el primer párrafo del artículo 16 constitucional. Asimismo, no debe perderse de vista que el artículo 1 constitucional ha incorporado a la Constitución mexicana los derechos humanos previstos en los tratados internacionales suscritos por México. En dichos tratados, sobra decir, se encuentra previsto el derecho a la privacidad (art. 11-Convención Americana de Derechos Humanos y art. 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). En consecuencia, el derecho a la privacidad existe en el orden jurídico mexicano.

No existe una definición absoluta sobre qué debe entenderse por derecho a la privacidad. Este podría definirse, sin embargo, como el derecho que toda persona tiene a separar aspectos de su vida privada del escrutinio público. De acuerdo con la doctrina y jurisprudencia de la mayoría de los países democráticos, este derecho nos permite, por una parte, aislarnos de los demás y, por la otra, compartir con ellos nuestra información personal. Esto quiere decir, en términos muy simples, que cuando una persona quiere gozar de privacidad, busca aislarse de los demás; al mismo tiempo, cuando esa persona desea salir de su aislamiento, necesita compartir con ellos su información personal.

Los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas suponen restricciones importantes al derecho a la privacidad porque deben darse a conocer aspectos muy importantes de la vida privada de las personas. Dichos aspectos no serían compartidos con las autoridades si esas personas no se ubicaran en un contexto de desaparición de personas. La intromisión a la privacidad puede apreciarse fácilmente a través de la lectura del artículo 106-II de la Ley General. Para inscribir

¹² No debe perderse de vista que cuando los datos forenses de una persona fallecida forman parte de una carpeta de investigación, ésta tiene el carácter de información clasificada como reservada de acuerdo con lo establecido por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (art. 113-VII y XII) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (art. 110-VII y XII). El acceso a dicha carpeta estará restringido a las partes de acuerdo con lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales (art. 218).

en el Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Identificadas la desaparición de una persona deben llenarse campos que describan con gran detalle la vida privada de una persona: nacionalidad, escolaridad, si tiene tatuajes, pasatiempos, familiares, redes sociales, etc.

De igual modo, para que las autoridades puedan llevar a cabo los procesos de búsqueda e identificación de personas, necesitan acceder a datos personales resguardados por otras instituciones públicas. Este acceso también supone una intromisión en la vida privada de las personas desaparecidas. Esto queda de manifiesto en el artículo 94 de la Ley General, el cual obliga a las comisiones de búsqueda a consultar, de forma periódica y exhaustiva, las bases de datos o registros de hospitales, clínicas, centros de atención psicológica, centros de detención y reclusión, servicios médicos forenses, albergues, panteones, etc. En principio, estas instituciones no deben compartir esa información con terceros. Cuando una comisión de búsqueda hace una consulta a las bases de datos de estas instituciones, estaría llevando a cabo una intromisión de la privacidad de alguien, pues podría estar conociendo algún aspecto de la vida privada de la persona desaparecida que no es del conocimiento público. Por ejemplo, si una persona está reportada como desaparecida y es encontrada en una clínica para tratar adicciones, se hará del conocimiento de la comisión de búsqueda —y de sus familiares— que esa persona enfrenta un problema de adicciones.

C. Restricciones legítimas al ejercicio del derecho a la privacidad y la protección de los datos personales

La Ley General autoriza, pues, esas intromisiones en la vida privada de las personas. Se trata de una restricción legítima al ejercicio de derechos humanos, en este caso particular, al derecho a la privacidad y al derecho a la protección de datos personales. En todos los países democráticos que siguen la tradición jurídica europea continental las restricciones al ejercicio de derechos humanos deben estar previstas, para que se consideren legítimas, en la constitución o en las leyes. Es importante señalar que en los países democráticos no se admite que las restricciones a los derechos humanos estén previstas en marcos normativos secundarios como podrían ser reglamentos, lineamientos, etc. Esto en virtud de que sería la autoridad administrativa, no así el legislador, quien decidiría las restricciones. Esta regla sobre restricciones al ejercicio de derechos humanos ha sido incluso ratificada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH). En su opinión consultiva 06/86, la COIDH ha señalado que las restricciones al ejercicio de derechos humanos deben cumplir con el principio de reserva de ley, esto es, deben estar previstas en leyes en sentido formal y material, es decir, leyes expedidas por un parlamento democráticamente electo.

En este sentido, las restricciones al ejercicio del derecho a la privacidad y al derecho a la protección de datos personales previstas en la Ley General cumplen con las reglas propias de los regímenes constitucionales. Se tratan de restricciones al ejercicio

de derechos humanos que el propio pueblo mexicano, a través de sus representantes populares, ha autorizado en aras de alcanzar un beneficio colectivo mayor. En este caso particular, la localización de una persona reportada como desaparecida.¹³

Una de las hipótesis que se tenía al comienzo de esta investigación era determinar si la protección de la privacidad y los datos personales estaba siendo un obstáculo para el intercambio de la información necesaria para los procesos de búsqueda e identificación de personas. Se pensaba que algunas autoridades podrían estar llevando a cabo una interpretación muy estricta de la protección de la privacidad y los datos personales y, bajo este argumento, denegar el acceso a los datos que se necesitan para buscar e identificar a personas desaparecidas. No fue el caso. Casi ninguno de los participantes refirió en las entrevistas efectuadas para la elaboración de este estudio jurídico dificultades u obstáculos en el intercambio de información en razón de la protección de la privacidad y los datos personales. Esta situación, no obstante, debe tomarse con cuidado. El hecho que no se haya referido, por ahora, la protección de la privacidad y los datos personales, no quiere decir que no pueda argumentarse en el futuro. Se debe tomar en cuenta que, al día de hoy, tal y como se señaló en el apartado 1) de este estudio jurídico, los principales obstáculos para el intercambio de información son la ausencia de un marco normativo secundario (lineamientos) y sistemas informáticos que permitan la interoperabilidad de las bases de datos. En este sentido, es posible que la protección de la privacidad y los datos personales aún no esté siendo utilizada como un argumento para denegar información precisamente porque los intercambios de información entre instituciones todavía no se verifican de la forma como fueron concebidos por la propia Ley General. Habrá que estar muy atentos para ver si, cuando ya se hayan superado estos obstáculos normativos e informáticos y la información empiece a fluir con mayor agilidad, las dependencias y entidades de la administración pública no recurren al argumento de protección de la privacidad y datos personales para impedir la consulta e intercambio de aquella información que se necesita para los procesos de búsqueda e identificación de personas.

La Comisión Nacional de Búsqueda, de hecho, si se refirió a este aspecto, al señalar en la entrevista que siempre respetan “las reglas que las diversas instituciones decidan aplicar para proteger sus datos personales y manejar sus bases. Hay que entender que las instituciones producen sus datos para un fin muy específico; en la marcha, estos datos pueden ser útiles para otros fines, pero esto es opcional. Por eso, debe haber mucho respeto hacia sus lineamientos internos”. Sin embargo, la propia CNB reconoció que eso “no impide la coadyuvancia y cooperación entre instituciones. Siempre y cuando haya entendimiento y respeto”.

¹³ No debe perderse de vista que el Protocolo Homologado de Investigación obliga a las fiscalías a investigar los delitos de desaparición, forzada o cometida por particulares, lo que, a su vez, supone determinar la suerte y paradero de una persona reportada como desaparecida. En este sentido, el intercambio de información forense podría ser visto como un medio para que el Estado cumpla con su obligación de garantizar varios derechos, entre ellos, el derecho de acceso a la justicia, el derecho a la verdad, y el derecho a ser buscado. Al respecto, véase Comentario General sobre el Derecho a la Verdad en Relación con las Desapariciones Forzadas, Primer Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2010, Documento A/HRC/16/48.

La CNB tiene razón al señalar que las instituciones públicas “producen” datos personales para un fin específico. En esto consiste precisamente el principio de finalidad referido líneas arriba. Los datos personales sólo deben tratarse para los fines que específicamente le fueron informados —y por ende consentidos— al titular de los mismos, o bien, para los fines establecidos en una ley. La mayoría de las instituciones públicas llevan a cabo tratamientos de datos personales autorizados por ley y establecidos para una finalidad específica: ingresos a hospitales, clínicas o centros penitenciarios; expedición de licencias de conducir; credencial de elector, cartilla militar; otorgamiento de programas sociales, etc. En consecuencia, las instituciones públicas no se encuentran autorizadas para compartir sus bases de datos personales con otras organizaciones, públicas o privadas, porque ello contravendría las finalidades para las cuales fueron recopilados dichos datos. Sólo por excepción podrían compartir los datos personales si llegaran a contar con el consentimiento del titular de los datos, o bien, cuando otra ley así lo autorice.

Como se ha señalado, la Constitución mexicana indica que la ley establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos personales por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de tercero. En este sentido, lo que la Ley General establece es una excepción al principio de finalidad, al permitirle a la CNB acceder a todas las bases de datos de todas las autoridades —y, en general, al prever la construcción de registros nacionales y el intercambio de información entre ellos. El hecho que la excepción al principio de finalidad esté prevista de manera formal y material en la Ley General cumple con el criterio señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de restricción de derechos humanos. En otras palabras, la restricción al ejercicio del derecho a la privacidad y protección de datos personales prevista en la Ley General es aceptable en un régimen democrático.

En consecuencia, las bases de datos personales que poseen tanto autoridades como particulares pueden ser utilizadas para las finalidades específicas que se prevén en la Ley General, esto es, la búsqueda e identificación forense de personas. Este hecho fue reconocido por la propia CNB cuando señaló “hay que entender que las instituciones producen sus datos para un fin muy específico, en la marcha, estos datos pueden ser útiles para otros fines, pero esto es opcional”. Aquí cabría enfatizar que aquellos que detentan una base con datos personales tienen la obligación (no la opción) de compartir información que pueda ayudar en los procesos de búsqueda e identificación de personas, así como en la investigación de los delitos de desaparición. La Ley General es muy clara: se le debe permitir el acceso a esas bases de datos personales a las instituciones encargadas de la búsqueda e identificación de personas.

Lo anterior se encuentra en sintonía con lo previsto tanto en la Ley General de Datos Personales como en la Ley Federal de Datos Personales. Ambas leyes señalan que el “responsable” (institución que trata datos personales) no estará obligado

a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales “cuando una ley así lo disponga” (art. 22-I y 10-I). En consecuencia, el régimen legal de protección de datos personales autoriza a todas las organizaciones, públicas o privadas, que detenten datos personales, a compartir dicha información únicamente para las finalidades de búsqueda e identificación de personas desaparecidas.

D. Conformidad de la Ley General con las leyes de protección de datos personales

No debe perderse de vista que, si bien es cierto que las leyes de datos personales permiten, por excepción, compartir datos personales para finalidades distintas a las que originalmente se habían previsto siempre que otra ley así lo autorice, también lo es que el régimen legal de protección de datos personales nunca desaparece. La ley que autoriza la excepción a un principio de protección de datos personales debe ser acorde a las bases, principios y disposiciones de las leyes de protección de datos personales.

En el caso que nos ocupa, la Ley General, al establecer una excepción al principio de finalidad, debe ser acorde a las bases, principios y disposiciones establecidas en la Ley General de Datos Personales y, en ningún caso, puede contravenirla (art. 22-I). Esto quiere decir que todo lo que prevea la Ley General sobre tratamientos de datos personales debe ser consistente con lo establecido en la propia Ley General de Datos Personales.

En este sentido, se puede decir que la Ley General trata de ser consistente con lo dispuesto por las leyes de datos personales, especialmente, la Ley General de Datos Personales que es la que aplica al sector público. La Ley General señala, por ejemplo, que la información que la CNB genere con motivo del ejercicio de sus facultades “estará sujeta a las reglas de acceso a la información previstas en la legislación de la materia” (art. 52, penúltimo pfo). De igual modo, el artículo 108 de la Ley General señala con claridad las finalidades del tratamiento de datos personales que conlleva la operación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas: “determinar la suerte o paradero de la persona desaparecida o no localizada y esclarecer los hechos”. Incluso, el propio artículo 108 de la Ley General, faculta a los familiares de personas desaparecidas a que manifiesten si es su deseo que la información que suministren para ser incorporada en el referido registro “sea utilizada exclusivamente para la búsqueda e identificación de la persona desaparecida o no localizada”. Dichos familiares deben ser informados de la existencia de este derecho antes de suministrar la información y pueden optar por no hacer públicos algunos de los datos personales de la persona desaparecida por motivos de seguridad (art. 108, 3er pfo.).

Asimismo, cuando se trata de datos personales sensibles almacenados en el referido Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas, esto es, muestras biológicas y perfiles genéticos, la Ley General trata de ser consistente con lo dispuesto por la Ley General de Datos Personales. La Ley General señala de manera

muy puntual la finalidad: “únicamente podrán ser utilizados para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas no localizadas” (art. 108, 3er pfo.).

En el caso del Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Identificadas, la Ley General señala que la información contenida en este registro “estará sujeta a las disposiciones en materia de protección de datos personales y se utilizará únicamente para lograr la identificación de las personas fallecidas” (art. 116). En consecuencia, la Ley General señala con precisión las finalidades del tratamiento y remite a las reglas establecidas por la Ley General de Protección de Datos Personales y la Ley Federal de Protección de Datos Personales, por lo que es consistente con el régimen legal de protección de datos personales.

Por lo que toca al Banco Nacional de Datos Forenses, el cual almacena datos personales sensibles como lo son las muestras biológicas y los perfiles genéticos, la Ley General también es consistente con la Ley General de Datos Personales. El artículo 122 señala que la autoridad pericial encargada de la toma de muestras “debe informar a la persona que suministra la muestra o a su representante legal el uso que le dará a la información que recibe y entregarle una constancia de la diligencia ministerial”. En este sentido, este precepto garantiza un consentimiento informado, por lo que es acorde con las reglas sobre el otorgamiento del consentimiento para el tratamiento de datos personales sensibles que prevé la Ley General de Datos Personales (consentimiento expreso y por escrito). Además, el artículo 122 determina con exactitud la finalidad del tratamiento de la información genética suministrada por los familiares de personas desaparecidas al señalar que “será utilizada exclusivamente con fines de identificación de Personas Desaparecidas”.

En síntesis: lo dispuesto en la Ley General para el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas, el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas y el Banco Nacional de Datos Forenses es acorde con las bases, principios y disposiciones de la Ley General de Datos Personales, pues señala con claridad cuáles son las finalidades del tratamiento de datos personales, cuáles son reglas del consentimiento y garantiza el consentimiento informado para el caso de tratamientos de datos personales sensibles.

E. Debilidades de la Ley General en materia de protección de datos personales

La Ley General presenta, no obstante, algunas debilidades en materia de protección de la privacidad y datos personales. Una de ellas es la que se refiere a la base de datos de información genética.

La Ley General habla de la creación de una base de datos que deberá contener, como mínimo, la información genética de los familiares de las personas desaparecidas en primer grado en línea recta ascendente o descendente o en segundo grado en línea colateral. Señala, además, que sólo se incorporará dicha información a los registros forenses con “su aceptación expresa, informada y por escrito en una dili-

gencia ministerial” (art. 124-I y último pfo). Esto es consistente con las reglas sobre consentimiento informado que demandan los tratamientos de datos personales sensibles antes referidas.

La Ley General también señala que la base de datos de información genética contará con la información genética de terceras personas en los casos que así lo requiera la autoridad ministerial o judicial que corresponda como datos o medios de prueba (art. 124-II). Esto quiere decir que, para incorporar a dicha base de datos información genética de una persona que no es familiar, se necesitará de una diligencia por parte del agente del Ministerio Público, o bien, de un juez. Esto también es consistente con las reglas de protección de datos personales. La Ley General de Datos Personales señala que se puede sustituir el consentimiento de una persona para el tratamiento de sus datos personales en virtud de una orden judicial, resolución o mandato fundado y motivado de autoridad competente (art. 22-III).

La parte que no está del todo consistente con la Ley General de Protección de Datos Personales es lo que tiene que ver con la operación de la base de datos de información genética. La Ley General, por ejemplo, es omisa en cuanto a los plazos de conservación de los datos genéticos. No señala por cuánto tiempo se mantendrá la información en los registros. Tampoco establece la forma como los familiares podrán ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición al tratamiento de datos personales (derechos ARCO) frente a esa base de datos de información genética. Esto abre la posibilidad de que sus datos genéticos permanezcan almacenados de forma indefinida, lo cual, ciertamente, podría resultar excesivo y desproporcionado.

Se debe tomar en cuenta que la información genética de una persona es su información más íntima. De dicha información se pueden revelar muchos aspectos de su vida privada, tales como su tendencia a desarrollar cierto tipo de comportamientos y enfermedades, o bien, vínculos familiares desconocidos. Esto podría abrir las puertas a la discriminación. De ahí que no pueda dejarse de establecer reglas más precisas sobre la forma como podrían hacerse valer los derechos ARCO, así como los plazos de conservación de los datos genéticos.¹⁴

Si bien se advierte que el artículo 127 de la Ley General señala que los datos personales contenidos en el Banco Nacional de Datos Forenses deberán ser tratados de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de transparencia y protección de datos personales, se considera que dicho artículo es una disposición muy ambigua por lo que toca al tratamiento de datos genéticos. Se necesita de mayor precisión. De lo contrario, podría correrse el riesgo de que dichos datos sean utilizados para otras finalidades lo cual conllevaría una muy severa violación al derecho a la privacidad de quienes otorgaron sus datos genéticos para la identificación de sus familiares.

¹⁴ Por ejemplo, se debería señalar con mayor precisión qué sucederá con el ejercicio de derechos ARCO, así como los plazos de conservación de datos genéticos en aquellos casos en los que el Ministerio Público determine el no ejercicio de la acción penal, o bien, el archivo temporal de una carpeta de investigación.

Asimismo, el último párrafo del artículo 127 de la Ley General pareciera sugerir que los datos personales —y entre ellos los datos genéticos— contenidos en el Banco Nacional de Datos Forenses se mantendrán ahí, por tiempo indefinido, hasta que la persona desaparecida o no localizada sea identificada. Este plazo resulta demasiado ambiguo y contrario a la protección de la privacidad y los datos personales. No debe perderse de vista que la base de datos de información genética almacenará, principalmente, datos genéticos de personas con vida, esto es, los familiares de las personas desaparecidas. Si uno de estos familiares, después del tiempo, quisiera dejar de buscar a su ser querido, debería tener permitido cancelar sus datos genéticos contenidos en esa base de datos. Tal y como está redactada la Ley General, dicho familiar, prácticamente, no podrá ejercer su derecho de cancelación de datos genéticos, pues la Ley General no establece la forma como podría solicitar dicha cancelación. Esto resulta, a todas luces, desproporcionado. Es el titular de los datos genéticos quien, en ejercicio de su derecho a la privacidad y protección de datos personales, debe mantener el control sobre dichos datos y, por ende, no se le debería negar la posibilidad de ejercer su derecho de cancelación.

Otra debilidad que presenta la Ley General en materia de protección de datos personales es la gran ambigüedad que encierra el artículo 125 de esta ley. A pesar de que ésta establece, en reiteradas ocasiones, que el tratamiento de datos personales sólo se hará para las finalidades de llevar a cabo la búsqueda e identificación de personas desaparecidas, este artículo señala que la información contenida en los registros forenses “puede utilizarse en otras investigaciones cuando aporte elementos para la localización de una persona, cuando sea de utilidad para otros procedimientos penales o para el ejercicio del derecho de la víctima a obtener la reparación integral”. La parte más delicada de esta redacción es aquella que señala que la información podrá utilizarse “cuando sea de utilidad para otros procedimientos penales”, sin precisar si se trata de procedimientos penales relacionados con la Ley General, o bien, procesos penales relacionados con la comisión de otros delitos. Se debe evitar que el Banco Nacional de Datos Forenses sea utilizado para investigar y perseguir delitos distintos a los previstos en la Ley General, pues ello abriría la posibilidad de criminalizar a sectores de la población mexicana que se encuentran marginados.

Finalmente, otra debilidad de la Ley General en materia de protección de datos personales es el hecho que la Ley General no reguló la participación técnica de particulares en los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas, como podrían ser empresas que prestan, a los familiares de las personas desaparecidas, servicios periciales o servicios forenses de manera independiente. Se considera que, dada la importancia que tienen estos datos personales forenses, la Ley General también debió haber establecido alguna regulación al respecto.

3) El Instituto Nacional Electoral

Lo expuesto en las secciones anteriores de este estudio jurídico nos permite analizar el papel que el Instituto Nacional Electoral (INE) tiene en los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas a la luz del marco jurídico vigente de protección de datos personales.

De acuerdo con la Constitución mexicana, le corresponde al INE la conformación del padrón electoral y la lista de electores para los procesos electorales federales y locales en los términos que establezcan la propia constitución y las leyes (art. 41, 3º párrafo, fr. V, apartado B, inciso a), numeral 3). En este sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante, LGIPE) señala como fines del INE “integrar el Registro Nacional de Electores” (art. 30-1-c). Este registro, de acuerdo con la propia LGIPE, tiene por objeto cumplir con lo que la que la Constitución señala sobre el Padrón Electoral (art. 126-2).

Todos los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Padrón Electoral del Registro Nacional de Electores (art. 130-1). Tras su inscripción, el INE les expedirá su credencial para votar con fotografía, la cual podrán utilizar para ejercer su derecho de voto en las elecciones federales y locales que se lleven a cabo en el país (art. 131-2). Para su inscripción en el Padrón Electoral, un ciudadano(a) deben presentar una solicitud de inscripción en la que conste su firma, huellas dactilares y fotografía (art. 135-1). En dicha solicitud, el ciudadano(a) deberá asentar, además, otros datos personales tales como su nombre completo, apellido paterno y materno; lugar y fecha de nacimiento; edad y sexo; domicilio actual y tiempo de residencia; ocupación; y, en su caso, número y fecha del certificado de naturalización (art. 140). En consecuencia, en el Padrón Electoral se concentran todos estos datos personales correspondientes a los hombres y mujeres mayores de 18 años que hayan solicitado al INE la inscripción en dicho padrón (art. 128).

Si se considera que la inscripción al Padrón Electoral es una obligación legal ciudadana y que la credencial para votar es el instrumento de identificación oficial por excelencia en México, se puede tener una idea de la enorme cantidad de registros que existen dentro del Padrón Electoral. De acuerdo con los servidores públicos del INE entrevistados para la elaboración de este estudio jurídico existen actualmente en el Padrón Electoral 93 millones de registros.

El Padrón Electoral del INE es, sin lugar a duda, la base de datos personales más poderosa del país. Por este mismo motivo, la propia LGIPE establece la más estricta confidencialidad sobre estos datos. No permite que se comuniquen o se den a conocer salvo cuando se trate de juicios, recursos, o procedimientos en los que el INE sea parte, para cumplir con las obligaciones previstas por la propia LGIPE, la materia electoral, por la Ley General de Población (Registro Nacional Ciudadano) o por mandato de juez competente (art.126-3).

El Padrón Electoral del INE tiene una finalidad muy específica, esto es, derivar de él las listas nominales de electores, las cuales son relaciones que contienen los nombres de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se les ha expedido y entregado su credencial para votar (art. 147). Las listas nominales de electores son utilizadas los días en que se celebran elecciones, federales o locales, en el país. A través de ellas se corrobora si un ciudadano(a) se encuentra inscrito(a) el Padrón Electoral y, en caso de estarlo, se le permite ejercer su derecho de voto. La LGIPE no le da al Padrón Electoral finalidades distintas a ésta. En consecuencia, los datos personales contenidos en el Padrón Electoral, por más útiles que sean, no pueden ser utilizados para fines ajenos a la materia electoral.

En este sentido, la finalidad del tratamiento de datos personales que supone el Padrón Electoral está claramente definida por la LGIPE: la materia electoral. Darle una finalidad distinta a dichos datos personales no sólo supondría una contravención a la propia LGIPE (que establece una confidencialidad absoluta), sino, también, a la Ley General de Datos Personales. Esta ley, como ya se señaló en el apartado 2) anterior, establece el principio de finalidad, esto es, los datos personales sólo deberán ser tratados para los fines que específicamente le fueron informados—y por ende consentidos—al titular de los mismos, o bien, para los fines establecidos en una ley.

Sin embargo, como ya también se señaló en los apartados 1 y 2 anteriores, la Ley General le permite a la CNB el acceso sin restricciones a la información contenida en plataformas, bases de datos y registros de todas las autoridades para realizar la búsqueda de la persona desaparecida o no localizada (art. 53-XIII), esto incluye al INE. De igual modo, la Ley General señala que las autoridades de todos los órdenes de gobierno están obligadas a proporcionar, en el ámbito de su competencia, el auxilio e información que las fiscalías especializadas les soliciten (art. 75). Esto también incluye al INE.

Si se sigue el razonamiento desarrollado en el apartado 2 anterior, se puede concluir algo importante. La Ley General ha establecido una excepción al principio de finalidad que subyace detrás de todas las bases de datos en posesión de instituciones públicas. Estas bases incluyen al Padrón Electoral del INE. Si la Ley General estableció la excepción, entonces, válidamente se puede concluir que los datos personales contenidos en dicho padrón puedan ser utilizados en los procesos de búsqueda e identificación forense de personas desaparecidas. Por lo tanto, el INE se encuentra obligado legalmente a colaborar con las instituciones que llevan a cabo dichos procesos.

Existe evidencia que demuestra que el INE, de hecho, ya colabora, en el marco de sus atribuciones, con las autoridades encargadas de los procesos de búsqueda e identificación de personas. Como ya se señaló en el apartado 1 anterior, en las entrevistas sostenidas para la elaboración de este documento, la persona directiva del instituto de ciencias forenses señaló que tuvieron que adecuar sus procedimientos de toma

de huellas dactilares para hacerlos compatibles con el sistema *Automated Fingerprint Identification System* (AFIS), que es el utilizado por el INE.

De igual modo, los funcionarios del INE entrevistados para la elaboración de este estudio jurídico señalaron que actualmente colaboran con instituciones involucradas en los procesos de búsqueda e identificación forense de personas tales como la Comisión Nacional de Búsqueda, algunas comisiones locales de búsqueda, así como los servicios médicos forenses de algunas entidades federativas como la Cd. de México, Jalisco, Aguascalientes, Tamaulipas, Tabasco.

La colaboración entre el INE e instituciones que llevan a cabo procesos de búsqueda e identificación forense de personas se ha venido materializando a través de firmas de convenios de colaboración. El INE refirió la existencia de un convenio marco celebrado en septiembre de 2016 entre ese Instituto y la entonces Procuraduría General de la República (hoy FGR), las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, A.C. (CONATRIIB) y los servicios médicos forenses de las entidades federativas. El INE nos facilitó una copia electrónica de dicho convenio. De esta copia se puede observar que, efectivamente, el objeto del referido convenio es que las partes compartan con el INE la información relativa a sus bases de datos de *Automated Fingerprint Identification System* (AFIS) y *Automated Biometric Identification System* (ABIS) para la identificación de cadáveres o restos humanos de personas desaparecidas o desconocidas que contengan huellas dactilares o biométricas susceptibles de ser analizadas. El INE se obliga, a cambio, a instrumentar mecanismos para que la información dactilar o biométrica sea analizada por los sistemas AFIS y ABIS a efecto de colaborar con la identificación de personas desconocidas o desaparecidas.

Para el INE, con este convenio basta para iniciar o continuar intercambios de datos personales con aquellas instituciones encargadas de los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas. No se necesita la celebración de algún otro convenio adicional.

El INE señaló, no obstante, que sí les pide a los servicios médicos forenses (SEMEFOS) de las entidades federativas que utilicen un formato específico: el formato WSQ. Sin embargo, el INE reconoció que los SEMEFOS a veces no tienen sus registros en ese formato, sino que los tienen en papel, por lo que no puede lograrse el intercambio de datos personales. Para el INE, se necesita ayudar a los SEMEFOS a transitar de la toma de huellas dactilares en papel a la toma de huellas dactilares en formatos digitales y a que sus sistemas informáticos sean compatibles con los que utiliza el propio INE.

Los funcionarios del INE también compartieron, durante su entrevista, una estadística de todo el intercambio de datos personales que han llevado a cabo hasta el momento con las instituciones involucradas en los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas. Las instituciones con las que más han compartido información son los SEMEFOS de la Cd. de México y Jalisco, los cuales son, precisa-

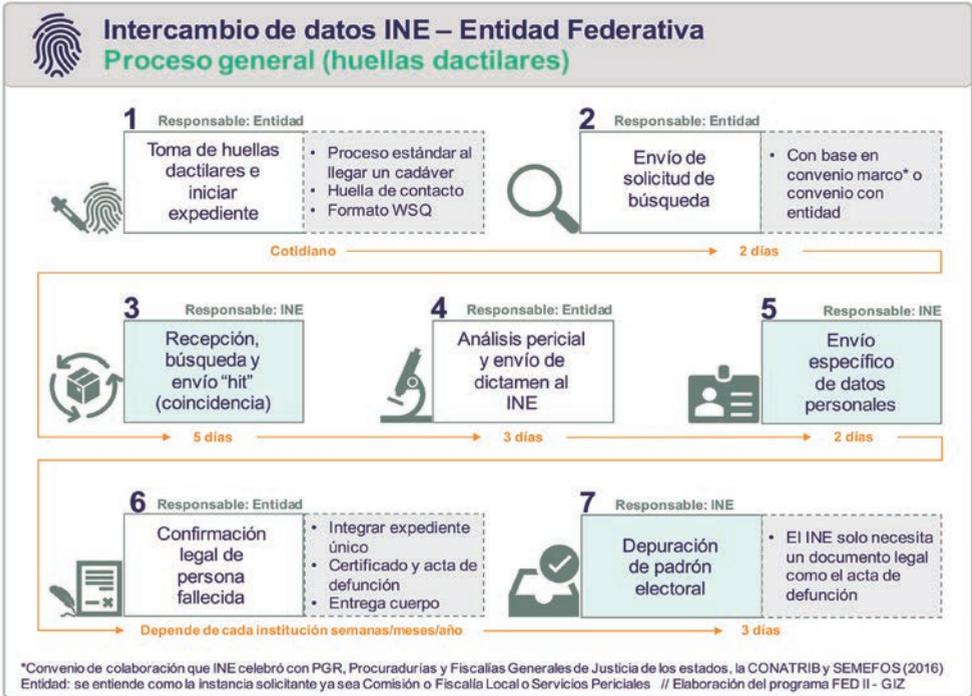
mente, los que digitalizaron sus bases de datos de huellas dactilares y las hicieron compatibles con los sistemas informáticos utilizados por el INE en el manejo de datos biométricos.

El INE finalmente señaló que sería recomendable crear un formato homologado de solicitud de información (cada entidad federativa tiene el suyo) y un sistema automatizado de consulta y gestión de la información del lado de las entidades federativas, con el fin de darle una mayor agilidad al intercambio de información.

En consecuencia, de acuerdo con lo señalado en los párrafos anteriores, se considera que los datos personales contenidos en el Padrón Electoral del INE podrían ayudar mucho más en los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas. Sin embargo, para que esto suceda, se necesita —tal y como se dijo en el apartado 1) de este estudio jurídico— de mayores desarrollos normativos secundarios (lineamientos) que propicien la homologación en la recopilación, sistematización, almacenamiento, cruzamiento y resguardo de la información, así como de sistemas informáticos que permitan la interoperabilidad de las bases de datos. Sólo así se logrará un intercambio de datos personales más ágil.

En suma, para mejorar el proceso con el que actualmente se trabaja, se necesitaría emprender:

- 1) Mejoras organizacionales de muy corto plazo, las cuales no requieren la emisión de una normativa secundaria.
- 2) Mejoras tecnológicas que permitan facilitar los cambios organizacionales a los que se refiere el inciso anterior.
- 3) Un consenso entre el INE y las entidades federativas que lleve a la adopción de una nueva normativa secundaria (lineamientos) que homologuen los procesos de consulta y gestión de la información.



Conclusiones

De acuerdo con lo analizado en los apartados precedentes, la hipótesis principal planteada para la presente investigación, esto es, saber si el régimen legal de protección de datos personales dificulta el intercambio de información entre dependencias y entidades gubernamentales que participan en la búsqueda e identificación de personas desaparecidas debe responderse en sentido negativo. Adicionalmente, es importante destacar las siguientes conclusiones para responder las dos preguntas de investigación de forma detallada:

Primera. La Ley general en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas (Ley General) da amplias facultades a las comisiones de búsqueda y a las fiscalías especializadas tanto para acceder a información como para llevar a cabo cruzamiento de datos con el fin de buscar e identificar a una persona reportada como desaparecida, así como investigar los delitos previstos en la Ley General.

Segunda. El intercambio de información muchas veces no se verifica porque las bases de datos no son interoperables entre sí. La información existe, pero se encuentra fragmentada. Esto dificulta su acceso por parte de autoridades y, también, por familiares de personas desaparecidas.

Tercera. Los operadores de las bases de datos no han sido considerados en el diseño e implementación de las mismas, esto es, no se han considerado sus cargas de trabajo, permanencia en el puesto, recursos materiales y formación como elementos estratégicos para la construcción y puesta en marcha de nuevas bases de datos, o bien, para el mejoramiento de las que ya existen.

Cuarta. Si bien se necesitan emitir diversas normativas secundarias (lineamientos) para homologar los procesos con los que actualmente se intercambia información entre diversas instituciones, existen acciones que podrían tomarse en el corto plazo. La primera sería llevar a cabo mejoras organizacionales orientadas a facilitar el intercambio de información dentro del marco normativo vigente y, la segunda, acompañar dichas mejoras con otras implementaciones tecnológicas que permitan lograr un intercambio de información mucho más ágil y efectivo.

Quinta. El problema de la falta de interoperabilidad de las bases de datos podría solucionarse a partir de la emisión de marcos normativos secundarios (lineamientos) que detallaran o pormenorizaran la forma como debería llevarse a cabo la recopilación, sistematización, almacenamiento, cruzamiento y resguardo de información.

Esto requerirá, no obstante, de una acción coordinada de todas las autoridades, federales, estatales y municipales, para que dichos marcos normativos puedan ser aplicados con facilidad. El impulso de esta acción podría provenir tanto de la Comisión Nacional de Búsqueda como de la Fiscalía General de la República no sólo porque la Ley General les da esas facultades, sino porque son las instituciones que cuentan con más recursos económicos, humanos y tecnológicos.

Sexta. De la mano con la elaboración de marcos normativos secundarios (lineamientos) se tendría que trabajar con la construcción de un sistema informático que permitiera el intercambio de información en tiempo real. Se debe contemplar el tipo de software que será necesario utilizar con el fin de homologar la recopilación, sistematización, almacenamiento, cruzamiento y resguardo de aquella información que se vuelve necesaria para la búsqueda e identificación de personas.

Séptima. La Ley General, en términos generales, es consistente con las leyes de protección de datos personales vigentes en México. Establece una excepción a uno de los principios de protección de datos personales —principio de finalidad— que subyace detrás de todas las bases de datos personales en posesión de instituciones públicas o privadas. En virtud de esta excepción, las autoridades encargadas de la búsqueda e identificación forense de personas desaparecidas pueden acceder a las bases de datos personales de otras instituciones públicas.

Octava. La Ley General también es acorde a las bases, principios y disposiciones de las leyes de protección de datos personales. Señala con claridad cuáles son las finalidades del tratamiento de datos personales, cuáles son las reglas del consentimiento y garantiza el consentimiento informado para el caso de tratamientos de datos personales sensibles como las muestras biológicas y los perfiles genéticos.

Novena. La Ley General presenta, no obstante, algunas debilidades en materia de protección de la privacidad y datos personales. Una de ellas es la que se refiere a la base de datos de información genética. La Ley General no establece plazos de conservación de los datos genéticos en el Banco Nacional de Datos Forenses ni tampoco detalla la forma como podrían ejercerse los derechos ARCO. De especial preocupación es el hecho que, tal y como está escrita, la Ley General podría no permitirle a los familiares de una persona desaparecida cancelar sus datos genéticos contenidos en el referido Banco.

Décima. Otra debilidad de la Ley General está en la ambigüedad de una de sus disposiciones, la cual podría permitir que la información contenida en el Banco Nacional de Datos Forenses sea utilizada para investigar y perseguir delitos distintos a los previstos en la Ley General. Esto abriría la posibilidad de utilizar la información contenida en el Banco para criminalizar a sectores de la población mexicana que se encuentran marginados. Se necesita, sin lugar a duda, de una reforma legislativa que acote más los usos de esta información.

Décima primera. La Ley General también es omisa en regular la participación técnica de particulares en los procesos de búsqueda e identificación forense de perso-

nas desaparecidas, como podrían ser empresas que prestan a los familiares de personas desaparecidas servicios periciales o servicios forenses de manera independiente. Dada la importancia de estos datos personales forenses, especialmente, las muestras biológicas y perfiles genéticos, se debe poner una gran atención en estas empresas, con el fin de evitar que estos datos sean comercializados o usados en finalidades no consentidas por los familiares de personas desaparecidas.

Décima segunda. El INE se encuentra jurídicamente obligado a intercambiar la información contenida en el Padrón Electoral con las autoridades encargadas de la búsqueda e identificación forense de personas. Esto en razón de la excepción al principio de finalidad establecido por la propia Ley General.

Décima tercera. Tanto las comisiones locales de búsqueda como los servicios médicos forenses podrían aprovechar más los datos personales resguardados en el Padrón Electoral del INE. Para ello, tendrán que homologar sus procedimientos de captura de huellas dactilares con los que utiliza el INE con el fin de lograr un intercambio de información más efectivo.

Décima cuarta. Se necesita crear un formato homologado de solicitud de información al INE y un sistema automatizado de consulta de información, con el fin de darle una mayor agilidad al intercambio de información que podría darse entre el INE, comisiones de búsqueda, fiscalías especializadas y servicios médicos forenses.

Décima quinta. Es importante insistir en que, para salir del escenario de crisis forense en el que nos encontramos, debemos ocuparnos, en primer lugar, de las mejoras operativas de corto plazo; en segundo lugar, de la incorporación de sistemas informáticos de gestión y consulta; y, en tercer lugar, de avanzar—en paralelo con lo anterior—con la emisión de la normatividad secundaria que sea suficiente y necesaria para homologar y automatizar los procesos de intercambio de información.



Estrategia de implementación procesos en paralelo

Áreas de enfoque

	Semanas	Meses	Año (s)
1. Organizacional 	<ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico local huellas Tareas de implementación ágil 	<ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico local otros datos forenses 	<ul style="list-style-type: none"> Interoperabilidad local y federal
2. Sistemas 	<ul style="list-style-type: none"> Revisar funcionamiento de WSQ-Viewer 	<ul style="list-style-type: none"> Mapeo de procesos aprendidos para sistematizar 	<ul style="list-style-type: none"> Armonización de sistemas local y federal
3. Normativo 	<ul style="list-style-type: none"> PHB* Cuerpos colegiados 	<ul style="list-style-type: none"> Normativa específica secundaria para homologar e interoperar (en materia de búsqueda e investigación) 	

*PHB: Protocolo Homologado de Búsqueda / Comité SUTI

Gráfico elaborado por el programa Fortalecimiento del Estado de Derecho

Anexo

Instituciones gubernamentales	Familiares víctimas	Organizaciones de cooperación internacional	Instituto Nacional Electoral
¿Actualmente lleva a cabo algún intercambio de información con otras instituciones para la búsqueda y/o identificación de personas?	Para las OSC y familias, ¿cuál es la importancia del intercambio de información para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas?	Para su organización, ¿cuál es la importancia del intercambio de información para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas?	Protocolos/metodologías/procedimientos existentes en el INE para intercambio de información con fines de identificación de restos y búsqueda de personas.
¿Con qué instituciones y bajo qué protocolos o acuerdos intercambia información?	¿Qué tipo de información ha solicitado y a qué instituciones? ¿Se ha visto en la necesidad de solicitar la información más de una o más de dos veces?	¿Han realizado alguna acción para impulsar políticas públicas que facilite el intercambio de información para la búsqueda de personas desaparecidas?	Opinión respecto aspectos positivos y áreas de oportunidad respecto al marco jurídico existente para el intercambio de información.
¿Considera que el marco jurídico vigente facilita el intercambio de información? ¿Es claro y exhaustivo?	¿Han realizado alguna acción para impulsar políticas públicas para el intercambio de información para la búsqueda de personas desaparecidas?	¿Cómo considera que debería funcionar el intercambio de información para la búsqueda de personas?	Buenas y malas experiencias en el intercambio de huellas dactilares para fines de identificación humana o búsqueda de personas.
¿Celebran convenios de colaboración con instituciones públicas o privadas para facilitar el intercambio de información? ¿Con quiénes?	¿Cómo consideran que debería funcionar el intercambio de información para la búsqueda de personas?	¿Cuáles son las discrepancias que ven tanto nivel federal como estatal respecto al intercambio de información?	Iniciativas para agilizar el intercambio de información (huellas) con fines de identificación forense

Instituciones gubernamentales	Familiares víctimas	Organizaciones de cooperación internacional	Instituto Nacional Electoral
<p>¿Qué dificultades ha experimentado en el intercambio de información para la búsqueda e identificación de personas?</p>	<p>¿Cuáles son las discrepancias que ven tanto a nivel federal como estatal respecto al intercambio de información?</p>	<p>¿Ustedes han desarrollado o cuenta con opiniones respecto a la protección de la información personal (datos personales) o información biológica (p. ej. muestras de sangre o saliva) otorgada por familiares a las autoridades o terceros para la identificación de personas desaparecidas?</p>	
<p>¿Qué organismo o institución considera debiera regular, o bien, coordinar y supervisar la colaboración institucional de intercambio de información entre los diferentes niveles de gobierno (gobierno federal, estatal, municipal, organismos autónomos, fiscalías, etcétera) con el fin de facilitar la búsqueda de personas?</p>	<p>¿Han tenido algún acercamiento con el INE? ¿cuál fue el resultado?</p>	<p>¿Conoce alguna buena práctica en el intercambio de información para la identificación de personas?</p>	
<p>¿Cuáles son las herramientas jurídicas que considera hacen falta para facilitar el intercambio de información?</p>	<p>¿Considera que el INE podría tener información que pudiera serles de ayuda en la búsqueda e identificación de personas? ¿Cómo cuál?</p>		

Instituciones gubernamentales	Familiares víctimas	Organizaciones de cooperación internacional	Instituto Nacional Electoral
Si usted recaba datos personales o muestras biológicas (p.ej. muestra de sangre o saliva) ¿cuál es el marco jurídico que observa en el ámbito local y federal de uso y resguardo de datos?	¿Qué información considera está haciendo falta compartir para poder localizar con éxito a las personas desaparecidas?		
¿Usted comparte la información recabada para la búsqueda de personas? ¿Con quiénes?	¿Conoce alguna buena práctica en el intercambio de información para la identificación de personas?		
¿Qué tipo de información recabada que actualmente no comparte podría inter-cambiarla en caso de existir un marco jurídico adecuado?			
¿Conoce de la existencia de alguna propuesta de iniciativa normativa que facilite el intercambio de información para la identificación de personas? ¿cuál?			

Instituciones gubernamentales	Familiares víctimas	Organizaciones de cooperación internacional	Instituto Nacional Electoral
<p>¿Qué discrepancias observa tanto a nivel federal como estatal respecto al intercambio de información para la identificación de personas?</p>			
<p>¿Conoce alguna buena práctica en el intercambio de información para la identificación de personas? ¿cuál?</p>			

Bibliografía

- Castilla Juárez, Karlos, “Desaparición forzada Mecanismos y estándares internacionales”, disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b32d1bd4.pdf>
- Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Comentario General sobre el Derecho a la Verdad en Relación con las Desapariciones Forzadas, Primer Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2010, Documento A/HRC/16/48.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Situación de derechos humanos en México* (2016), Washington, D.C., Comisión Interamericana de Derechos humanos, p. 66, pfo. 100), disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>.
- Comisión Nacional de Búsqueda, *Registro Nacional de Personas Desaparecidas No Localizadas*, México, Secretaría de Gobernación, 2020, disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe de verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia”, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.5CO-es.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Segundo informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe sobre situación de derechos humanos en México”, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.5CO-es.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe de Balance. Mecanismo Especial de Seguimientos al Asunto Ayotzinapa de la CIDH”, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.5CO-es.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Estándares para una internet libre, abierta e incluyente”, disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/publicaciones/internet_2016_esp.pdf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 6: Desaparición forzada”, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo6.pdf>.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador. Sentencia de 14 de octubre de 2014”, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_285_esp.pdf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Contreras y otros vs. El Salvador. Sentencia de 31 de agosto de 2011”, disponible en: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_232_esp.pdf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Sentencia de 1 de marzo de 2005”, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_120_esp.pdf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009”, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Anzualdo Catros vs. Perú. Sentencia de 22 de septiembre de 2009”, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_202_esp.pdf.
- Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada, “Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas”, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/PrincipiosRectores_Digitalised-Version_SP.pdf.
- Comité Internacional Cruz Roja, “Grupo de trabajo de las Naciones Unidas sobre desapariciones forzadas o involuntarias”, disponible en: https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_1117.pdf.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- González Núñez, Denise, *et al*, *Violencia y Terror: Hallazgos sobre fosas clandestinas en México 2006-2017*, México, Universidad Iberoamericana, 2019, disponible en: <https://ibero.mx/files/2019/violencia-y-terror.pdf>.
- Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, *La crisis forense en México: más de 52, 000 personas fallecidas sin identificar*, México, Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, 2021, 2021, disponible en: <https://movndmx.org/wp-content/uploads/2021/08/Informe-La-Crisis-Forense-en-Me%CC%81xico.pdf>.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia, “Plan de investigación para el delito de desaparición forzada de personas”, disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/diciembre/Plan_de_Investigacion_Desaparicion.pdf.

Organización de las Naciones Unidas, *La Desaparición Forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, 2ª edición, México, ONU-CNDH, 2019.

Protocolo Homologado de Investigación.

Quinto Elemento Lab, “Crisis forense: cuando las funerarias suplieron a los semefos”, disponible en: <https://www.quintoelab.org/crisis-forense/>.

Ruíz Reyes, Jorge, *et al*, *Un Sentido de Vida: La Experiencia de Búsqueda de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León 2012-2019*, México, Universidad Iberoamericana, 2019, disponible en: <https://ibero.mx/files/2019/fundenl-informe.pdf>.

