

**RESULTADOS DEL PROYECTO DE
ASISTENCIA A LA SUBPROCURADURÍA
DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL
ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA
(ENERO-DICIEMBRE DE 2017)**

Consultores:

Lucia Margarita Luna Prada

Carlos Alberto Rodríguez Contreras

Luis Fernando Vélez Gutiérrez

PRESENTACIÓN.....	9
I. CONTEXTO	11
II. ANTECEDENTES.....	13
III. CONSULTORÍA DE ASISTENCIA TÉCNICA.....	15
I. OBJETIVOS	17
II. LÍNEAS ESTRATÉGICAS	18
III. METODOLOGÍA DEL EQUIPO DE CONSULTORES.....	18
IV. DESARROLLO DEL TRABAJO EN LA PROCURADURÍA DE JUSTICIA DEL ESTADO DE COAHUILA (SUBPROCURADURÍA).....	20
a. <i>Primera etapa: actualización del diagnóstico (enero – febrero de 2017)</i>	20
b. <i>Segunda etapa: implementación del plan de trabajo (marzo – abril de 2017)</i>	23
c. <i>Tercera etapa: continuación implementación del plan de trabajo (mayo – octubre de 2017)</i>	27
V. COLABORADORES.....	41
IV. AVANCES LEGISLATIVOS	42
I. LA LEY DE DECLARACIÓN DE AUSENCIA (APROBADA EL 20 DE MAYO DE 2014)	42
II. LEY PARA LA LOCALIZACIÓN, RECUPERACIÓN E IDENTIFICACIÓN FORENSE DE PERSONAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.....	44
III. PLAN ESTATAL DE EXHUMACIONES.....	44
IV. LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS	46
V. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEYES ORGÁNICAS (2016 - 2017). 49	
I. ANTECEDENTES.....	49
II. OBSERVACIONES SOBRE LOS REQUISITOS Y PERFILES	58
VI. ASUNTOS ESPECÍFICOS DE LA CONSULTORÍA DE ASISTENCIA TÉCNICA.....	59
I. ACTUALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO DE LA POLÍTICA CRIMINAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO.....	59

II. PROGRAMA DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS, TESTIGOS Y TERCEROS INTERVINIENTES EN EL PROCESO PENAL.....	64
III. DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES.....	65
IV. UNIDAD DE BÚSQUEDA INMEDIATA (UBI)	66
V. UNIDAD DE ANÁLISIS Y CONTEXTO (UAC)	70
VI. TRABAJO DE COLABORACIÓN CON LOS COLECTIVOS DE FAMILIAS DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE COAHUILA	73
a. <i>FUUNDEC (Saltillo, Coahuila)</i>	74
b. <i>Familias Unidas (Piedras Negras, Coahuila)</i>	75
c. <i>Alas de Esperanza (Allende, Coahuila)</i>	76
d. <i>Grupo Vida (Torreón, Coahuila)</i>	77
VII. CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIAS, FUNCIONARIOS Y FAMILIARES DE PERSONAS DESAPARECIDAS.....	78
VII. METODOLOGÍA PARA LA PRIORIZACIÓN DE CASOS.....	85
I. INFORMACIÓN TÉCNICA SOBRE LA PRIORIZACIÓN DE CASOS Y CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA ESTABLECER LA METODOLOGÍA DE TRABAJO.....	85
a. <i>Antecedentes</i>	85
b. <i>Aspectos fundamentales sobre la priorización de casos</i>	85
c. <i>Objetivos de la Priorización</i>	86
II. CRITERIOS DE LA PRIORIZACIÓN	86
III. ESTABLECIENDO LAS BASES PARA LA PRIORIZACIÓN DE CASOS Y COLABORACIÓN PARA AVANZAR EN LA METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN: EL TRABAJO DE PRIORIZACIÓN EN EL ESTADO DE COAHUILA.....	87
IV. LA PRIORIZACIÓN DE CASOS EN COAHUILA: HERRAMIENTAS DE INVESTIGACIÓN PARA CASOS DE DESAPARICIÓN FORZADA.....	88
V. ANÁLISIS DE CASOS.....	89
VI. EVALUACIÓN DEL ANÁLISIS DE LOS CASOS PRIORIZADOS	90
VIII. MESAS DE DIÁLOGO	94
I. REUNIONES CON EL GAT: TRABAJO Y COORDINACIÓN	94
IX. CONSIDERACIONES FINALES: HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	96
I. HALLAZGOS GENERALES.....	96

II.	HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS	102
a.	<i>Oficina del Gobierno del Estado</i>	102
b.	<i>Grupo Autónomo de Trabajo (GAT)</i>	105
c.	<i>Fiscalía General del Estado</i>	106
d.	<i>Fiscalía de Personas Desaparecidas</i>	110
e.	<i>Familias / Colectivos</i>	114
f.	<i>Organizaciones</i>	115
g.	<i>Agencias de Cooperación</i>	116
h.	<i>Actores Internacionales</i>	118

Agradecimientos

Durante contemplados entre enero y noviembre, el Equipo Consultor estuvo trabajando de manera incansable en lo encomendado en los términos de referencia del contrato. Procedemos a presentar el informe, los hallazgos, avances y propuestas ante las víctimas, las autoridades del gobierno de Coahuila, demás autoridades civiles nacionales e internacionales y a la sociedad en general.

El Equipo Consultor expresa especial gratitud a las víctimas, quienes nos dieron acceso a sus hogares, sus testimonios, sus quejas y reclamos y su invaluable colaboración para dimensionar la magnitud del fenómeno de la desaparición de personas en Coahuila. A ellas, a su valentía, nuestro respetuoso y solidario reconocimiento.

Agradecemos al Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza, Rubén Moreira Valdez por su apertura y colaboración manifestada en las diversas gestiones que facilitaron nuestro trabajo. Reconocemos la accesibilidad que se nos permitió a la información solicitada por parte de cada una de las dependencias de la Procuraduría, especialmente a los 12 casos priorizados.

Agradecemos al Subprocurador de Personas Desaparecidas, José Ángel Herrera Cepeda, y a todo el equipo de colaboradores, Coordinadores Regionales, Agentes del Ministerio Público, Agentes de la Policía Investigadora y personal Administrativo por su colaboración y trabajo en equipo con la consultoría en cada una de las fases del proyecto.

Agradecemos a los cuatro colectivos de víctimas FUUNDEC-M, Grupo Vida, Alas de Esperanza y Familias Unidas por la confianza depositada en el Equipo Consultor y por propiciar el acercamiento con las víctimas, el intercambio de información y permitirnos conocer cada una de las historias y luchas que engrandecen la esperanza y el espíritu humano de cada una de ellas y los mexicanos. Sin su colaboración este trabajo no hubiera sido posible.

Agradecemos al Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios por su confianza, apoyo, aporte, análisis crítico y permanente respaldo a la labor del Equipo Consultor.

A Open Society Foundation, representado por Ina Zoon, por sus orientaciones, enfoque crítico y aportes al proyecto.

Al Grupo Autónomo de Trabajo por sus aportes, orientación y análisis como interlocutor entre el gobierno, las familias y las organizaciones de la sociedad civil.

A USAID, EnfoqueDH, por su confianza, apoyo financiero, acompañamiento y asesoría al Equipo Consultor.

A la Cooperación internacional y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México por su permanente acompañamiento.

Especial agradecimiento al Doctor Pedro Díaz Romero, quien participó en la concepción del proyecto, por su permanente apoyo, asesoramiento, colaboración y orientación.

A Laura Moncada por su apoyo en la edición y corrección de estilo del informe.

Finalmente, el Equipo Consultor aguárdesse su colaboración a todos los que, de manera directa o indirecta, han contribuido a la realización de los objetivos propuestos.

PRESENTACIÓN

El presente informe responde a lo establecido en los términos de referencia del contrato firmado el 14 de abril de 2017 y corresponde a la entrega final de la fase de implementación del proyecto que se llevó a cabo entre el 9 de enero y el 29 de noviembre de 2017.

El proceso final tiene como objetivo la identificación de buenas prácticas, vacíos, retos, logros institucionales, labores de búsqueda e investigación llevada a cabo en la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas¹ para, junto con el empoderamiento de los derechos de los familiares de los desaparecidos a través de los cuatro colectivos (FUUNDEC-M, Grupo Vida, Alas de Esperanza y Familias Unidas), enfrentar el fenómeno criminal de la desaparición de personas en el Estado de Coahuila. Hasta el momento, las iniciativas adoptadas, aunque importantes, se han tornado insuficientes ante la ausencia de resultados concretos en la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación de los hechos. Por lo anterior, se considera necesario que los procesos enfocados al esclarecimiento de estas acciones delictivas integren planes o programas metodológicos de investigación para definir hipótesis y trazar líneas lógicas de investigación que tengan en cuenta el contexto en el que se perpetraron los crímenes con el fin de que se establezcan patrones de criminalidad a partir de la asociación de casos, teniendo en cuenta que este tipo de delitos son el resultado de la acción de estructuras criminales, de funcionarios del Estado, de particulares y de la colusión de funcionarios públicos con el crimen organizado.

Para la recopilación y procesamiento de la información que se presenta a continuación ha sido necesaria la programación de visitas a diferentes dependencias de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en especial a la Subprocuraduría, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios –CDDHFJDL–, los representantes y miembros de los cuatro colectivos de los familiares de personas desaparecidas (Familias Unidas por los Desaparecidos en Coahuila –FUUNDEC–, Grupo Vida, Alas de Esperanza y Familias Unidas), al Grupo Autónomo de Trabajo (en adelante GAT) y al Gobernador del Estado de Coahuila, con quienes se

¹ En adelante Subprocuraduría, salvo cuando se haga referencia a la misma acompañada de dependencias semejantes o cuando se trate de una diferente.

han realizado reuniones para el intercambio de información y de conceptos, para conocer los avances y logros alcanzados a partir de las recomendaciones presentadas por la consultoría.

Es importante señalar que este informe se elaboró y entregó para el tiempo en que entró en vigencia la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, en la cual la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas cambia de nombre y pasa a llamarse Fiscalía Especializada de Personas Desaparecidas. El Equipo Consultor trabajó en el desarrollo de este proyecto con los funcionarios de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas, la cual aparecerá, de aquí en adelante, como “Subprocuraduría”; en caso de que se haga referencia a otra Subprocuraduría, se utilizará el nombre completo y específico de la misma.

I. CONTEXTO

El Estado de Coahuila de Zaragoza ha sido centro de atención internacional por los hechos de desaparición forzada reportados por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI) entre el 18 y el 21 de marzo de 2011, fechas durante las cuales este grupo visitó las ciudades de México, Chihuahua y Ciudad Juárez (Chihuahua), Acapulco, Atoyac de Álvarez y Chilpancingo (Guerrero, y Saltillo (Coahuila). En el apartado III de su informe advierte que:

Un elevado número de secuestros y delitos con similitudes a las desapariciones forzadas son cometidos por grupos del crimen organizado. Sin embargo, no todas las personas desaparecidas habrían sido secuestradas por grupos del crimen organizado actuando de forma independiente; por el contrario, la participación del Estado en las desapariciones forzadas también está presente en el país. El Grupo de Trabajo recibió información concreta, detallada y verosímil sobre casos de desapariciones forzadas llevados a cabo por autoridades públicas o por grupos criminales o particulares actuando con el apoyo directo o indirecto de algunos funcionarios públicos (p. 7)².

Desde el inicio del sexenio del gobierno de Rubén Moreira Valdez se han llevado a cabo varias acciones para enfrentar este tipo de delitos a partir de la definición y estructuración de una política pública; iniciativas que han sido importantes pero se tornan insuficientes ante la ausencia de resultados concretos en la búsqueda de las personas desaparecidas y en la investigación de estos hechos.

A partir de marzo de 2009 el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios (en adelante CDDHFJDL) ha venido desarrollando actividades en materia de acompañamiento a las familias de personas desaparecidas. Como parte de sus actividades, en diciembre del 2009 convocó al primer encuentro de familias, donde surgió el movimiento Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila y en México (FUUNDEC-M) con 15 familias que buscaban a 21 personas desaparecidas en Coahuila. Desde ese momento, el CDDHFJDL ha recibido denuncias de 546 personas desaparecidas en 249 eventos, entre 2007 y 2017, ocurridos en varios Estados de la República³ y actualmente 120 familias están organizadas en FUUNDEC-M, en cuatro regiones del

² A/HRC/19/58/Add.2 III. Desapariciones forzadas en el actual contexto de seguridad, párrafo 17, página 7.

³ Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios. Correo electrónico, 20 octubre 2017.

país, desde donde se coordinan familias de 13 estados de la República para llevar a cabo la búsqueda de las 546 personas desaparecidas.

Las estrategias de defensa social e integral desarrolladas han posibilitado el empoderamiento de los cuatro colectivos de víctimas: FUUNDEC-FUNDEM, Grupo Vida, Alas de Esperanza y Familias Unidas, reconocidos como actores legítimos en la materia al igual que el CDDHFJDL.

II. ANTECEDENTES

Desde el inicio de las acciones desarrolladas por las familias y el CDDHFJDL, entre las que se resalta la creación del GAT (en respuesta a las recomendaciones del GTDFI), se desarrolló un modelo de diálogo con el gobierno del Estado en el que se acordó impulsar acciones encaminadas a la armonización legislativa, atención a víctimas y familiares e Investigación y Búsqueda de las personas desaparecidas (en el que se inscribe la consultoría).

En agosto de 2015, por invitación del Gobernador Moreira, y por solicitud de los familiares de personas desaparecidas agrupadas en FUUNDEC y la recomendación del GAT, la Iniciativa para la Justicia de la Sociedad Abierta (OSJI –Open Society Justice Initiative–, en adelante, por sus siglas en Inglés) llevó a cabo una consultoría especializada por el Equipo Internacional de Peritos (EIP), conformado por Pedro Díaz Romero, Luis Fernando Vélez Gutiérrez y Carlos Rodríguez Contreras, con el objetivo de asistir a la Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas en la implementación de la investigación criminal del delito de desaparición forzada y la búsqueda de personas desaparecidas, de acuerdo con los estándares establecidos en los tratados internacionales de derechos humanos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos y en otros instrumentos o protocolos de investigación criminal.

Los resultados de esta consultoría fueron presentados a las autoridades de Coahuila en octubre de 2015, ocasión en la que el Gobernador Moreira expresó su interés de continuar con la colaboración a través de unas consultorías de largo plazo en la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) e invitó a la Iniciativa para la Justicia a evaluar los progresos presentados en el transcurso del año en lo relacionado con la implementación de las recomendaciones del grupo de expertos internacionales, incorporadas en el informe final de la consultoría de 2015.

En el informe se señaló, básicamente, que las medidas propuestas no son de carácter coyuntural o parcial, sino que constituyen una invitación a diseñar y construir una política criminal priorizada para combatir este fenómeno⁴, buscar a las personas desaparecidas e

⁴ La política de priorización focaliza la persecución penal del Ministerio Público en situaciones y/o casos, logrando un impacto mayor, aprovechando los recursos administrativos y logísticos, estableciendo un orden

investigar seriamente los hechos, ya que, de no hacerse, podría verse comprometida, a futuro, la responsabilidad del Estado o de sus funcionarios en violaciones de derechos humanos al no suministrar a las víctimas los recursos legales y judiciales pertinentes, situaciones que, al constituir una violación a los derechos humanos o que, por su magnitud, origen, forma de ejecución e impunidad, se convierten en crímenes de sistema que habilitan jurisdicciones internacionales para la búsqueda de las víctimas de justicia, verdad y reparación.

Las propuestas en este informe contemplan las siguientes temáticas:

- La definición e implementación de una política criminal para priorizar la investigación de desaparición forzada a partir de la política pública que tiene el Gobierno del Estado.
- El diseño, la construcción y la implementación de una política criminal priorizada para enfrentar la desaparición forzada.
- Revisión de aspectos estructurales de la procuración de justicia y de la Subprocuraduría de Investigación y Búsqueda de Personas No localizadas para su fortalecimiento y especialización.
- La propuesta general de un nuevo enfoque y metodología de la investigación de hechos de desaparición forzada de personas.
- El análisis y evaluación de los casos A.P.P. 012/2010- A.P.P. 197/2009 - Causa Penal: 99/2009.

Como continuidad a dicho informe, y para la implementación y actualización de las recomendaciones, se estableció una nueva ruta de trabajo, consolidada en diciembre del 2016 por medio de la firma de un Memorando de Entendimiento entre la Procuraduría General del Estado de Coahuila, el GAT, el CDDHFJDL, EnfoqueDH y OSJI para la realización de una Consultoría Internacional, la cual comenzó llevarse a cabo, formalmente, en enero de 2017.

de atención entre reclamos ciudadanos de justicia equivalentes y garantizando el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

III. CONSULTORÍA DE ASISTENCIA TÉCNICA

Para la realización de este trabajo se conformó, por propuesta del CDDHFJDL y de OSIJ, un Equipo de Consultoría (EC) integrado por:

- Lucía Margarita Luna Prada.

Abogada colombiana y de la universidad de San Carlos de Guatemala y Magister en Paz, Conflictos y Democracia de la Universidad de Granada, España, con experiencia a nivel nacional en casos de delitos de alto impacto, como terrorismo y narcotráfico; como Fiscal especializada, con funciones de Investigación y procesamiento de delitos de homicidio, narcotráfico, secuestro, extorsión, paramilitarismo, rebelión, terrorismo, y como Fiscal de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en investigación y persecución penal de delitos de violación de los derechos humanos y DIH como ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada, desplazamiento forzado, violación y tortura.

A nivel internacional se ha desempeñado como Investigadora Legal de la Comisión Internacional Contra la Impunidad, en la República de Guatemala, en investigaciones relacionadas con la identificación, persecución penal y la sanción efectiva de delitos cometidos por los Cuerpos paralelos e Ilegales de Seguridad y Aparato Clandestinos de Seguridad, además de haber sido Consultora Independiente, en la Sección de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la ley, del Departamento de Estado de Estados Unidos, INL., Programa de Estado de Derecho y Apoyo al Sector Justicia, colaborando especialmente en el asesoramiento técnico-jurídico en casos de violaciones de los derechos humanos que se adelantan en la Fiscalía de la Sección de Derechos Humanos.

En Chihuahua, México, fungió como Consultora internacional en la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas de delito por Razones de Género de Chihuahua, asesorando al Ministerio Público en labores de recolección, gestión, análisis de expedientes e información y trabajo de campo necesarios para dar cumplimiento efectivo a la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de homicidio, por razones de

género, de mujeres en Ciudad Juárez, y otras investigaciones relacionadas con delito de feminicidio y desaparición de mujeres y niñas. Además se desempeñó como miembro del Equipo Internacional de Peritos (EIP) con funciones de revisión e implementación de estándares internacionales en Casos de homicidio de defensores de Derechos Humanos y desaparición forzada en Chihuahua, Chihuahua.

- **Carlos Albeiro Rodríguez Contreras.**

Suboficial® de la Policía Nacional de Colombia, experto en investigación de diversas conductas delictivas bajo los parámetros del sistema penal inquisitorio, mixto y nuevo sistema penal acusatorio; con experiencia nacional e internacional en investigación de homicidios, investigación de violaciones de derechos humanos y DIH (desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, desplazamiento forzado) y delitos transnacionales como narcotráfico y trata de personas. Entrenado en actividades criminalísticas y nuevas metodologías de investigación útiles en la investigación de estructuras de crimen organizado.

- **Luis Fernando Vélez Gutiérrez.**

Abogado de la Universidad La Gran Colombia con Maestría en Delitos y Justicia Internacional en John Jay College of Criminal Justice de la ciudad de Nueva York; estudios avanzados en Justicia Social y Criminal en Boston College, de Boston, MA (Estado Unidos), y especialización y maestría en Derecho Penal y Criminología en la Universidad Externado de Colombia.

Se ha desempeñado como Juez Penal, Fiscal “sin rostro”, Director Seccional y Regional del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) de la Fiscalía General de la Nación en Bogotá D.C. y Cali, respectivamente y Director Académico de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”.

A nivel internacional, ha trabajado como Investigador de *Historial Memory Project* de John Jay College of Criminal Justice de New York City, Investigador Legal en la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG); consultor de Open Society Justice Initiative (OSJI) y la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional

(USAID) en el proyecto de Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala y el proyecto de fortalecimiento institucional, metodología de investigación y derechos de las víctimas del delito de Desaparición Forzada en México.

Es autor del libro *Derecho Penal, Uso Alternativo del Derecho y Postmodernidad*; del artículo “Cibernética y el Juez”, publicado en la revista *El Penalista* de la Universidad Externado de Colombia; Newsletter article “Rethinking The War On Drugs: A transitional process in Colombia”, *The Division of International Criminology of the American Society* y del artículo “Justicia Transicional en Colombia: hacer justicia o negociar la paz. Estudio comparativo”, publicado en la revista *Cuadernos de Derecho Penal* de la Universidad Sergio Arboleda, de la ciudad de Bogotá D.C (Colombia), donde se desempeña como Profesor.

El equipo llegó a la Ciudad de México el 8 de enero del 2017 e inició actividades desde el 10 de enero del 2017 hasta el 28 de noviembre de 2017, fecha de terminación del proyecto. Cabe mencionar que para sus labores fueron fijados ciento setenta y ocho días (178), a cada uno de los consultores, los cuales fueron agotados de manera escalonada durante el tiempo de efectiva permanencia en México.

i. Objetivos

- Asistir a la Subprocuraduría, perteneciente a la Procuraduría General de Justicia del Estado, a través de la implementación de la investigación criminal del delito de desaparición forzada de personas y la búsqueda de personas desaparecidas de acuerdo con los estándares internacionales establecidos en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.
- Proponer e implementar métodos de investigación del delito de desaparición forzada de personas y la búsqueda de personas desaparecidas de acuerdo con los estándares establecidos en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, sus Protocolos y la jurisprudencia internacional, partiendo del diagnóstico que se hizo con la Subprocuraduría de la PGJE y de

los procedimientos y herramientas aplicadas a la investigación de estos hechos.

- Apoyar a las víctimas y a sus representantes para mejorar el acceso a la justicia, en el ejercicio de sus derechos a través de la coadyuvancia, y darles a conocer el proceso de implementación de nuevos métodos de investigación de la desaparición forzada, como un delito de sistema, que se prioriza dentro de la política criminal del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Vincular, a la investigación de los hechos, actividades de búsqueda de personas desaparecidas que realizan las autoridades, las familias de las personas desaparecidas y las organizaciones que los asisten.

ii. Líneas estratégicas

- Diseño de una política de Estado contra la desaparición forzada.
- Análisis y propuestas sobre búsqueda, localización y metodología de investigación para casos de desaparición forzada y/o de personas.
- Atención integral a la problemática social de las víctimas y sus familiares.

iii. Metodología del Equipo de Consultores

Para la recopilación y procesamiento de la información que se presenta a continuación ha sido necesaria la programación de visitas a diferentes dependencias de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila⁵, en especial a la Subprocuraduría, a la Unidad de Búsqueda Inmediata de Personas No Localizadas, a los representantes y miembros de los colectivos de los familiares de personas desaparecidas (CDDHFJDL, FUUNDEC, Grupo Vida, Alas de Esperanza y Familias Unidas), al GAT y al Gobernador del Estado de Coahuila, con quienes se han realizado reuniones para el intercambio de información y de conceptos, para conocer los avances y logros alcanzados a partir de las recomendaciones presentadas por la consultoría.

El estudio de los expedientes que se llevó a cabo durante la consultoría está orientado a establecer el procedimiento que ha sido aplicado en la búsqueda e investigación, el contexto de los hechos a partir de la recuperación de la información que sirve como

⁵ En: <http://www.pgjecoahuila.gob.mx>

evidencia o como elemento probatorio, las pruebas practicadas (si se han evacuado de conformidad con los estándares nacionales e internacionales), el estudio de las hipótesis que se siguen y determinar nuevas hipótesis y aquellas pruebas y diligencias que hacen falta por realizar, además de sugerir la adopción de algunos procedimientos por parte de los Agentes del Ministerio Público y la Policía Investigadora dentro del contexto de las investigaciones.

Los casos se analizaron mediante lectura física de los expedientes, confrontación de las actuaciones adelantadas por cada uno de los Agentes del Ministerio Público con la normatividad internacional, se estudiaron las hipótesis seguidas y las pruebas que han sido practicadas para la comprobación de las mismas. Una parte de la información recolectada fue sistematizada en la matriz de datos de los casos priorizados. El objetivo es lograr la sistematización de toda la información de los doce (12) casos priorizados a cargo de la Subprocuraduría. Una tarea posterior será sistematizar la totalidad de los expedientes de personas desaparecidas en el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Para la recopilación y procesamiento de la información que se presenta en el informe se abordó el análisis del expediente desde el punto de vista técnico y metodológico de las investigaciones con el fin de desarrollar, de la mano del equipo de investigación de los casos priorizados, una propuesta amplia de mejoramiento de los procesos de trabajo orientada a garantizar la efectiva implementación de hipótesis de investigación, nuevas líneas de investigación, acciones y diligencias para contribuir a la búsqueda y esclarecimiento de los hechos.

Cabe mencionar que antes de hacer la entrega del informe final elaborado por esta consultoría, se hizo llegar un borrador, a través del Grupo Autónomo de Trabajo (GAT), al gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza para que hicieran las adiciones, correcciones u observaciones necesarias y poder incluirlas, con el fin de mantener la legitimidad y objetividad sobre los resultados hallados y el contenido del mismo.

iv. Desarrollo del trabajo en la Procuraduría de Justicia del Estado de Coahuila (Subprocuraduría)

El plan de trabajo del Equipo Consultor se desarrolló en cuatro fases durante las cuales se contempló la realización de siete (7) informes entregables y un informe final. En la primera fase I (enero–febrero de 2017) se actualizó el diagnóstico, se elaboró el plan de trabajo y se hizo la descripción de la metodología de investigación a seguir. En la segunda fase (marzo–abril de 2017) se llevó a cabo la implementación del plan de trabajo, la reasignación de personal, el inventario y sistematización de casos, la identificación de los casos priorizados, la conformación de los equipos investigación y capacitación y la propuesta de conformación de la Unidad de Análisis y Contexto. En la tercera fase (mayo–octubre de 2017) se inició la asistencia técnica en los casos priorizados, los talleres con los familiares de las personas desaparecidas y sus representantes, la vinculación de los planes de búsqueda de personas desaparecidas a la investigación de casos y la conformación de la Unidad de Análisis y Contexto. En la última (octubre–noviembre de 2017) se realizó el informe final y cierre del proyecto. La consultoría tuvo una duración de 178 días hábiles, distribuidos de forma escalonada para que durante todo el proyecto permaneciera un consultor en el Estado.

a. Primera etapa: actualización del diagnóstico (enero – febrero de 2017)

Durante la semana del 16 al 21 de enero de 2017, se efectuaron visitas a las diferentes dependencias de la Procuraduría de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, relacionadas con la temática de desaparición de personas (Subprocuraduría, Unidad de Búsqueda Inmediata, Dirección de Servicios Periciales, Área de Responsabilidades, Área Jurídica, Recursos Humanos, Centro de Capacitación, entre otros), y reuniones con las víctimas y representantes de los cuatro colectivos (FUUNDEC-M, Grupo Vida, Familias Unidas y Alas de Esperanza), con familiares de víctimas de personas desaparecidas y con representantes del CDDHFJDL.

El objetivo de las visitas fue hacer seguimiento y constatar el cumplimiento de las recomendaciones dadas por EC en el informe de octubre de 2015, estableciéndose lo siguiente:

Avances:

- En lo que respecta a la reestructuración de la Subprocuraduría, se tuvieron en cuenta la mayoría de recomendaciones hechas por el Equipo de Consultores en el informe del 4 de octubre del 2015, mismas que se reflejan en la reforma a la Ley Orgánica y Reglamentaria de la Procuraduría de Justicia del Estado de Coahuila (2016); sin embargo, se creó la Unidad de Búsqueda Inmediata de Personas no Localizadas, la cual no interpreta las expectativas de las víctimas ya que fue adscrita al Despacho del Procurador con función de búsqueda de las primeras 96 horas de acaecida la desaparición, sin contemplar la búsqueda de los casos que excedan esa temporalidad.
- En materia de búsqueda, el avance más significativo es el acompañamiento del Comité Internacional de la Cruz Roja que viene trabajando en la implementación de las bases de datos *ante mortem* (AM) y *post mortem* (PM) para sistematizar la información de las personas reportadas como desaparecidas y de los cadáveres no identificados que se encuentran inhumados en los panteones municipales.
- La Dirección de Servicios Periciales ha sido fortalecida no sólo con la contratación de dos antropólogos forenses, sino con la adecuación y equipamiento necesario para apoyar a la Subprocuraduría en temas de búsqueda e identificación. En este mismo orden se han realizado importantes esfuerzos para fortalecer las áreas de genética forense, balística forense y química forense. Se suma a lo anterior el acuerdo de colaboración con el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) y la asesoría del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) a la Comisión Técnica Forense de la Procuraduría.

Pendientes:

- No se observaron avances significativos en la dotación de recursos logísticos. Las instalaciones de la Subprocuraduría siguen en mal estado y sin espacio suficiente, sin contar con sitios adecuados para recibir a las víctimas.

Al respecto, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (20 de marzo de 2006) establece que los Estados deben, en casos de desaparición forzada:

Garantizar la efectiva coordinación y cooperación entre todos los órganos encargados de la investigación y asegurar que cuenten con las estructuras y los recursos técnicos, periciales, financieros y de personal adecuados a fin de que puedan desempeñar sus funciones con celeridad y de manera eficaz⁶.

- No se observaron cambios en la política de selección de personal y sus perfiles: existe desmotivación y descontento por parte de algunos funcionarios; los bonos de seguridad y capacitación no cubren a la totalidad de los funcionarios y no es claro el proceso de asignación de los bonos.
- Revisión y análisis de los primeros casos priorizados del 2015. El EC recomendó, a partir del análisis de los expedientes A.P.P 012/2010 y A.P.P. 197/2009- Causa Penal: 99/2009, conectar las dos investigaciones bajo la hipótesis del delito de desaparición forzada y/o desaparición de personas. El titular de la Subprocuraduría informó que las investigaciones se adelantan con apego a los Derechos Humanos y que el Agente del Ministerio Público se encuentra declarando a elementos de la policía municipal de Francisco I. Madero y a radio – operadores. El colectivo FUUNDEC decidió que se continúe con la priorización de la Averiguación Previa Penal 012/2010 con fin de avanzar en las líneas propuestas en el informe del 18 de octubre de 2015.
- Con respecto a la cadena de custodia y la bodega de resguardo evidencia, el EC recomendó e hizo énfasis en la importancia de la preservación y custodia de los elementos materiales de prueba y/o evidencia, para lo que se hace necesaria la adecuación de bodegas de resguardo de evidencias en cada una de las Delegaciones de la Procuraduría, bajo óptimas condiciones de seguridad y bioseguridad, que garanticen su preservación y conservación.
- Igualmente, se sugirió el diseño de un registro de cadena de custodia que permita, de forma ordenada y cronológica, registrar los traslados de la

⁶ Comité contra la Desaparición Forzada en México (noviembre de 2011). Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1 de la Convención.

evidencia de un custodio a otro y asegure la no interrupción de la cadena de custodia. El Gobierno del Estado informó que se están realizando grandes esfuerzos para atender estas sugerencias sin obtener avances significativos sobre el particular.

- En relación con el inventario y la sistematización de casos, el EC recomendó centralizar toda la información de los casos de personas desaparecidas registrados en las diversas bases de datos de la Procuraduría de Justicia del Estado y demás entidades del Estado como la Comisión de Seguridad con el fin de lograr su sistematización y depuración para, con posterioridad, poder cruzar o cotejar esta información con las bases de datos oficiales a nivel Nacional y con los registros que poseen cada uno de los colectivos de víctimas del Estado. Esta labor es de suma importancia para poder establecer el número real de víctimas desaparecidas en el Estado de Coahuila de Zaragoza.

b. Segunda etapa: implementación del plan de trabajo (marzo – abril de 2017)

La Subprocuraduría de Personas Desaparecidas

Fue creada el 22 de enero de 2016 mediante acuerdo del ejecutivo que reformó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en concordancia con el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, el cual consiste en

Proporcionar a la ciudadanía coahuilense servicios de procuración de justicia de excelencia", el referido Plan Estatal de Desarrollo, se propuso como estrategia, adecuar el marco jurídico estatal para que responda a las necesidades actuales, y permitir la investigación de las conductas delictivas de carácter penal que lesionan o ponen en peligro los intereses y bienes de la sociedad; para cumplir con esta estrategia, fue necesario implementar una reestructuración de la Procuraduría General de Justicia del Estado⁷.

Para el cumplimiento de su misión, la Subprocuraduría cuenta con la Dirección General de Personas Desaparecidas, la Unidad de Atención de Acuerdos y Colaboraciones y las Subdirecciones, Coordinaciones y unidades necesarias que permita el presupuesto de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

⁷ Considerando la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza el 22 de enero de 2016.

La Subprocuraduría (ahora Fiscalía), con todas sus áreas, se encuentra constituida por 78 funcionarios y funcionarias⁸ distribuidos de la siguiente manera:

SEDE	CARGO	MUJER	HOMBRE	TOTAL
Fiscalía Desaparecidos – Saltillo	Fiscal de Personas Desaparecidas	0	1	1
	Director General	0	1	1
	Director de Atención de Acuerdos y Colaboraciones	0	1	1
	Subdirectores Administrativos	1	1	2
	Coordinación de Enlace Interinstitucional (Administrativo)	1	0	1
	Coordinación de Derechos Humanos y Transparencia (Administrativo)	1	1	2
	Auxiliar de Bases de Datos (Administrativo)	1	0	1
	Secretaría Técnica (Administrativo)	1	0	1
	Coordinación del Delito de Trata de Personas	1	2	3
	Genética Forense	1	5	6
	Unidad de Alerta Ámber	1	2	3
	Informática y Sistemas (Administrativo)	0	0	0
	Agentes de la Policía Investigadora que cumple funciones de seguridad del Fiscal de Desaparecidos	0	4	4
Región Sureste- Saltillo	Coordinador de Investigación y Búsqueda	0	1	1
	Agentes del Ministerio Público	3	4	7
	Agentes de la Policía Investigadora, para investigaciones de Personas Desaparecidas	0	12	12
Región Laguna I y Laguna II- Torreón	Coordinador de Investigación y Búsqueda (Aun no se ha formalizado su nombramiento)	0	1	1
	Agentes del Ministerio Público	4	3	7
	Agentes de la Policía Investigadora	0	8	8
Región Centro y Carbonífera (Monclova y Sabina)	Coordinador de Investigación y Búsqueda (Despacha desde Saltillo)	0	1	1
	Agentes del Ministerio Público	3	0	3
	Agentes de la Policía Investigadora	0	1	1
Norte I y Norte II (Piedras Negras y Acuña)	Coordinador de Investigación y Búsqueda (Despacha desde Saltillo)	0	1	1
	Agentes del Ministerio Público	2	3	5
	Agentes de la Policía Investigadora	2	3	5

⁸ Dirección Recursos Humanos de la Fiscalía General del Estado y Fiscalía de Personas Desaparecidas, 29 septiembre 2017. A partir de la reforma de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial, el martes 12 de septiembre de 2017 Se cambió el nombre de Subprocuraduría de Personas Desaparecidas a Fiscalía de Personas Desaparecidas.

Hallazgos:

- **Funcionarios con dos o más cargos:** El Director de Atención de Acuerdos y Colaboraciones es, al mismo tiempo, Director de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Los Coordinadores de Investigación y Búsqueda de las regiones, además, realizan labores de investigación propias de los Agentes del Ministerio Público.
- **Funcionarios en sedes diferentes:** Los Coordinadores de Investigación y Búsqueda asignados a la Región Centro y Carbonífera (Monclova y Sabina) y Norte I y Norte II (Piedras Negras y Acuña) laboran desde Saltillo.
- **Funcionarios sin asignación de cargo:** Las labores de la Coordinación de Investigación y Búsqueda de la Región Laguna I y Laguna II son realizadas por un Agente del Ministerio Público (aún no se autoriza la plaza del cargo).
- **Funcionarios con asignación de plazas/cargos que cumplen funciones diferentes:** Son varios los casos en este ítem. En la Región Norte I hay un funcionario, con la plaza/cargo de Coordinador de Investigación y Búsqueda, quien realiza funciones de Agente del Ministerio Público; hay Agentes del Ministerio Público que cumplen funciones administrativas (Grupo de Genética); y hay un ingeniero de sistemas que depende de Alerta Ámber y no realiza labores inherentes a su profesión ya que la sede de la Fiscalía de Desaparecidos no cuenta con un servidor de bases de datos y en la Ley Orgánica se contempla el cargo de Informática y Sistemas.

A partir de la consultoría, se valoran el mandato y las atribuciones de la Subprocuraduría, las cuales son amplias y permiten desarrollar una política criminal priorizada en la materia que trascienda a la búsqueda e investigación de las personas desaparecidas en el Estado. Las funciones de dirección y control de las investigaciones, así como la de vigilancia de los servidores en el cumplimiento de sus actividades misionales, son herramientas que podrían ser aprovechadas en forma más extensa para verificar si se aplican los diversos protocolos que se han establecido para este tipo de investigaciones, si se cumple con los términos procesales, si los servidores asumen la atención de las víctimas de acuerdo con lo reglado en la Ley General de Víctimas⁹ y si

⁹ Ley General de Víctimas. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de

los Agentes del Ministerio Público realizan las investigaciones a partir de la elaboración de planes de investigación bajo hipótesis y líneas lógicas de investigación. Estas actividades son propuestas por la consultoría para la aplicación de una nueva metodología de investigación.

Asimismo, a partir de la Ley Orgánica es amplio el margen de representatividad y gestión interinstitucional que tiene la Subprocuraduría, lo cual permitiría intercambiar información indispensable para hacer efectivo el proceso de búsqueda de las personas desaparecidas en las primeras horas del reporte de desaparición.

Es indispensable fortalecer los procesos de comunicación e intercambio de información al interior de la Procuraduría desde cada una de las Agencias de Ministerio Público que la componen, de la Policía Investigadora del Estado y, específicamente, al interior de la Subprocuraduría ya que no se comparte e intercambia información, elemento indispensable para el avanzar en la búsqueda e investigación de las personas desaparecidas. Igualmente, se requiere hacer efectivos estos canales de comunicación e intercambio de información con otras entidades de orden Estatal (Comisión de Seguridad) y Federal (Procuraduría General de la República, Policía Federal), pues, a pesar de que la Procuraduría ha suscrito diversos convenios, al analizar los expedientes de los casos priorizados, en el dialogo sostenido con los Agentes del Ministerio Público, con los representantes de las víctimas y sus familiares, se hace evidente que la falta de cooperación, coordinación e intercambio de información son unas de las mayores dificultades que se presentan en estas investigaciones. Este intercambio de información es de vital importancia para el proceso de búsqueda e investigación de las personas desaparecidas y la optimización de recursos para evitar, así, la duplicidad de funciones y de tareas.

Perfil de las y los funcionarios de la Subprocuraduría

En lo concerniente a los perfiles de los funcionarios de la Subprocuraduría, no se cuenta con una hoja de servicio o con *Curriculum Vitae* de cada uno de ellos. El Centro de Profesionalización, Acreditación, Certificación y Carrera es la institución encargada de incorporar y capacitar a los funcionarios de la Procuraduría, de acuerdo con las

necesidades de personal requerido por cada una de sus dependencias y con la disponibilidad presupuestal de la Procuraduría. El perfil de las y los funcionarios se encuentra enmarcado en la Ley Orgánica.

El EC trabajó con base en el marco normativo vigente de la Procuraduría General del Estado, en el cual se encuentran señalados los requisitos para ser Subprocurador¹⁰, para ingresar como Agente del Ministerio Público¹¹ y para el ingreso a la Policía Científica e Investigadora¹². Dicho marco normativo fue modificado mediante la reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza¹³ que implicó cambios en el diseño institucional, los cuales serán abordados más adelante.

c. Tercera etapa: continuación implementación del plan de trabajo (mayo – octubre de 2017)

A partir de la actualización del diagnóstico, el EC elaboró un plan trabajo centrado en la identificación de buenas prácticas, vacíos, retos, logros institucionales y de investigación en la Subprocuraduría frente al fenómeno criminal de la desaparición de personas en el Estado de Coahuila, pues, hasta el momento, las iniciativas adoptadas se han tornado insuficientes ante la ausencia de resultados concretos en la búsqueda e investigación de los hechos en relación con la desaparición de personas.

El desarrollo del plan inicial de trabajo con la Subprocuraduría del Estado de Coahuila de Zaragoza ha contemplado los siguientes temas directos y transversales en los términos de referencia de esta consultoría, así:

¹⁰ Artículo 25 de la Ley Orgánica De La Procuraduría General De Justicia Del Estado De Coahuila De Zaragoza, 08 diciembre de 2012.

¹¹ Artículo 47 de la Ley Orgánica De La Procuraduría General De Justicia Del Estado De Coahuila De Zaragoza, 08 diciembre de 2012.

¹² Artículo 54 de la Ley Orgánica De La Procuraduría General De Justicia Del Estado De Coahuila De Zaragoza, 08 diciembre de 2012.

¹³ Reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial el martes 12 septiembre de 2017.

Estímulos laborales para Funcionarios de la Subprocuraduría

a) Incremento Salarial

En abril de 2017, el gobierno del Estado aumentó los salarios y homologó los cargos de los agentes del Ministerio Público en respuesta a la recomendación del Equipo de Consultores y en cumplimiento de Recomendaciones Internacionales, a saber:

28. c) Garantizar la efectiva coordinación y cooperación entre todos los órganos encargados de la investigación y asegurar que cuenten con las estructuras y los recursos técnicos, periciales, financieros y de personal adecuados a fin de que puedan desempeñar sus funciones con celeridad y de manera eficaz¹⁴

De conformidad con la Tarjeta Informativa, suministrada por la Licenciada Verónica Rénee Chávez Cantú, Directora de Recursos Humanos de la Fiscalía General del Estado de Coahuila, con fecha del 31 de octubre del 2017, el incremento salarial se efectuó de la siguiente manera:

Puesto	Cantidad	Porcentaje de aumento	Salario neto mensual
Coordinador de Agente del MP	38	50%	\$27.000.00
Agente del Ministerio Público	413	28%	\$18.000.00
Coordinador de Servicios Periciales	9	46%	\$23.000.00
Médico Legista	31	22%	\$15.000.00
Perito	94	40%	\$13.000.00

Tabla 1. Personal con aumento salarial y porcentaje.

Hallazgos:

- Quedan pendientes por realizar las homologaciones correspondientes a nueve (9) Agentes del Ministerio Público y un (1) Coordinador de Agentes del Ministerio Público por falta de recurso presupuestal.

¹⁴ Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la convención. Comité contra la desaparición forzada en México (noviembre de 2011).

b) Bonos de Seguridad

Bonos	Escortas de funcionarios	Fiscalía de Personas Desaparecidas	Total
Policías Investigadores	195	4 escoltas/14 por riesgo de trabajo	213

Hallazgos:

- Según la Oficina de Recursos Humanos, se considera el riesgo de trabajo de acuerdo con las funciones asignadas a los policías que sirven como escoltas de funcionarios o de apoyo en grupos especiales.
- Los Agentes del Ministerio Público no cuentan con bono a partir de la homologación de los sueldos, lográndose, con esto, una nivelación salarial de los mismos.
- No se ha hecho algún comunicado o declaración pública en relación con la homologación de sueldos de los Agentes del Ministerio Público, no obstante, recientemente, han manifestado al EC que los bonos de seguridad aún se siguen asignando y de manera discrecional, teniendo en cuenta solo los parámetros de amistad y favoritismo de parte de quienes los asignan.

Recomendaciones:

- Adjudicar los bonos de Ayuda Económica de acuerdo con el riesgo del trabajo y de manera equitativa entre los Agentes del Ministerio Público, evitando que se disponga de ellos por relaciones de amistad o compromiso, tal y como se realiza en la actualidad. Lo anterior de conformidad a informaciones dadas por funcionarios de diversas jerarquías de la Procuraduría, cuyos nombres se omiten por razones de seguridad.
- Si bien el gobierno del Estado de Coahuila, en abril de 2017, aumentó y homologó los salarios de los agentes del Ministerio Público, falta aún el incremento salarial para los elementos de la Policía Investigadora cuyo último aumento se efectuó en el año 2014.

Mejoramiento Institucional

a) Fortalecimiento de las Oficinas Regionales

Dentro de las recomendaciones dadas por el EC, figura como imprescindible, para el buen funcionamiento de la Subprocuraduría, la dotación de recursos humanos, materiales y logísticos necesarios para su trabajo de manera eficiente y digna.

- **Infraestructura**

Durante reuniones sostenidas con el Procurador y el Gobernador, se les informó sobre la necesidad de dotar de oficinas a las Coordinaciones Regionales de Unidades de Investigación de Desaparición de Personas, donde además las víctimas sean recibidas en un ambiente de intimidad y reserva, tal y como lo prescriben la Ley General de Víctimas y las Recomendaciones Internacionales.

- **Recursos humanos.**

Luego de varias reuniones de trabajo con el equipo de asesores del Procurador General del Estado y del Subprocurador de Personas Desaparecidas, el viernes 12 de mayo de 2017 se logró la reasignación de tres (3) Agentes del Ministerio Público y dos (2) Agentes de la Policía Investigadora a la Región Laguna I y Laguna II y tres (3) Agentes de la Policía Investigadora para la Región Norte I (Piedras Negras).

Lo anterior permite la distribución de las carpetas y/o expedientes, específicamente en la región de Laguna I, donde la carga laboral de los Agentes del Ministerio Público supera las cien (100) investigaciones y es la región en la que persisten el inconformismo y lo reclamos de parte de las víctimas por los nulos resultados en cuanto a las labores de búsqueda e investigación.

Sede	Avances
Sede Saltillo	Fue entregada la oficina para el Grupo de Gestión de Información en la Delegación Sureste, en dependencias donde funcionaba la Fiscalía Electoral. Asignados 2 vehículos.
Sede Piedras Negras	Se encuentra pendiente, la entrega de las oficinas en la sede de la Delegación, una vez concluidos los trabajos de ampliación, los cuales se encuentran interrumpidos por falta presupuestal. Asignado 1 vehículo.
Sede Monclova	Fue entregada la oficina ubicada en la Delegación Centro. Asignado 1 vehículo.
Sede Torreón	Se rentó una casa para su funcionamiento en la Delegación Laguna I. Asignados 2 vehículos.

Tabla 2. Tabla de mejoramiento institucional por sede.

Registro de personas desaparecidas y asignación de expedientes en la Subprocuraduría

De acuerdo a la información suministrada por la Director General de la Subprocuraduría (hoy Fiscalía), el número personas desaparecidas, sin localizar, es de 1876, de acuerdo con los registros que datan del 2002 al 2017¹⁵.

	Norte I	Norte II	Centro	Carbonífera	Laguna I	Laguna II	Sureste	Total por año
2001					14			14
2002					25	2		27
2003					11			11
2004					16			16
2005		2			17			19
2006	5		1	3	4		2	15
2007	2	13		2	12	2	3	34
2008	1	2			82	2	16	103
2009	26	8	3		111	9	6	163
2010	27	2	10	5	74	14	78	218
2011	31	17	7	16	125	9	102	307
2012	38	7	60	13	29	12	42	201
2013	21	12	43	9	50	6	39	180
2014	94	13	12	11	51	15	38	234
2015	70	13	23	14	38	2	21	181
2016	17	12	14	8	28	2	10	91
2017	9	9	10	6	16		12	62
TOTAL	331	128	183	87	703	75	369	1876

¹⁵ Oficio No. FPD/136/2017 de fecha 16 de noviembre de 2017.

Tabla 3. Registro de Personas Desaparecidas por Región y Año.

Los años en los que se presentó un mayor número de personas desaparecidas fueron, en su orden, 2010 (281 registros) y 2012 (307 registros). Las regiones más afectadas fueron Laguna I - Laguna II, con 778 registros y Norte I - Norte II, con 459 registros, tal como lo ilustra la GRÁFICA 1.



Grafica 4. Registro de personas desaparecidas por región y año.

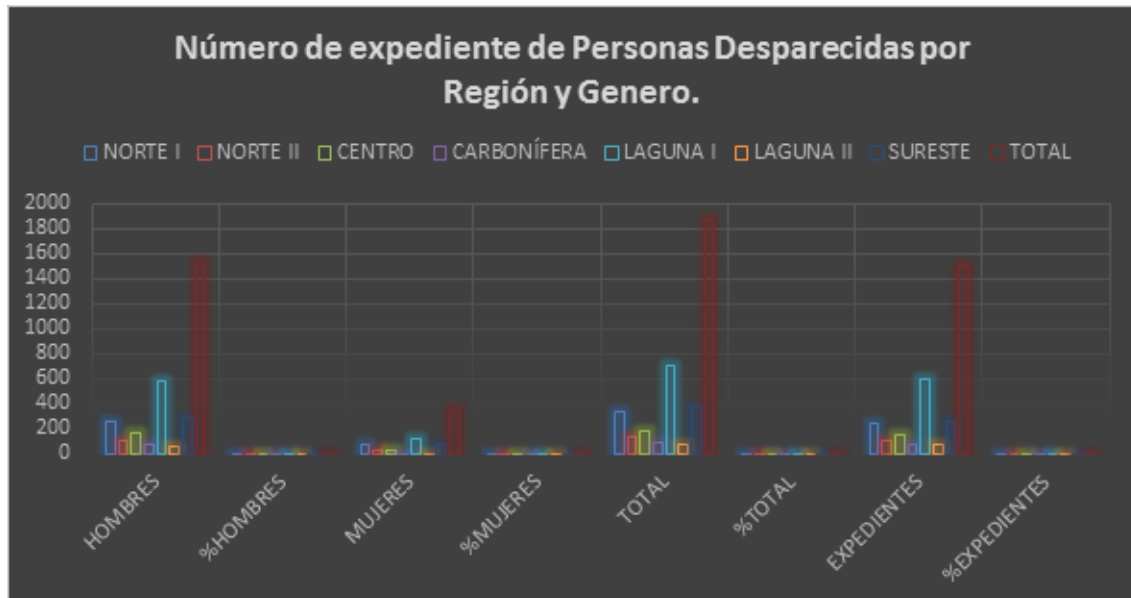
Igualmente, del número total de 1495 expedientes asignados a cada una de las Coordinaciones Regionales de Investigación y Búsqueda, correspondientes al total de 1876 personas desaparecidas, 1527 corresponden a hombres y 349 a mujeres de acuerdo con los registros que datan del 2002 hasta 2017¹⁶.

REGIÓN	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	EXPEDIENTES
NORTE I	263	68	331	247
NORTE II	101	27	128	105
CENTRO	162	21	183	145
CARBONÍFERA	73	14	87	74
LAGUNA I	576	127	703	599
LAGUNA II	64	11	75	67
SURESTE	288	81	369	258
TOTAL	1527	349	1876	1495

Tabla 2. Número de expediente de personas desaparecidas por región y género.

¹⁶ Oficio No. FPD/136/2017 de fecha 16 de noviembre de 2017.

Las Coordinaciones Regionales de Investigación y Búsqueda con mayor número de expedientes asignados son Laguna I - Laguna II (666 expedientes) y Norte I-Norte II (352 expedientes). Partiendo del perfil de las víctimas, los hombres son los más afectados (1527 víctimas) y la región con mayor número de registro de víctimas hombres es Laguna I-Laguna II (640 víctimas) tal y como se muestra en la GRÁFICA 2.



Grafica 2. Número de expediente de personas desaparecidas por región y género.

Distribución de recursos humanos en las Coordinaciones Regionales de Investigación y Búsqueda

REGIÓN	CARGO	TOTAL	MUJER	HOMBRE
Sureste	Coordinador	1	0	1
	Agentes del Ministerio Público	7	3	4
	Agentes de la Policía Investigadora	12	0	12
Laguna I y Laguna II	Coordinador	1	0	1
	Agentes del Ministerio Público	7	4	3
	Agentes de la Policía Investigadora	8	0	8
Centro y Carbonífera	Coordinador	1	0	1
	Agentes del Ministerio Público	3	3	0
	Agentes de la Policía Investigadora	1	0	1
Norte I y Norte II	Coordinador	1	0	1
	Agentes del Ministerio Público	5	2	3
	Agentes de la Policía Investigadora	8	3	5
TOTALES		57	15	42

Tabla 3. Distribución del Recurso Humanos en las Coordinaciones Regionales de Investigación y Búsqueda.

La Coordinación Regional de Investigación y Búsqueda de la región Sureste con 20 cuenta funcionarios. De acuerdo con el número de registros de personas desaparecidas y distribución de carpetas de investigación, las Coordinaciones que requieren mayor número de funcionarios son Laguna I-Laguna II y Norte I-Norte II, tal y como lo muestra la GRÁFICA 3.



Grafica 3. Distribución del Recurso Humanos en las Coordinaciones Regionales de Investigación y Búsqueda.

Relación de la Subprocuraduría con las víctimas

Si se parte de las juntas y mesas de seguimiento de casos llevadas a cabo con los colectivos FUUNDEC, el CDDHFJDL, el Grupo Vida y los familiares de las víctimas, se observa que existe una relación respetuosa pero inconforme de parte de los familiares de las víctimas por los escasos resultados en las acciones de búsqueda e investigación.

En lo que respecta al colectivo Alas de Esperanza, se advierte que su relación con la Subprocuraduría es cordial y conforme y se enfoca en la atención psicosocial de algunos de los familiares de los desaparecidos.

La relación del colectivo Familias Unidas con la Subprocuraduría no se ajusta a lo contemplado en la Ley General de Víctimas, dado que, a partir de las entrevistas sostenidas por EC con los familiares de los desaparecidos, con los representantes del colectivo y del análisis de los tres (3) casos priorizados, se evidencia que no se satisfacen

algunos de los derechos de las víctimas, por ejemplo, el suministro de copias de los expedientes y la ausencia de mesas de seguimiento de los casos.

El EC evidencia que las mayores dificultades en cuanto a la relación de los funcionarios de la Subprocuraduría con los familiares de los desaparecidos y sus representantes estriban en:

1. Limitación para obtener información de avances en las labores de búsqueda e investigación.
2. Dificultad para acceder al expediente, específicamente, la negativa de los Agentes del Ministerio Público para suministrar copias de los mismos.
3. Revictimización (al minimizar su situación, culparlos por lo sucedido o atenderlos bajo prejuicios).
4. La atención que brindan las autoridades de procuración de justicia a las víctimas y sus familiares es preferente si ésta acompañado por algún representante de uno de los colectivos.

Presupuesto de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas.

De acuerdo con la notificación¹⁷ del Departamento de Contabilidad y Presupuesto de la Dirección de Recursos Financieros de la Fiscalía General del Estado al EC, no existe una partida presupuestal con destinación exclusiva a la Fiscalía de Personas Desaparecidas y a la Unidad de Búsqueda Inmediata.

Existe un recurso de \$100.000,00 (cien mil pesos) quincenal etiquetado para el apoyo por concepto de viáticos (alimentación, hospedaje, combustibles) y becas escolares para las asociaciones de familiares de víctimas (FUNDEC-M, Familias Unidas, Alas de Esperanza, Grupo Vida).

El presupuesto de la Procuraduría General del Estado, se encuentra publicado en el Periódico Oficial, no existe una asignación presupuestal por regiones, ni por municipios, es distribuido para atender todas y cada una de las necesidades de la Fiscalía según su demanda.

¹⁷ Oficio No. FGE-1.2-DGA/218/2017, 07 de noviembre de 2017. Director General Administrativo.

Para el año 2017 el presupuesto de egreso asignado a la Fiscalía General del Estado fue por un valor de \$677.181.459 (Seiscientos setenta y siete millones, ciento ochenta y un mil, cuatrocientos cincuenta y nueve pesos)¹⁸.

Balance del Equipo de Consultores sobre la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas

1. Durante las dos primeras fases de la consultoría (enero - junio de 2017), y a partir de los hallazgos identificados en el diagnóstico, el EC insistió, ante la Procuraduría, por el fortalecimiento de la Subprocuraduría en temas como el aumento de la planta de personas (Agentes del Ministerio Público y Policía Investigadora), aumento de salarios, homologación de cargo, asignación de vehículos, asignación de armas, asignación y readecuación de oficinas, acceso a redes de telecomunicaciones (internet, intranet), asignación de elementos de oficina, asignación de combustible, capacitación, mejoramiento de perfiles, entre otras necesidades básicas.
2. A pesar de los grandes esfuerzos del EC y del compromiso del Gobernador con asignar estos recursos, tomó más tiempo del presupuestado materializar algunos de los objetivos propuestos por el EC al Gobernador, al Procurador, a los familiares de las víctimas y a los colectivos de víctimas, en lo que a este tema respecta.
3. Como balance general, se lograron avances en el mejoramiento de la infraestructura de algunas de las sedes de las Coordinaciones Regionales de Investigación y Búsqueda ubicadas en las ciudades de Torreón y Monclova, persistiendo algunas deficiencias en las sedes de Saltillo, Acuña y Piedras Negras. La principal causa es la falta de asignación presupuestal.
4. A pesar de las dificultades para la designación de los funcionarios a los casos priorizados (Ministerio Público, Policía Investigadora), por el incumplimiento de lo acordado en cuanto a la dedicación exclusiva a las investigaciones, sólo hasta el mes de septiembre se logró la conformación definitiva del Equipo de Trabajo para los casos priorizados: se logró la

¹⁸ Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, número 103, publicado el viernes 23 de diciembre de 2016.

priorización de doce (12) casos con la participación de los cuatro colectivos de víctimas, se dejó instalado un equipo de investigación, se sistematizó la información en una matriz de casos, se realizaron los planes de investigación y se efectuaron las mesas de seguimiento de casos bajo una nueva metodología.

5. El EC logró identificar que no existe una cultura de la sistematización de la información. Los registros de personas desaparecidas se llevan en hojas Excel, alimentadas por los Agentes del Ministerio Público que reciben las denuncias, las cuales son enviadas vía correo electrónico –personal, no institucional– a la Coordinación de la Unidad de Análisis de Información y de Inteligencia Patrimonial y Económica, la cual, a su vez, las remite al Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate de la Delincuencia (CENAPI) de la PGR. Al no contar con bases de datos propias, el movimiento de la información entre las diferentes coordinaciones y/o unidades no garantiza su confiabilidad.
6. El EC constató que la Subprocuraduría no se encuentra interconectada a la red de Telecomunicaciones del Estado, situación que imposibilita que los Agentes del Ministerio Público y Policía Investigadora ingresen de forma inmediata y oportuna la información de sus expedientes al Registro Nacional de Personas Desaparecidas, así como en el Sistema Informático de Gestión Integral para las investigaciones del Nuevo Sistema Penal de Justicia (SIGI), el Sistema Estratégico de Procuración de Justicia (SEPJ) y el Sistema de Información de Gestión Integral (SIGE), administrados por la Dirección General de Informática y Sistemas de la Procuraduría¹⁹.
7. El EC detectó la escasa autonomía de los Agentes del Ministerio Público al momento de abordar las labores de búsqueda e investigación en cada uno de sus expedientes; situaciones como dar acceso a las víctimas y sus representados deben ser consultadas con sus superiores, quienes en ocasiones dan instrucciones que limitan los derechos de las víctimas (se niega la expedición de copias de los casos).

¹⁹ Acta de visita del 17 de agosto de 2015 a la Directora General de Informática y Sistemas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila, Ingeniera Liliana Dávila Torres.

8. Por diversas fuentes de información, cuya identidad se protege, el EC tuvo conocimiento de que, con el fin adelantar investigaciones y obtener elementos probatorios para lograr el esclarecimiento de los hechos, aún se tortura (se inflige dolor físico y/o psicológico), por parte de la autoridad investigadora, a personas sospechosas de tener conocimiento de los hechos. Al respecto, hay un caso pendiente relacionado con un servidor público que aún pertenece a la Subprocuraduría. Lo anterior fue puesto en conocimiento ante los funcionarios asistentes a la Mesa de Seguimiento de Casos de FUUNDEC de fecha 5 de agosto de 2017. En referencia a lo anterior, en “Comentarios al Informe de Expertos Colombianos” (s. f.), la Fiscalía General del Estado señala que

efectivamente se inició una investigación al respecto, por la Fiscalía Ministerial, lo anterior por transparencia e imparcialidad en seguimiento de la investigación, sin que hasta el momento se haya resuelto en definitiva.

9. En relación con el delito de desaparición de personas, informa la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que, en 40 recomendaciones, la Subprocuraduría habrá de mantener constante comunicación con las víctimas indirectas para informar sobre los avances de la investigación, replicando ello a la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila (CDHEC). Al respecto, el EC considera que no se da cabal cumplimiento a esta recomendación con algunas familias de personas desaparecidas, especialmente de la Región Norte, donde se constató que no se permitía a algunas víctimas, ni a sus representantes, el acceso a los expedientes ni se les suministraba copias de los mismos. No obstante, es de reconocer, que hay una mejor relación de los colectivos y familias con la Subprocuraduría que se ha visto reflejada en las mesas de seguimiento de los casos priorizados que se han efectuado en las regiones. Así mismo, los nuevos equipos de investigación de los casos están realizando una buena actividad investigativa apoyada en planes de investigación bien direccionados, con hipótesis claras y líneas de investigación definidas. Las familias y la sociedad esperan que, al fin, puedan ubicar a sus seres queridos, saber la verdad de lo ocurrido y que los responsables respondan ante la justicia.
10. Aun cuando el Gobierno ha tenido mayor apertura y avances en políticas públicas y de atención a las víctimas, lo cierto es que la misma no ha abarcado

a todos los colectivos y no se ha propiciado que víctimas que no estén adscritas a los colectivos accedan a las medidas tomadas por el gobernador encaminadas a su protección y al reconocimiento de sus derechos. Lo anterior fue puesto en conocimiento del EC a través de entrevistas a las familias, realizadas en cada una de las regiones.

11. Hay algunas investigaciones por desaparición de personas en las que se advierte la posible participación de funcionarios públicos. El EC obtuvo información acerca de que cuando los Agentes del Ministerio Público y/o los Policías Investigadores son amenazados o intimidados por estos funcionarios, no cuentan con el respaldo institucional (superiores) que les permita instaurar las correspondientes denuncias disciplinarias contra estos servidores.
12. El EC recibió información verosímil de la exigencia económica indebida que realizan algunos funcionarios de la Subprocuraduría a los familiares de las víctimas para que los expedientes por la desaparición de sus seres queridos avancen con una mayor celeridad.

Retos de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas

A partir del trabajo realizado por el EC con la Subprocuraduría y, concretamente, de las conclusiones obtenidas al analizar los casos priorizados, fue posible identificar que se requiere de un mayor compromiso de parte del gobierno, especialmente en lo que respecta a la asignación de presupuesto para el mejoramiento de la estructura física de la Subprocuraduría, su especialización, para optimizar los procesos de selección del recurso humano bajo óptimos perfiles profesionales y para la adquisición de herramientas técnicas; además, de que se propenda por implementar una política de gestión de la calidad en la que se priorice la evaluación y control de las actividades a cargo de sus funcionarios. Sólo a través de esta transformación estructural y de la capacitación, sensibilización, empoderamiento y mejores garantías laborales de sus funcionarios es posible garantizar a las víctimas y los familiares de los desaparecidos mejores resultados en las labores de búsqueda e investigación, el goce efectivo de sus derechos y que no se quede su actividad en una evaluación cuantitativa de procesos tramitados.

Lo anterior, debe ser parte de una política pública y una política criminal claramente definida y reflejada desde su inicio, con presupuesto destinado exclusivamente a su ejecución.

Para garantizar la continuidad, sostenibilidad y efectividad de los procesos y proyectos que adelanta la Subprocuraduría, se requiere:

1. Definir una política pública y una política criminal con la asignación de presupuesto destinado especialmente para su ejecución.
2. Diseñar e implementación del Plan Estratégico Institucional (PEI)²⁰
3. Optimizar los procesos de selección y formación de sus funcionarios.
4. Garantizar la estabilidad de los buenos funcionarios que han sido capacitados en nuevas metodologías de investigación y búsqueda.
5. Optimizar los procesos de evaluación y seguimiento de las actividades realizadas por cada uno de los funcionarios de acuerdo con su perfil profesional y el cargo que desempeñan.
6. Gestionar de una forma más eficiente los recursos técnicos, logísticos, científicos y financieros a su cargo, evitando el caos administrativo.
7. Capacitar a sus funcionarios en temas relacionados con Derechos Humanos; Derecho Penal Internacional, específicamente en el delito de Desaparición Forzada y/o Desaparición de Personas Desaparecidas; el contenido y alcance de jurisprudencias y recomendaciones internacionales con el fin de ser más eficientes en las labores investigativas y de búsqueda a su cargo.
8. Capacitar a sus funcionarios en el manejo de los programas básicos del sistema operativo “Microsoft Windows”.
9. Capacitar a los directivos y coordinadores en temas de liderazgo y gerencia de gestión.
10. Propender el fortalecimiento en las áreas de recursos humanos, infraestructura, interconexión de redes de telecomunicaciones, sistematización y resguardo de la información, herramientas de análisis, metodología de investigación, resguardo de evidencia y estandarización de procesos y procedimientos.

²⁰ El PEI es un instrumento orientador de la gestión o quehacer institucional de una entidad pública formulado desde una perspectiva multianual. Este instrumento contiene los objetivos institucionales y las acciones que le corresponde realizar en el marco de sus competencias.

11. Atender las recomendaciones de la CHDH, la cual ha emitido recomendaciones a la Procuraduría General de la Nación en materia de Derechos Humanos entre los años 2012 al 2017. Se han aceptado 120 recomendaciones emitidas, de las cuales hay 19 concluidas y 22 susceptibles de conclusión. Adicionalmente, en relación con el delito de desaparición de personas, hay 40 recomendaciones en las que señala que habrá de mantenerse constante comunicación con las víctimas indirectas para informar sobre los avances de la investigación, replicando ello a la CDHEC.
12. Atender e implementar las recomendaciones Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias.
13. Impulsar procesos de responsabilidad contra funcionarios negligentes con las investigaciones de desaparición forzada.
14. Fortalecer los niveles de colaboración y confianza de los familiares de desaparecidos.
15. Mejorar las relaciones institucionales con la sociedad civil para fortalecer su participación y grado de colaboración.

v. Colaboradores

El trabajo que se presenta a continuación fue posible gracias a la colaboración y el acompañamiento del Gobernador del Estado de Coahuila, la Fiscalía General del Estado, la Fiscalía de Personas Desaparecidas, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Unidad de Análisis y Gestión de la Información, la Dirección de Servicios Periciales, la Dirección General Jurídica de Derechos Humanos y Consultiva, la Dirección de Recursos Financieros de la Fiscalía General del Estado, la Dirección General de Contraloría y Visitaduría, la Dirección de Recursos Humanos, la Dirección General de Informática y Telecomunicaciones, la Coordinación General de Análisis de Información y de Inteligencia Patrimonial y Económica, el Centro de Profesionalización, Acreditación, Certificación y Carrera, la Fiscalía de Investigaciones Especializadas, Atención y Protección a Víctimas y Testigos, la Comisión Derechos Humanos del Estado de Coahuila, la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctima, la Unidad de Derechos Humanos de la Oficina del Gobernador, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, y los colectivos de Familias Unidas por los Desaparecidos en Coahuila –FUUNDEC–, Grupo Vida, Alas de Esperanza y Familias Unidas.

IV. AVANCES LEGISLATIVOS

i. La Ley de Declaración de Ausencia (aprobada el 20 de mayo de 2014)

Se dispone, en el artículo 5 de esta Ley, que la competencia del procedimiento de declaración de ausencia recae en el Juez de Primera Instancia en Materia Civil del Estado de Coahuila del lugar del domicilio de la persona o institución legitimada para formular la solicitud.

Mediante acciones de amparo, patronos de las víctimas desaparecidas han señalado la violación, que en sus artículos 14 y 15 de la citada Ley fueron creados, en contravención a la facultad exclusiva de carácter Federal en materia laboral que prevén los artículos 73, fracción X y 123 de la Constitución Federal. Lo anterior, teniendo en cuenta que se establece una carga de carácter laboral a los patronos consistente en mantener a la persona desaparecida en calidad de licencia con goce de sueldo hasta que sea localizada y mantenerla afiliada al Seguro Social, Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores y demás instituciones relacionadas con la seguridad a la personas desaparecida y sus beneficiarios, por causas que son ajenas al patrono.

Reclaman los peticionarios de amparo que las normas relacionadas en acápite anterior, son inconstitucionales ya que refieren y crean obligaciones relacionadas con elementos esenciales de la relación de trabajo.

Lo anteriormente expuesto, se puede observar, por ejemplo, en Resolución dictada por el Juzgado Segundo de Distrito en La Laguna, mediante la cual resuelve el juicio de amparo indirecto número 856/2015, promovido por la persona moral denominada QPN Torreón, S.A. DE C.V., que resuelve amparar y proteger a la empresa precitada.

Esta situación fue reportada durante las cuatro audiencias que el EC ha sostenido con el gobernador, quien encargó al Grupo Autónomo de Trabajo, elaborar propuestas y perfilar alternativas jurídicas para dar solución legislativa al respecto sin que hasta la fecha haya sido elaborado proyecto alguno.

Para facilitar la aplicación de la Ley de Declaración de Ausencia y mejorar los trámites del Comité Técnico del PROFADE en lo relacionado con las medidas

económicas instauradas para beneficiar a los familiares de las víctimas, el gobernador propuso:

- Plantear la problemática ante el Sistema Nacional de Víctimas por medio de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
- Proponer la firma de un Acuerdo con los gobernadores de otros Estados con el fin de enfrentar la problemática.
- Dialogar con grupos de empresarios, jueces, miembros del congreso, entre otros, con el objetivo de encontrar una solución a la inaplicabilidad de la Ley de Declaración de Ausencia.
- Dialogar con miembros de la Federación para la consecución de becas.
- Realizar jornadas de registro para acceder a empleos y beneficios a nivel federal y estatal.
- Realizar y/o actualizar convenios con instituciones de educación, salud, vivienda y otras instituciones relacionadas con el tema.
- Efectuar la revisión de la cantidad de familias incorporadas al seguro y a programas de desarrollo social, contemplando excepciones a la regla de programas sociales federales, para hacer más accesibles los beneficios, sin tanto trámite engorroso y estableciendo un mapa de programas federales que requieren excepción.

El EC no ha dejado de insistir en este tema ante las autoridades y ha difundido, entre los colectivos, las propuestas del gobernador, además de que los ha instruido sobre los derechos que tienen como víctimas. No obstante, es en la Ley General Sobre Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida Por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas expedida por Decreto DOF, 17/11/2017, que contempla la creación de la “Ley de Declaración de Ausencia”, donde se fija el conocimiento de las solicitudes a los “jueces competentes”, lo que significa que las solicitudes deben hacerse ante un juez que no invada la facultad de carácter federal en materia laboral. En este sentido, corresponde a la voluntad política del gobierno, y al nivel legislativo y de ejecución, dar cumplimiento a lo contemplado en la Ley General de Víctimas y en las Recomendaciones Internacionales.

ii. Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza²¹

En el proceso de redacción de la ley participaron los colectivos de víctimas FUNDEC-M, Grupo VIDA, Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas A.C. y Alas de Esperanza, con la asesoría y participación del Grupo Autónomo de Trabajo en Coahuila, la Universidad Autónoma de Coahuila, la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México.

El objetivo de la ley es reconocer y garantizar el derecho a la plena identificación de todas las personas fallecidas en el Estado de Coahuila de Zaragoza o cuyos restos pudieran encontrarse en el territorio del Estado y los derechos de las familias de las personas desaparecidas en los procesos de búsqueda, localización, recuperación, identificación forense, notificación y entrega de restos humanos. Asimismo, tiene por objeto contribuir a que se garantice el derecho de toda persona a ser efectivamente buscada, así como el derecho a la verdad y el derecho a la memoria.

iii. Plan estatal de exhumaciones

El Plan Estatal de Exhumaciones está contemplado en la Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas, impulsada por CDDHFL, FUNDEM, el Grupo Autónomo de Trabajo en Coahuila, la Universidad Autónoma de Coahuila, la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México y fue validada por los cuatro (4) colectivos de víctimas antes de su aprobación y promulgación en diciembre de 2016.

Uno de los principales componentes del Plan Estatal de Exhumaciones es la Unidad de Gestión de la Información (UGI):

Fue creada a partir de los trabajos realizados por la Comisión Técnica Forense conformada por la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas, la Subprocuraduría Ministerial, la Dirección General de Servicios Periciales, la Dirección General de Protección a Víctimas y Ofendidos, la Comisión

²¹ Ley publicada en el Periódico Oficial el martes 20 de diciembre de 2016.

Ejecutiva de Atención a Víctimas-Coahuila y el Grupo Autónomo de Trabajo, bajo la asesoría del Comité Internacional de la Cruz Roja, unidad que, finalmente, se constituyó, legalmente, mediante la emisión de la Ley de Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza.

La UGI tiene el propósito de hacer un análisis multidisciplinario de los datos que se obtengan del estudio de los expedientes relacionados con personas inhumadas no identificadas y personas con reporte de desaparición, además de sistematizar la información proporcionada por la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas y demás Subprocuradurías. El resultado de los análisis correspondientes deberá arrojar datos estadísticos, mejorar la evaluación del contenido de los expedientes y proporcionar insumos que permitan la construcción de líneas de investigación para la identificación de las víctimas y, en algunos casos, de los perpetradores.

La UGI inició el análisis de un total de 211 expedientes de personas inhumadas sin identificar, correspondientes a las 7 delegaciones de la PGJE. Posteriormente, este número se elevó a 494 expedientes, de los cuales se ha avanzado en el análisis de 203 expedientes.

En la actualidad, la UGI se encuentra analizando 165 expedientes, para un total de 368, restando que le sean enviados y analizados 126. En total se tienen 494 expedientes de personas fallecidas sin identificar²².

TOTAL DE EXPEDIENTES DE PERSONAS FALLECIDAS SIN IDENTIFICAR EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA	
EXPEDIENTES EN LA UNIDAD	368
PENDIENTES DE REMITIR A LA UNIDAD	126
TOTAL	494

²² Información suministrada mediante correo electrónico por la Coordinación de la UGI a solicitud del EC el 07 de noviembre de 2017.

A la fecha, la UGI no cuenta con información fidedigna con respecto al número total de cuerpos, osamentas, retos y/o fragmentos óseos pendientes de exhumación en los panteones municipales.

En lo que respecta al Plan Estatal de Exhumaciones, cabe mencionar que EC no tiene participación en este ni en la Comisión Técnica Forense. En los informes se señaló, como aspecto relevante en materia de identificación de cadáveres, la implementación de la Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas y la conformación de la Comisión Técnica Interdisciplinaria Forense. El EC, participó en dos sesiones de la Comisión Técnica, por solicitud de los representantes de FUUDEC y del CDHFJL, como observadores del proceso de discusión de la Reglamentación de la Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus diversos protocolos.

iv. Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

Observaciones generales

- Se unifica la definición penal de desaparición forzada con estándares internacionales.
- La norma contempla dos tipos de desaparición, la forzada y la cometida por particulares.
- Se asignan roles claros a los diferentes organismos gubernamentales responsables de manejar los casos.
- La norma contempla dos tipos de desaparición, la forzada y la cometida por particulares.
- Se crean el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el Banco Nacional de Datos Forenses y el Registro Nacional de Personas Fallecidas no Identificadas
- Se crean un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la Comisión Nacional de Búsqueda para que los familiares de los desaparecidos ya no tengan la carga de liderar los esfuerzos para buscar a sus seres queridos, sin o

con poco apoyo de las autoridades. Se debe establecer la forma en que se dará la coordinación entre autoridades locales y federales para la realización de la búsqueda inmediata y exhaustiva de los desaparecidos.

- Se contemplan penas de 40 a 60 años de prisión y de 10,000 a 20,000 días de multa para quien prive de la libertad a otra persona con el apoyo de un servidor público.
- El funcionario será destituido e inhabilitado para desempeñar cualquier cargo público hasta por el doble de tiempo que permaneció desaparecida la víctima, desde el momento en que se cumpla con la sentencia.
- La ley también contempla penas de 20 a 30 años de prisión para quien omita entregar, a la autoridad o a familiares, al bebé de una víctima del delito de desaparición forzada.
- La ley abre la puerta a que los responsables obtengan una reducción de pena, si dejan libre a la persona en los 10 días posteriores a la privación de la libertad o si aportan información que conduzca a localizarla.

Algunas deficiencias en la Ley

- No se regula la cadena de mando, lo que podría dificultar las investigaciones de los superiores jerárquicos de los agentes del Estado que perpetren desapariciones forzadas.
- No es clara, en la Ley, la manera como se procesara a las autoridades que encubren u omiten investigar a cómplices o a los que generan temor.
- No hay distinción entre “persona desaparecida” y “persona no localizada”, lo cual podría no catalogar como desaparición forzada a aquellas que se consideran voluntarias.
- Hay falta de independencia del Instituto Forense que ayuda en la búsqueda e identificación de personas.
- Aun cuando se crea el Registro Nacional de Desaparecidos, no contempla un registro específico de personas en casos de desaparición forzada, ausencias y cuántos casos son atribuibles al crimen organizado.
- No se establece programa de atención a víctimas, a sus familiares y a todas personas involucrada en el proceso.

La Ley General sobre Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas ya fue aprobada y expedida por Decreto DOF, 17/11/2017. En materia del “Plan Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas” se está a la espera del Diseño e implementación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, del Registro General de Personas Desaparecidas, del Registro de Fosas Comunes y de la Red Nacional de Procuración de Justicia para la Búsqueda de Personas Desaparecidas.

V. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEYES ORGÁNICAS (2016 - 2017)

i. Antecedentes

- Mediante Decreto de fecha 10 de febrero de 2014²³ se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional por la cual la Procuraduría General de la República sería sustituida por la Fiscalía General de la República.
- El artículo 102, literal a, de la Constitución de la Federación, reformado en 2014, establece que el Ministerio Público se organice en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.
- El nombre cambió de Procuraduría General de Justicia del Estado a Fiscalía General del Estado y la Policía Investigadora se convierte en Agencia de Investigación Criminal, quedando los agentes policiales con la misma función y conservándose la estructura orgánica. Se dan cambios en la denominación y en la administración y opera con recursos financieros propios, independiente del presupuesto del ejecutivo del Estado, dejando de ser una dependencia del mismo para convertirse en un ente autónomo.

El 12 de septiembre de 2017, el Congreso del Estado aprobó la desaparición de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza para dar paso a la Fiscalía General del Estado, en cumplimiento de las reformas encaminadas a la creación del Sistema Estatal Anticorrupción. El Congreso del Estado aprobó la Ley Orgánica de la Fiscalía General que contiene los requisitos para nombrar al Fiscal General; entre algunas de sus facultades están:

- Formular iniciativas de ley ante el Poder Legislativo en materia de procuración de justicia, política criminal y seguridad pública y acudir al Congreso cuando las leyes que se discutan sean de su competencia.

²³ Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos bajo su dependencia; investigar de oficio o por denuncia posibles hechos delictivos; ejercer acciones penales y civiles u oponerse a las ejercitadas por otros, cuando proceda, y denunciar ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia las tesis que estime contradictorias en materia penal y procesal penal.
- Dictar los criterios para proteger y atender a víctimas, ofendidos y testigos de delito; solicitar ante la autoridad judicial competente la intervención de comunicaciones entre particulares para el éxito de las investigaciones; crear consejos de asesores que ayuden a solucionar problemas; solicitar la adjudicación de bienes asegurados y ejercer acciones en materia de extinción de dominio en beneficio de víctimas y ofendidos.
- Establecer medios de información sistemática y directa con la sociedad para informar sus actividades.

En el Estado de Coahuila de Zaragoza la Procuraduría General de Justicia del Estado se transformó en Fiscalía General del Estado y los subprocuradores y fiscales especializados y demás servidores públicos pasan a ocupar los cargos equivalentes de la Fiscalía General, en tanto se expiden los nuevos nombramientos

Derivado del acuerdo de los legisladores integrantes de la Comisión Encargada de atender los procesos en materia de Combate a la Corrupción, en sesión del pleno, se aprobó el dictamen por el que se propuso el nombramiento del Licenciado Márquez Guevara como titular de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

El 19 de octubre de 2017, ante las diputadas y diputados integrantes de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila, rindió protesta el Licenciado Gerardo Márquez Guevara como Fiscal General del Estado de Coahuila por el periodo constitucional de siete años.

Se teme que el método para la designación de fiscal, debido a la discrecionalidad del Gobernador del Estado para elegir la terna, sin parámetros ni referentes sobre lo que se va a evaluar para la elección, podría derivar en una falta de autonomía de la Fiscalía y no cumpliría el ideal de independencia de quien investiga y persigue los delitos en el país²⁴. Bajo el lema VamosPorUnaFiscalíaQueSirva, más de 100 organizaciones de la sociedad

²⁴ Licenciado Gerardo Pérez Pérez, Vanguardia, 23 septiembre de 2017.

civil presentan, el 29 d agosto de 2017, un proyecto ciudadano mediante el cual exigen al Estado mexicano una Fiscalía autónoma, independiente, eficaz y transparente.

Diferencias entre la Procuraduría y la Fiscalía

Procuraduría General de Estado de Coahuila de Zaragoza	Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza
Dependencia del Poder Ejecutivo.	Órgano constitucional autónomo cuyo representante, el fiscal, permanecerá en su cargo siete años.
El Procurador era nombrado por el Gobernador y ratificado por el Congreso del Estado.	El Gobernador envía al Congreso la terna de candidatos a la Comisión de Procesos Legislativos, en materia de Combate a la Corrupción, que hará el análisis de las propuestas y acordará el nombramiento del Fiscal General del Estado y, posteriormente, lo someterá a la aprobación del Pleno del Congreso.
El Procurador podía ser removido libremente por el ejecutivo.	El fiscal durará siete años en su cargo y sólo puede ser removido por las causas previstas en la Constitución del Estado.
Ley orgánica y subprocuradores nombrados por el Gobernador, a propuesta del Procurador.	La Fiscalía contará, entre otras, con la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales y la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, cuyos representantes serán nombrados por el Fiscal General.
El Procurador acudía ante el Congreso del Estado cuando lo llamaban a comparecer, generalmente, en el marco del informe de Labores del ejecutivo.	Es fiscal general está obligado a presentar a los poderes ejecutivo y legislativo un informe anual de actividades y a comparecer ante el Congreso del Estado cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

Diferencias entre las Leyes Orgánicas de 2016 y 2017

Observaciones al CAPÍTULO I: Del objeto de la ley.	Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado de Coahuila de Zaragoza (2016)	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza (2017)
Iguales términos en su objeto.	Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social, observancia general y tiene por objeto establecer la organización, funcionamiento y atribuciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público le competen, otorgadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, esta Ley y demás ordenamientos legales aplicables.	La presente Ley es de orden público, interés social, observancia general y tiene por objeto establecer la organización, funcionamiento y atribuciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público le competen, otorgadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, esta Ley y demás legislación aplicable.
En la Ley Orgánica de la Fiscalía se enfatiza y especifica que se brindará atención a las víctimas y testigos del delito, con el respeto irrestricto a los Derechos Humanos del imputado y demás intervinientes. Además se especifica que la impartición de justicia sea pronta y expedita.	Artículo 3. Función: La Procuraduría tiene a su cargo la investigación de hechos que la ley considera como delitos con el fin de recolectar los indicios necesarios para el esclarecimiento de los mismos y, en su caso, los datos de prueba para sustentar el ejercicio o inejercicio de la acción penal, velando siempre por la legalidad de sus actuaciones y por el respeto de los derechos humanos de todos los intervinientes.	Artículo 4. Función: El Ministerio Público es la Institución única e indivisible que dirige la investigación y persecución de los hechos que la ley considere como delitos y, en su caso, promueve el ejercicio de la acción penal ante los tribunales de justicia y protege y brinda atención a las víctimas u ofendidos y testigos del delito, con el respeto irrestricto a los Derechos Humanos del imputado y demás intervinientes.
- La Fiscalía General está contemplada como organismo autónomo del Estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y presupuestal. Estará a cargo de un Fiscal General. - La Procuraduría era un ente centralizado,	Artículo 4. Naturaleza. La Procuraduría es un órgano de la administración pública centralizada, encargada de organizar, programar, dirigir, ejecutar, evaluar y supervisar las funciones de procuración de justicia propias del Estado.	Artículo 3. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General como organismo autónomo del Estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizará la información bajo su resguardo. Estará a cargo de un Fiscal General, quien será el encargado de su conducción y desempeño, de conformidad con la normatividad

con autonomía funcional, técnica, operativa y de gestión.		aplicable, y superior jerárquico de todo el personal integrante de la misma. Los servidores públicos de la Fiscalía General regirán su actuación bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, imparcialidad, transparencia, objetividad, independencia y respeto a los derechos humanos.
- La Ley Orgánica de la Fiscalía establece la creación de una Unidad Administrativa para la protección de personas que se encuentren en situación de riesgo. Se deben otorgar las medidas de protección necesarias con base en criterios orientadores. - La Ley Orgánica de la Procuraduría ordena, sólo de manera abstracta, establecer las directrices para la protección de personas.	Artículo 11. Atribuciones y Deberes del Procurador (respecto a la protección a las víctimas). XIX. Dictar los criterios generales que deberán regir la protección y atención a víctimas, ofendidos y testigos del delito, de acuerdo con lo establecido por las Leyes existentes en tal materia.	Artículo 6. Literal g. Facultades de la Fiscalía en materia de Protección de personas. La Fiscalía General, a través de la Unidad Administrativa creada para tal efecto, es la encargada de garantizar la protección de testigos, y demás terceros involucrados en el proceso penal, que se encuentren en situación de riesgo, y otorgar, a quienes considere pertinente, las medidas de protección necesarias con base en los criterios orientadores, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la autoridad judicial, de conformidad con lo establecido en la legislación correspondiente y el Código Nacional.
La Fiscalía de Personas Desaparecidas contempla Direcciones similares a las de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas, con excepción de la Dirección General de Investigaciones Especializadas y la Dirección General de Delitos de Alto Impacto y en agravio de migrantes.	Artículo 10. Estructura orgánica de la Procuraduría. 1. Despacho del Procurador. 1.4. Dirección General Jurídica de Derechos Humanos y Consultiva. 1.7. Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas. 3. Subprocuradurías 3.3. Subprocuraduría de Investigaciones Especializadas, Atención y Protección a Víctimas y Testigos. 3.3.1. Dirección General de	Artículo 9. Estructura Orgánica de la Fiscalía. 1. Despacho del Fiscal General. 1.7. Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas. 2. Fiscalías 2.3. Fiscalía de Investigaciones Especializadas, Atención y Protección a Víctimas y Testigos. 2.3.3. Dirección General de Atención y Protección a Víctimas y Ofendidos. 2.3.4. Dirección General de Protección a Testigos y

	Investigaciones Especializadas. 3.3.2. Dirección General de Delitos de Alto Impacto y en agravio de migrantes. 3.3.4. Dirección General de Atención y Protección a víctimas y ofendidos. 3.3.5. Dirección General de Atención y Protección a testigos y Terceros Involucrados en el Proceso Penal. 3.4. Subprocuraduría de Personas Desaparecidas 3.4.1. Dirección General de Personas Desaparecidas. 3.4.2. Unidad de Atención de Acuerdos y Colaboraciones. 3.4.3. Las subdirecciones, coordinaciones y unidades administrativas necesarias.	Terceros Involucrados en el Proceso Penal. 2.4. Fiscalía de Personas Desaparecidas. 2.4.1. Dirección General de Personas Desaparecidas. 2.4.2. Unidad de Atención de Acuerdos y Colaboraciones. 2.4.3. Las subdirecciones, coordinaciones y unidades administrativas necesarias.
La Ley Orgánica de la Fiscalía crea desconcentración regional y sistema de especialización.	Artículo 18. Estructura de la Procuraduría. Unidades Especiales o Especializadas según lo ameriten las necesidades del servicio de procuración de justicia. El Procurador podrá crear, modificar o suprimir subprocuradurías especiales o especializadas, unidades administrativas, centros, direcciones generales, jefaturas y, en general, cualquiera que sea su denominación, conforme lo permitan las partidas presupuestales respectivas.	Artículo 17. Especialización y Desconcentración Regional. Para el desarrollo de las funciones de la Fiscalía General, se contará con un sistema de especialización y desconcentración regional sujeto a las bases generales siguientes: ● Sistema de especialización: - La Fiscalía General contará con Fiscalías y Fiscalías Especializadas en la investigación y la persecución de delitos, atendiendo a las formas de manifestación de la delincuencia, así como a la naturaleza, complejidad e incidencia de aquellos. - Las Fiscalías actuarán en toda la circunscripción territorial, contando, para ello, con el personal que se requiera para el cumplimiento de sus funciones en las distintas delegaciones regionales de la Fiscal General. ● Sistema de Desconcentración Regional:

		La Fiscalía General actuará con base en un sistema de desconcentración regional, por conducto de las Delegaciones Regionales en las que se concentrarán Agentes del Ministerio Público, Policías Investigadores, Facilitadores Penales, Peritos, personal de atención a víctimas y demás personal administrativo que determine el Fiscal General mediante acuerdo, en atención a las posibilidades presupuestales.
Similares.	Artículo 30 (reformado P.O. 22 de enero de 2016). Deberes y atribuciones de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas. Esta subprocuraduría tendrá los deberes y atribuciones que le correspondan en materia de procuración de justicia; de la investigación de delitos, el análisis de incidencia delictiva y la implementación, en su caso, de acciones para prevenir y combatir el delito, de acuerdo con lo establecido en la Constitución General, en la Constitución del Estado, en esta ley y en los demás ordenamientos aplicables; y, específicamente, en lo relacionado con la investigación y persecución de los delitos relacionados con la desaparición y ausencia de personas, además de la investigación de los hechos posiblemente constitutivos del delito de trata de personas .	Artículo 29. Deberes y atribuciones de la Fiscalía de Personas Desaparecidas. - La investigación y persecución de los delitos relacionados con la desaparición y ausencia de personas, además de la investigación de los hechos posiblemente constitutivos del delito de trata de personas y el análisis de su incidencia delictiva. - La implementación, en su caso, de acciones para prevenir y combatir los delitos, de su competencia. - Las que le otorguen el Fiscal General, la Constitución General, la Constitución del Estado, esta ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Requisitos y perfiles de los funcionarios

	Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado de Coahuila de Zaragoza (2016)	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza (2017)
Requisitos para ser Procurador del Estado/ Fiscal General del Estado)	Artículo 14 (No cambiaron) - Licenciado en Derecho. - 35 años de edad. - 10 años de experiencia en el ejercicio profesional. - Entre otros requisitos.	Artículo 12 (No cambiaron)
Requisitos para ser Subprocurador (antes) /Fiscal (actualmente)	Artículo 26. - Tener Treinta y dos (32) años cumplidos. - Experiencia profesional mínima de 10 años. - Entre otros requisitos.	Artículo 25. (No cambiaron) Observación: En general, exige los mismos requisitos. Quedaron las mismas cuatro Subprocuradurías, ahora fiscalías: a. Ministerial b. Control de Juicios y Constitucionalidad c. Investigaciones especializadas, atención y protección a víctimas y testigos d. Desaparecidos
Requisitos para ser Fiscales Especializados	Artículo 31 y 31 bis. Menciona los fiscales especializados pero no señalaba los requisitos para serlo. Dos (2) fiscalías especializadas: - Para la Atención de Delitos Electorales. - Investigación de Delitos Cometidos por Agentes del Estado.	Artículo 18. Conserva el mismo nombre de fiscales especializados: - Tener treinta (30) años cumplidos. - Experiencia profesional mínima de cinco (5) años. - Entre otros. Observación: Sí señala requisitos para ser fiscal especializado. Además de las dos anteriores fiscalías, se crean la Fiscalía Especializada en Delitos por Hechos de Corrupción y la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos contra la Vida, Integridad y Dignidad de los Animales. Es decir, ya son cuatro (4) fiscalías especializadas.
Requisitos para ser Agente del Ministerio Público	Artículo 49. Literal a. - Requiere título de licenciado en derecho. - No exige edad o experiencia.	Artículo 73. Exige los mismos requisitos anteriores. Observación: Conserva el mismo nombre “Agentes del Ministerio Público”.

Requisitos para ser Policía Investigador	Artículo 56 para policía investigadora. - No menciona edad. - Exige al menos enseñanza media. - Entre otros requisitos.	Artículo 74 para la policía investigadora. - Exige de 19 a 35 años de edad. - Exige, al menos, estudios de nivel superior o equivalentes. Observación: Llama la atención que en la nueva ley se establezca una edad mínima de 19 años, lo cual contradice la necesidad latente que tiene el Estado de vincular investigadores profesionales, teniendo en cuenta las graves fallas que esta consultoría ha encontrado en la actividad investigadora, en parte, por el bajo perfil profesional y académico de los policías investigadores. Hasta el momento, Coahuila tiene 4 instituciones académicas con licenciatura en criminología y criminalística. Por otro lado, si bien ya no exige la enseñanza media y la actual ley habla de, al menos, estudios de nivel superior o equivalentes, bastaría, entonces, con terminar la enseñanza media o secundaria y con un mes de estudio en cualquier institución, para habilitar al aspirante para ser nombrado policía investigador.
Requisitos para ser perito	Artículo 53. Literal a. - Título legalmente expedido y registrado por autoridad competente que lo faculte para ejercer la ciencia, técnica, arte o disciplina sobre lo que se trata. - Experiencia previa en su experticia mínima de dos (2) años. - Entre otros requisitos.	Artículo 75. Exige los mismos requisitos anteriores. Observación: De la misma manera como se exige en el perfil para ser perito un título legalmente expedido y registrado por autoridad competente que lo faculte para ejercer su experticia, debería exigirse para ser policía investigador, con un mínimo de dos (2) años de preparación académica en la materia.

ii. Observaciones sobre los requisitos y perfiles

Los requisitos y perfiles exigidos para ser funcionario de la actual Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza son básicamente los mismos. Vale la pena revisar los requisitos exigidos para ser Policía Investigador, ya que parte de los altos niveles de impunidad se debe al bajo perfil profesional y académico de los actuales investigadores, teniendo en cuenta las consideraciones expresadas en el cuadro anterior.

En este sentido, luego de una reunión propiciada por el EC con las instituciones educativas de Coahuila en las que se estudia la criminalística - Universidad Pablo Freire, Universidad Vizcaya de las Américas, Universidad del Centro de México, Universidad Interamericana para el Desarrollo- y el Centro de Profesionalización, para ayudar a mejorar los perfiles del nuevo personal de la Fiscalía y explorar formas de colaboración, el Gobernador Rubén Moreira Valdez, en la reunión del 23 de septiembre de 2017, apoyó la propuesta de trabajar acuerdos de colaboración con estas instituciones con el fin de atraer a los mejores estudiantes para pasantías y procesos de selección, toda vez que son jóvenes profesionales que cuentan con una capacitación de posgrado de tres años y mejoran el nivel de profesionalización de la Fiscalía General del Estado.

Por otro lado, en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, por orden de jerarquía, el Fiscal está primero, y, luego, siguen los fiscales especializados; sin embargo, la ley primero señala los requisitos de los fiscales especializados (Artículo 18) y luego, de menor grado, los requisitos del Fiscal (Art. 25). Esta es una consideración de carácter estructural de la ley que, por razones de orden y claridad, debería ser atendida.

Es importante señalar que, paralelamente al tema del mejoramiento de los perfiles, es necesario tener un mayor cuidado en el proceso de selección a la hora de definir el personal que estará al frente de las investigaciones del delito de desaparición de personas e insistir en la necesidad de planes de capacitación continuos, evaluables y acordes, con los conocimientos necesarios, con el tema de delitos y la dependencia a la que pertenece e investiga el funcionario.

En conclusión, es necesario y urgente fortalecer el sistema de profesionalización, tanto de los Agentes del Ministerio Público como de la Policía Investigadora.

VI. ASUNTOS ESPECÍFICOS DE LA CONSULTORÍA DE ASISTENCIA TÉCNICA

i. Actualización del diagnóstico de la política criminal de la Procuraduría General de Justicia del Estado

En el informe de 2015, el Equipo Internacional de Peritos (EIP) recomendó, a la Procuraduría, diseñar una política criminal en materia de desaparición de personas, además de la construcción e implementación de una política de priorización de casos.

Durante las reuniones y entrevistas realizadas por el EC con los funcionarios de la Procuraduría y la Subprocuraduría no se obtuvo una respuesta concreta respecto al diseño, construcción e implementación de una política criminal enfocada prioritariamente en la búsqueda e investigación de las personas desaparecidas; no obstante, se advierten acciones encaminadas a la identificación de los cuerpos no identificados en los panteones municipales y dotación de recursos humanos y tecnológicos en la Dirección de Servicios Periciales.

A nivel estatal existe una política pública, en materia de Derechos Humanos, denominada “Programa Estatal de Derechos Humanos 2011-2017 de Coahuila de Zaragoza” (PEDH), presentada por el Gobernador del Estado, que integra la promoción y protección de los derechos humanos a través de una propuesta conceptual, metodológica y de buenas prácticas, con acciones de corto, mediano y largo plazo²⁵. Este Programa abarca seis temas priorizados, dentro de los cuales reconoce la gravedad del problema del fenómeno de desaparición forzada:

- 3.1. Derechos de las personas desaparecidas y sus familiares
- 3.2. Derecho a la alimentación adecuada
- 3.3. Derecho a las Mujeres
- 3.4. Personas mineras
- 3.5. Derechos de la infancia y de los y las jóvenes
- 3.6 Derecho a las personas migrantes

²⁵ Corto plazo: a 1 año de publicado el Programa Estatal de Derechos Humanos (octubre 2014); mediano plazo: a dos años de publicado el Programa Estatal de Derechos Humanos (octubre 2015); largo plazo: al concluir la administración (noviembre 2017).

Otras acciones que contiene el PEDH son:

1. Apertura de canales de dialogo con los familiares de las personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil, mediante reuniones mensuales con FUUNDEC-M, que permiten conocer los avances en las investigaciones y atender las necesidades socio económicas de las familias. En esta materia se ha avanzado mucho gracias a la política abierta del Gobernador Rubén Moreira Valdez. Actualmente, este dialogo no sólo es con FUUNDEC sino con el resto de los colectivos: Alas de Esperanza, Grupo Vida y Familias Unidas, aunque con este último el dialogo ha sido menor. La creación del Grupo Autónomo de Trabajo (GAT) es un buen ejemplo de este avance.
2. Creación del Grupo Autónomo de Trabajo (GAT), en septiembre de 2012, como un interlocutor y facilitador del dialogo entre el gobierno y los familiares de las víctimas de los desaparecidos del Colectivo FUUNDEC-M. El GAT es el canal de comunicación más importante entre el gobierno y las familias de los desaparecidos; ha permitido el contacto directo y abierto con el gobierno, por lo que es necesario mantener este espacio de dialogo, independientemente del gobernador de turno, dificultades o presiones externas.
3. Creación y promoción de campañas en los medios de comunicación y redes sociales orientadas a visualizar y sensibilizar a la sociedad sobre este fenómeno y para ayudar con la localización de los desaparecidos, en vida o de sus restos.

La consultoría ha podido evidenciar la existencia de campañas en los medios de comunicación de todo el territorio del Estado. Se han encontrado vallas grandes en lugares concurridos dentro de las áreas rurales y en las carreteras principales, al igual que en la prensa escrita, radio y la televisión.
4. Creación de la mesa de trabajo de armonización legislativa de acuerdo con los estándares internacionales; la Constitución Política Federal y del Estado; el código penal; la implementación del nuevo sistema penal acusatorio; la Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza²⁶ del 2014; la Ley de Victimas para el Estado de

²⁶ En: <http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/40-PS-20-MAY-2014.PDF>

Coahuila de Zaragoza²⁷ de 2014; la Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila²⁸ de 2016, entre otras. Estos avances, con la participación de representantes de los cuatro colectivos, son significativos aunque lo realmente importante es la implementación efectiva y real de esta legislación.

5. Creación de la mesa de trabajo de atención integral a las víctimas con el objeto de garantizar los derechos de alimentación, trabajo, educación, salud, vivienda y otros derechos afectados por motivo de la desaparición forzada. Aunque en esta materia el presupuesto asignado no es grande y se espera incrementarlo, se han visto beneficiadas algunas familias, principalmente con la creación de PROFADE. Con el apoyo de la Academia Interamericana de Derechos Humanos se han realizado reuniones y se ha discutido sobre los mecanismos y procedimientos más adecuados para que estas ayudas lleguen a las familias de los desaparecidos. Es necesario aumentar el presupuesto exclusivo para esta asignación.
6. Creación de la mesa de trabajo de investigaciones y búsqueda efectiva con el registro de muestras de ADN, la creación de una base de datos de personas no localizadas en el Estado y el seguimiento de sus protocolos. Este es un trabajo técnico que se viene desarrollando y ha avanzado con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja, principalmente. Es necesario continuar con la capacitación y el apoyo financiero, tanto nacional como extranjero.
7. Creación de la Subprocuraduría de Investigaciones y Búsqueda de Personas no Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos, de acuerdo con el numeral 3.1.4.²⁹ del Programa Estatal de Derechos Humanos (2011-2017)

27

<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Proactiva/1LEGISLACIÓN/2Estatal/Coahuila/Coahuila Ley Victimas.pdf>

²⁸ En: <http://congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/coa246.pdf>

²⁹ 3.1.4 Políticas públicas y programas: El Gobierno del Estado de Coahuila ha reconocido la dimensión del problema de desaparición forzada a nivel estatal, creando la Subprocuraduría de Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos, dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, la cual es competente para dirigir y supervisar las actividades siguientes: I. Planear, programar, organizar, dirigir, supervisar y evaluar el desarrollo de las funciones de la subprocuraduría a su cargo. II. Coordinar a los Agentes del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos relacionados con la desaparición de personas, así como al personal policial, pericial y administrativo a su cargo. III. Diseñar, instrumentar y coordinar el programa estatal de búsqueda de personas no localizadas. IV. Llevar la información estadística de las

Coahuila de Zaragoza, para coordinar a los Agentes del Ministerio Público, la Policía Investigadora, los Peritos Forenses y personal administrativo con el fin de lograr una adecuada investigación criminal y búsqueda de las personas desaparecidas. Si bien se creó esta Subprocuraduría, es necesario asignarle una destinación presupuestal exclusiva para su tarea y fortalecer el proceso de selección y capacitación de su personal.

8. Por otra parte, existe el Plan Estatal de Desarrollo 2011 – 2017³⁰, único del gobierno de Coahuila, producto de la participación de más de 3,200 propuestas de diversos sectores estatales y de la sociedad civil, en el cual se establecieron cuatro ejes³¹ de desarrollo dentro de los cuales están el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana, el programa integral de seguridad pública, la prevención social de la violencia y el nuevo sistema de justicia penal. Es necesario definir más específicamente las asignaciones presupuestales en cada una de estas materias.
9. En materia de política criminal, análisis de información y de macro-contexto sobre el fenómeno de desaparición forzada en el estado de Coahuila, con fundamento en los objetivos 4.10³² del Plan Estatal de Desarrollo 2011 -2017 y mediante iniciativa del Decreto 338, en enero de 2016 se reformaron algunos artículos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de los cuales se eliminó la estructura orgánica de la Dirección de Política Criminal y se otorgaron facultades a la Coordinación General de Análisis de Información y de Inteligencia Patrimonial y Económica para el análisis de los índices de criminalidad y elaborar los planes de políticas públicas para prevenir y combatir el delito. Hasta el momento en la tarea del diseño de una política criminal hay mucho por hacer. Independientemente de que la oficina de política criminal de la Fiscalía

investigaciones. V. Las demás que sean consecuencia de sus funciones y necesarias para el buen funcionamiento de la subprocuraduría que le encomiende el Procurador.

³⁰ En http://coahuila.gob.mx/archivos/pdf/Publicaciones/coahuilagobmx_20120528.pdf

³¹ a) Un Nuevo Gobierno, b) Una Nueva Ruta al Desarrollo Económico, c) Una Nueva Propuesta para el Desarrollo Social y d) Un Nuevo Pacto Social.

³² Objetivo 4.10. Procuración de justicia: Proporcionar a la ciudadanía coahuilense servicios de procuración de justicia de excelencia, basados en acciones eficaces de investigación y persecución de los delitos, así como en el desempeño respetuoso de los derechos humanos y la atención integral a las víctimas y ofendidos del delito.

General del Estado de Coahuila vuelva a ser una dirección o se conserve como una Unidad que dependa de la Coordinación General de Análisis de Información y de Inteligencia Patrimonial y Económica, el problema a solucionar es la falta de voluntad política y apoyo presupuestal, además de que se asignen personal de planta y los recursos administrativos y logísticos necesarios.

10. A pesar de que la Procuraduría tiene la competencia para llevar la información estadística de las investigaciones en materia de personas desaparecidas y que por recomendación de los consultores ya se creó el grupo especial para la investigación de los doce casos priorizados, con una metodología y plan de investigaciones, queda pendiente la puesta en funcionamiento de la unidad para el análisis de información y estudio macro-contextual del delito de desaparición forzada en el Estado de Coahuila, en cuya creación se ha mostrado interesado, en repetidas oportunidades, el gobernador Rubén Moreira Valdez. Las características o condiciones mínimas para la puesta en marcha de esta unidad son objeto de estudio, más adelante, en este informe.
11. Uno de los aportes más importantes de esta consultoría es la inclusión de elementos de priorización de casos, con la participación de los familiares de las víctimas de los cuatro colectivos y funcionarios de la Subprocuraduría, la cual permitió formar el grupo especial de investigaciones de los doce casos priorizados. Esta nueva metodología implica, necesariamente, que se reformule el contenido del programa de Derechos Humanos y el Plan de Desarrollo 2011 – 2017 de Coahuila, a futuro, para darle la importancia a esta nueva metodología de investigación que no puede quedarse solamente en los doce casos priorizados.
12. Por último, cabe señalar que en la respuesta del Estado de Coahuila de Zaragoza al informe: “Atrocidades innegables confrontando crímenes de lesa humanidad en México”, publicado por Open Society Foundation³³, el Gobierno de Coahuila reconoce públicamente la magnitud del fenómeno de desaparición de personas como una crisis de derechos humanos, crímenes atroces e impunidad.

³³ En: <http://coahuila.gob.mx/archivos/pdf/Publicaciones/Docs%20consulta/Informe-Open%20Society%20Foundations-web.pdf> (ver página 12).

El reconocimiento público que ha hecho el gobierno acerca del problema de desaparición de personas es parte de la satisfacción dentro del derecho a la reparación que tienen los familiares de las víctimas.

ii. Programa de protección a víctimas, testigos y terceros intervinientes en el proceso penal

El EC ha insistido en la necesidad de implementar un Sistema de Protección a Víctimas, Testigos y Terceros Intervinientes en el Proceso Penal en cumplimiento de lo ordenado por la Ley Orgánica de la Procuraduría del 2016 y la Ley General de Víctimas y acorde con los estándares internacionales.

A pesar de que este es un tema transversal que no corresponde al objeto de la consultoría, toma gran importancia el funcionamiento de un sistema de protección en el Estado de Coahuila como herramienta para efectivizar la información conducente a la búsqueda e investigación ya que permite proteger y minimizar los riesgos de los familiares de las víctimas de desaparecidos, testigos y terceros intervinientes en el proceso penal; sin embargo, esto no es posible porque el sistema de protección existente en el Estado es ofrecido por entidades de la policía o fuerza pública, y, a juicio de los familiares de los desaparecidos, en muchos de los casos, algunos de sus miembros se encuentran comprometidos con lo ocurrido a sus familiares.

Existe un alto número de personas que, por temor a represalias, no se atreven a denunciar. Incluso, en la actualidad, en las entrevistas con los familiares de las víctimas, el EC ha sido informado que, con posterioridad a la ampliación de las denuncias, han sido amenazados para que no continúe el interés y presión sobre las investigaciones so pena de correr la misma suerte de sus seres queridos desaparecidos. Tampoco existe un mecanismo de protección para victimarios o cómplices dispuestos a contribuir eficazmente con las autoridades en materia de investigación, responsabilidad y localizaciones de los cuerpos o resto óseos de los desaparecidos. Los mismos miembros de las organizaciones criminales han referido a los familiares la imposibilidad de suministrar información dado que el Estado no tiene los mecanismos de protección requeridos.

En la Subprocuraduría de Investigaciones Especiales, Atención y Protección a Víctimas y Testigos se creó y se implementó la Dirección General de Atención y Protección a Víctimas y Ofendidos que se encarga de la orientación jurídica, reparación del daño y servicios sociales de asistencia y asuntos preventivos en salud y educación. A la fecha no se ha implementado la Dirección General de Protección a Testigos y Terceros Involucrados en el Proceso Penal encargada del estudio de riesgo y protección de la vida e integridad de personas, tal como lo ordenó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza. El EC, recomienda que se destinen los recursos presupuestales, logísticos y humanos para la puesta en funcionamiento de este programa de protección, que es diferente y se confunde, por la forma como está redactada en la Ley Orgánica de la Fiscalía, con la Dirección General de Atención y Protección a Víctimas y Ofendidos del artículo 9, numeral 2.3.3.

iii. Dirección General de Responsabilidades

En la reunión del 20 de mayo de 2017, en el informe presentado al gobernador, el EC advirtió la necesidad de revisar el régimen disciplinario en el Estado de Coahuila – Reglamento Interno de la Dirección General de Responsabilidades, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia–, considerando que el término de tres (3) meses para la prescripción de la acción administrativa era muy corto y eso explicaba, en parte, el alto grado de impunidad en materia de responsabilidad existente. Como consecuencia, el Gobernador ordenó a la Directora General de Responsabilidades, revisar y rendir un informe de la legislación al respecto.

Posteriormente, mediante entregable del 31 de mayo de 2017, el EC insistió en la necesidad de avanzar en esta revisión y reforma. A la fecha el informe ordenado por el Gobernador no ha sido elaborado ni presentado a los consultores. No obstante, el 19 de julio de 2017, el gobierno federal creó la Ley General de Responsabilidades Administrativas y amplió el término de prescripción a tres (3) años para faltas administrativas y de siete (7) años para faltas graves.

Los resultados de la Dirección General de Responsabilidades, a la fecha, dejan mucho que desear frente a las demandas y quejas de los familiares de las víctimas y sus

representantes en contra de los funcionarios de la Subprocuraduría. Se solicitó información sobre procesos administrativos y/o disciplinarios que se estén adelantando dentro de las investigaciones priorizada, a lo que se respondió que de acuerdo con la solicitud de fecha 31 de octubre del presente año, a partir de recibidos los oficios 720/2017 y 721/2017 suscritos por el Licenciado José Ángel Herrera Cepeda, Fiscal de Personas Desaparecidas, se iniciaron las investigaciones administrativas 29/2017 y 28/2017 y, con respecto a la queja interpuesta por las ciudadana Estela Castañeda Lomas por la pérdida de la evidencia dentro de la averiguación previa número 012/2010, se adelantó proceso administrativo de responsabilidad número 12/2015³⁴.

Por otra parte, los consultores solicitaron, en diferentes reuniones con los representantes de los cuatro colectivos, una lista de las quejas presentadas ante la Dirección General de Responsabilidades por los familiares de los desaparecidos sin que, hasta la fecha de cierre del informe, haya una respuesta al respecto de ninguno de los cuatro colectivos.

iv. Unidad de Búsqueda Inmediata (UBI)

La Unidad Especializada de Búsqueda Inmediata fue creada por Acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de fecha viernes 13 de mayo del 2015³⁵. Su titular tiene el carácter de Agente del Ministerio Público, nombrado directamente por el Procurador General de Justicia del Estado, y su competencia se fija en realizar, dirigir, coordinar y supervisar las acciones tendientes a la búsqueda y localización inmediata de personas desaparecidas dentro de las noventa y seis horas (96) siguientes al suceso de la desaparición. Una vez superado este término la averiguación corresponde a la Subprocuraduría, la cual debe dar inicio a la Carpeta de Investigación.

Según lo informado por el Jefe de la Unidad de Búsqueda, existe coordinación y apoyo mutuo con la Subprocuraduría para desarrollar las investigaciones con el propósito de localizar a las personas reportadas. Al respecto, entregó a la consultoría el Manual de Coordinación interno que deben seguir tanto el personal de la Subprocuraduría como la

³⁴ En oficio FGE-DGCV/0610/2017 de fecha de 7 de noviembre de 2017.

³⁵ Acuerdo por el que se crea la Unidad Especializada de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de fecha viernes 13 de mayo del 2015.

Unidad Especializada de Búsqueda Inmediata y la Alerta Ámber, donde se establecen los trámites a seguir en cada una de las áreas y se especifica cómo opera la transmisión de casos una vez concluido el término de las 96 horas, quién atiende el caso si se trata de personas menores o mayores de edad, etc., además de algunas precisiones importantes, a saber:

- Si la desaparición tiene más de 96 horas, el Ministerio Público en turno le asigna, en forma inmediata, número de carpeta de investigación y la da de alta en la bases de datos que, para tal efecto, se llevan para dar continuidad a la investigación correspondiente.
- Si la persona se localiza dentro de las 96 horas se da por concluido el caso y sólo quedará registrado con el número consecutivo de control interno que se le haya asignado.
- Si no se localiza dentro de las 96 horas se turna al Ministerio Público el expediente completo para que se le asigne número de Carpeta de Investigación y lo dé de alta en las bases correspondientes para continuar con las investigaciones que correspondan.
- Cuando exista en una denuncia o reporte por desaparición de persona mayor o menor de edad, indicios graves concurrentes y convergentes que pongan de manifiesto o que se advierta fehacientemente que puede tratarse de una privación de la libertad o cualquier otro delito grave, podrá pasar directamente al Ministerio Público adscrito a la Subprocuraduría sin necesidad de agotar las 96 horas.

Igualmente informa que en la Unidad se aplican los siguientes instrumentos: Protocolo Homologado de Investigación de Personas Desaparecidas, el Protocolo Alerta Ámber y el Manual de Cooperación entre Fiscalía de Personas Desaparecidas, Unidad Especializada de Búsqueda Inmediata y Alerta Ámber, más no el Protocolo Alba que aún no ha sido implementado en Coahuila.

Otra de las funciones de la UBI consiste en servir de filtro a la Subprocuraduría para que allí sólo se lleven los casos que puedan configurar delito. El Jefe de la UBI entrega copia del reporte de los resultados de la búsqueda de las personas reportadas como desaparecidas durante las primeras 96 horas, logrando un 98% de efectividad en su localización.

El EC advirtió, desde el primer informe, que, a pesar de los buenos propósitos que se tuvieron para la creación de esta Unidad al estar adscrita al despacho de Procurador, se observa la desarticulación en el flujo de información entre esta Unidad y la Subprocuraduría, lo que hace que se pierda información esencial que podría servir para orientar la búsqueda, la investigación, la identificación o individualización de los victimarios, hipótesis y líneas de investigación, el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables. Además, se identificó que cumplido el tiempo de investigación de la UBI no se cumple con el propósito de la búsqueda de las personas desaparecidas con posterioridad a esta temporalidad (las 96 horas), es decir, tampoco se está realizando la búsqueda por parte de la Subprocuraduría.

Visto el Manual de Coordinación interno que deben seguir tanto el personal de la Subprocuraduría como la Unidad Especializada de Búsqueda Inmediata, se advierte que carece de información específica del desaparecido como el grado de escolaridad y/o actividad académica actual, ocupación, pertenencia grupal, antecedentes judiciales, descripción morfológica, señales particulares, antecedentes médicos, antecedentes odontológicos, prendas de vestir, teléfonos, redes sociales y otros medios de comunicación que ayuden a rastrear información, información de personas que pueden aportar muestra biológica, presunción de supuesto responsable del hecho, antecedentes y hechos posteriores a la desaparición, entre otros.

Se recomienda la aplicación del Protocolo Alba y se aconseja la unificación de protocolos a nivel nacional.

a. Recomendaciones para la Unidad de Búsqueda Inmediata

La Unidad de Búsqueda Inmediata no tiene acceso a los sistemas de información de la Procuraduría ni a las bases de datos a nivel Nacional necesarios para las acciones de búsqueda. Se hace necesario reforzarla, canalizando las necesidades en materia de recursos humanos, técnicos, logísticos y científicos, y unificar los sistemas y bases de datos con informaciones de personas desaparecidas que permitan dar cumplimiento a la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas.

La UBI solo cuenta con una base de datos de reportes por región, denominada “UEBI 96 horas” y los rubros que la componen son los siguientes: datos completos de la persona

reportada como desaparecida, datos de la persona que reporta, sus respectivas direcciones y teléfonos y posible causa de su desaparición; además, número de personas reportadas como desaparecidas en el Estado y los rubros de fecha, región, sexo y estado del reporte.

El Jefe de la UBI, en oficio o No. UEBI/077/2017 con fecha a 16 de Noviembre de 2017, expone que:

para datos de fecha de los reportes es necesario consultar la base de datos debido a la cantidad de los mismos, y respecto al estado del reporte todos son localizados ya que las personas que no lo son, sus carpetas se remiten al Ministerio Público en turno adscrito a la fiscalía de desaparecidos, después de las 96 horas que tiene esta unidad para investigar dichos asuntos.

El EC recomienda que la creación de la Unidad de Búsqueda, contemplada en la nueva Ley General de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, no solo tenga capacidad para realizar la búsqueda inmediata de las personas desaparecidas, sino que, además, efectúe una investigación de búsqueda con reconstrucción de los lugares a los cuales pudo haber sido llevada la persona en contra de su voluntad y con capacidad para revisar cuarteles militares y cárceles, es decir, una Unidad de Búsqueda con atribuciones reales. Además, que cuente con grupos de búsqueda, conformados por funcionarios especializados y con policía propia, que puedan implantar mecanismos y metodologías ágiles en la localización y con apego a los derechos humanos. Así mismo, deberá tener alta capacidad operativa y una metodología de investigación basada en trabajo de inteligencia y análisis de contextos macro criminales.

v. Unidad de Análisis y Contexto (UAC)

A partir del diagnóstico de octubre de 2015, el EC propuso al Gobernador, a la PGJE y a los demás intervinientes del *memorandum* de entendimiento la implementación de nuevas herramientas y metodologías de investigación, como equipos o unidades especializadas en la recolección, sistematización y análisis de la información y datos de inteligencia sobre los crímenes complejos y el contexto de su comisión³⁶. De estas unidades se obtienen insumos que incorporan, a la búsqueda e investigación, elementos de marco teórico como el análisis de contexto³⁷, los patrones de crimen³⁸, las prácticas y *modus operandi*, la asociación de casos del mismo espectro, los enfoques diferenciales que se requieran (edad, género, raza, etnia, orientación sexual y situación de discapacidad), los perfiles de los victimarios para establecer si se está ante estructuras de crimen organizado o de criminalidad común, si en los hechos existe intervención de servidores públicos y determinar los objetivos de estas estructuras (políticas y/o planes criminales)³⁹.

Para llevar a cabo la propuesta, se planteó el diseño e implementación de una UAC, cuyas funciones de recolección y gestión de información criminal, análisis estadístico y espacial de crimen, análisis de conducta y patrones criminales, análisis de redes

³⁶ “Contexto: Marco de referencia contentivo de aspectos esenciales, acerca de elementos de orden geográfico, histórico, político, económico y social, en el cual se han perpetrado delitos por parte de grupos criminales, incluidos aquellos en los que servidores públicos y particulares colaboran con aquellos. Debe igualmente comprender una descripción de la estrategia de la organización delictiva, sus dinámicas regionales, aspectos logísticos esenciales, redes de comunicación y mantenimiento de redes de apoyo...”. Directiva 001 del 4 de octubre de 2012 Fiscalía General de la Nación Colombia.

³⁷ Comprensión del escenario general, de la problemática, causas, razones, consecuencias, efectos, factores de incidencia.

³⁸ “Patrones de Crimen. Conjunto de actividades, medios logísticos, de comunicación, y *modus operandi* delictivo, desarrollados en un área y periodos de tiempo determinados, de los cuales se pueden extraer conclusiones respecto a los diferentes niveles de mando y control de la organización criminal. Su determinación ayuda a establecer el grado de responsabilidad penal de sus integrantes y hace parte fundamental de la construcción del contexto”. Directiva 001 de octubre 4 de 2012 Fiscalía General de la Nación, Colombia

³⁹ Análisis criminal: Es el estudio sistemático e interdisciplinario del delito y de los factores problemáticos que alteran la convivencia social e interesan a la investigación penal (sociodemográficos, espaciales y temporales).

criminales y análisis contextual (factores socioeconómicos, políticos, culturales, demográficos, sanitarios, etc.) sirvan de soporte a la Subprocuraduría para⁴⁰:

1. Identificar los factores socioeconómicos, culturales, demográficos, políticos, ambientales, culturales en los ámbitos espacial y temporal que generan las dinámicas criminales, en una región y periodo de tiempo específicos.
2. Comprender las dinámicas criminales de los principales actores al margen de la ley, tales como su *modus operandi*, organización y el impacto de sus actividades criminales en la sociedad –por periodo de tiempo y área–, para comprender el contexto en el que se cometen los delitos y desarrollar líneas y estrategias de investigación acordes con las características de los hechos criminales.
3. Identificar la naturaleza de los delitos y determinar si forman parte de un patrón de conducta criminal o si, por el contrario, representan hechos aislados. Para esto se llevan a cabo tareas de identificación de individuos, grupos criminales, estructuras, relaciones, capacidad operativa, recursos y organización.
4. A partir del análisis de patrones criminales y del contexto en el que se cometen los delitos, desarrollar y proponer líneas y estrategias de investigación efectivas, como soporte a los funcionarios y órganos competentes dentro de la Subprocuraduría, que permitan abrir investigaciones y procesos, obtener sentencias y buscar efectivas sanciones a los implicados de forma ajustada tanto a la normativa sustantiva y procesal interna como a los estándares internacionales.
5. Determinar la magnitud de la conducta criminal y su efecto sobre el tejido social para elaborar informes temáticos y de situación que permitan a las autoridades implementar estrategias de prevención del delito.
6. Proveer a la Subprocuraduría información que permita optimizar la gestión de recursos y carga de trabajo destinados a los casos mediante el análisis de prioridades.

⁴⁰ Proyecto de asistencia técnica a la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza, diseño e implementación de una unidad de análisis de patrones criminales y de contexto Guillermo Bedoya Jiménez, PhD. Mayo 2017.

7. Producir informes de situación de los casos junto a otras dependencias de la Subprocuraduría para informar a las víctimas y organizaciones de la sociedad civil de acuerdo con lo estipulado en la ley. Para llevar a cabo el proceso de implementación y puesta en marcha de UAC se planteó una intervención en 3 fases:

- **Fase I:** Diagnóstico, toma de contacto (para determinar los recursos específicos que se necesitarán en el medio y largo plazo), módulo de capacitación I (aspectos funcionales, estándares de operación, aspectos metodológicos e introducción a los aspectos técnicos), organización y puesta en marcha de la Unidad, selección de casos, descripción y asignación de funciones, definición de estrategias de evaluación y seguimiento e inicio de actividades.
- **Fase II:** Modulo de capacitación II (aspectos técnicos y métodos de presentación de resultados y cooperación con otros órganos judiciales), seguimiento y estrategia de divulgación de las actividades de la Unidad así como la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil y de otros órganos de procuración de justicia relevantes (jueces, agentes del ministerio público, agentes ministeriales, etc.).
- **Fase III:** Modulo de capacitación III (software, hardware, desarrollo de líneas y estrategias de investigación), ajustes finales, seguimiento y evaluación del proceso de implementación de la Unidad y cierre de proyecto.

El EC trabajó en la Fase I en conjunto con la Dirección General Jurídica de Derechos Humanos y Consultiva; la Coordinación de la Unidad de Análisis de Información y de Inteligencia Patrimonial y Económica; la Dirección General del Centro de Profesionalización, Acreditación, Certificación y Carrera; la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas; los representantes de FUUNDEC y CDDHFL; el Grupo Autónomo de Trabajo y con los representantes de colectivos de víctimas (Familias Unidas, Alas de Esperanza y Grupo Vida).

Como resultado de esta labor, el EC propuso aprovechar las capacidades (humanas, técnicas, capacitación) de la Unidad de Análisis y Gestión de la Información para constituir la UAC, motivo por el cual se gestionó ante el Procurador la asignación de una

nueva oficina, sala de juntas y equipamiento de cómputo y de oficina para la Unidad de Análisis y Gestión de la Información, las cuales fueron proporcionadas en la Delegación Sureste (Saltillo).

En la reunión del 22 de julio de 2017, ante el Grupo Autónomo de Trabajo y los demás participantes del proyecto, el EC solicitó al Gobernador y al Procurador la asignación de recursos humanos (2 o 3 criminólogos, 1 perito en criminalística, 3 policías investigadores, 2 o 3 administrativos o secretarios) y logísticos (vehículos, equipos de oficina –computo, escáner, fotocopidora–) mínimos para poder avanzar en la Fase II del diseño e implementación de la UAC; además de garantizar la participación de un analista de trayectoria internacional en Unidades de Análisis Criminal y Contexto para complementar el trabajo de la consultoría en la definición de los objetivos, estructura, funciones, perfiles y capacitación de los funcionarios.

A pesar de la trascendencia y utilidad de la UAC para la Subprocuraduría en los temas de búsqueda e investigación de los casos de personas desaparecidas, esta propuesta no tuvo eco en el Gobierno y no se logró el respaldo suficiente de las autoridades para materializar las Fase II y III del Proyecto.

vi. Trabajo de colaboración con los colectivos de familias de personas desaparecidas en el Estado de Coahuila

El trabajo del equipo de consultores se ha venido realizando con los cuatro grupos de familiares de personas desaparecidas que demandan justicia en el Estado de Coahuila: Alas de Esperanza, Familias Unidas, FUUNDEC y Grupo Vida. En torno al grupo de familias, se calcula que lo integra un aproximado de 420 familias, conformadas, aproximadamente, por 1420 personas o víctimas indirectas.

Por colectivo se vinculan: Alas de Esperanza 68 familias (150 personas o víctimas indirectas, aproximadamente); Familias Unidas 160 familias (cerca de 500 personas o víctimas indirectas); FUUNDEC 120 Familias (450 personas o víctimas indirectas, aproximadamente), y Grupo Vida 72 familias (320 personas o víctimas indirectas, aproximadamente).

En este marco, el EC ha realizados las siguientes reuniones, habiéndose acordado, desde el inicio de la consultoría, no llevar listados de asistencia por razones de confidencialidad.

a. FUUNDEC (Saltillo, Coahuila)

Número y fechas de talleres, reuniones, capacitación, seguimiento de casos y mesa de seguimiento de los casos priorizados.	- Se han realizado más de 15 reuniones. - Se tiene respaldo fotográfico de algunas de estas sesiones.
Número de asistentes	Según el objetivo de cada reunión varía el número de asistente. Por ejemplo, a la mesa de seguimiento del caso priorizado solo asistió la familia de los desaparecidos, mientras que a la capacitación en la ciudad de Torreón asistieron seis (6) personas.
Objetivos	- Informar los objetivos y avances de la consultoría. - Informar sobre cada una de las etapas de la consultoría. - Informar sobre la selección de casos y los que componen el grupo especial para las investigaciones de los doce casos priorizados. - Explicar la importancia de la aplicación de la matriz, la nueva metodología de investigación y el plan de investigación. - Discutir temas varios de capacitación. - Presentación y seguimiento de la matriz de cada caso priorizado seleccionado a los familiares de los desaparecidos según su competencia.
Resultados	Los colectivos son más y mejor informados sobre sus derechos y sobre el desarrollo de las acciones de búsqueda e investigación en sus casos. En diferentes oportunidades expresaron su satisfacción por el trabajo de los consultores.
Retos	- Asegurar el continuo fortalecimiento de la unidad entre los cuatro colectivos de Coahuila. - Impulsar y continuar con una capacitación sostenida a los miembros de FUUNDEC sobre sus derechos y metodología de investigación. - Asegurar la continuidad y sostenibilidad de los espacios políticos y sociales ganados por FUUNDEC durante la gobernación de Rubén Moreira Valdez.
Recomendaciones	Suministrar las listas de las quejas presentadas ante la Comisión Derechos Humanos del Estado de Coahuila y la lista de las quejas presentadas ante la Dirección General de Responsabilidades de la Procuraduría.
Otras Valoraciones	Muy importante continuar con el liderazgo y empoderamiento político a nivel local, estatal, federal e internacional que caracteriza a FUUNDEC.

b. Familias Unidas (Piedras Negras, Coahuila)

Número y fechas de talleres, reuniones, capacitación, seguimiento de casos y mesa de seguimiento de los casos priorizados	- Se han realizado aproximadamente 12 reuniones. - Se tiene respaldo fotográfico de algunas de estas sesiones.
Número de asistentes	Según el objetivo de cada reunión varía el número de asistente. Por ejemplo, a la mesa de seguimiento del caso priorizado sólo asistió la familia de los desaparecidos, mientras que a la capacitación impartida en Piedras Negras asistieron doce (12) personas.
Objetivos	- Informar los objetivos y avances de la consultoría. - Informar sobre cada una de las etapas de la consultoría. - Informar sobre la selección de casos y los que componen el grupo especial para las investigaciones de los doce casos priorizados. - Explicar la importancia de la aplicación de la matriz, la nueva metodología de investigación y el plan de investigación. - Discutir temas varios de capacitación. - Presentación y seguimiento de la matriz de cada caso priorizado seleccionado a los familiares de los desaparecidos según su competencia.
Resultados	Los colectivos son más y mejor informados sobre sus derechos y sobre el desarrollo de las acciones de búsqueda e investigación en sus casos. En diferentes oportunidades expresaron su satisfacción por el trabajo de los consultores.
Retos	- Asegurar el continuo fortalecimiento de la unidad entre los cuatro colectivos de Coahuila. - Impulsar y continuar con una capacitación sostenida a los miembros del colectivo Familias Unidas sobre sus derechos y metodología de investigación. - Asegurar la continuidad y sostenibilidad de los espacios políticos y sociales ganados por el colectivo Familias Unidas durante la gobernación de Rubén Moreira Valdez.
Recomendaciones	- Suministrar las listas de las quejas presentadas ante la Comisión Derechos Humanos del Estado de Coahuila y la lista de las quejas presentadas ante la Dirección General de Responsabilidades de la Procuraduría. - Asegurar que Familias Unidas tengan representación en el Grupo Autónomo de Trabajo (GAT).
Otras Valoraciones	Muy importante continuar con el liderazgo y empoderamiento político a nivel local, estatal, federal e internacional que caracteriza a FUUNDEC.

c. Alas de Esperanza (Allende, Coahuila)

Número y fechas de talleres, reuniones, capacitación, seguimiento de casos y mesa de seguimiento de los casos priorizados	- Se han realizado aproximadamente 12 reuniones. - Se tiene respaldo fotográfico de algunas de estas sesiones.
Número de asistentes	Según el objetivo de cada reunión varía el número de asistente. Por ejemplo, a la mesa de seguimiento del caso priorizado sólo asistió la familia de los desaparecidos, mientras que a la capacitación impartida en Allende asistieron quince (15) personas.
Objetivos	- Informar los objetivos y avances de la consultoría. - Informar sobre cada una de las etapas de la consultoría. - Informar sobre la selección de casos y los que componen el grupo especial para las investigaciones de los doce casos priorizados. - Explicar la importancia de la aplicación de la matriz, la nueva metodología de investigación y el plan de investigación. - Discutir temas varios de capacitación. - Presentación y seguimiento de la matriz de cada caso priorizado seleccionado a los familiares de los desaparecidos según su competencia.
Resultados	Los colectivos son más y mejor informados sobre sus derechos y sobre el desarrollo de las acciones de búsqueda e investigación en sus casos. En diferentes oportunidades expresaron su satisfacción por el trabajo de los consultores.
Retos	- Asegurar el continuo fortalecimiento de la unidad entre los cuatro colectivos de Coahuila. - Impulsar y continuar con una capacitación sostenida a los miembros de Alas de Esperanza sobre sus derechos y metodología de investigación. - Asegurar la continuidad y sostenibilidad de los espacios políticos y sociales ganados por Alas de Esperanza durante la gobernación de Rubén Moreira Valdez.
Recomendaciones	- Suministrar las listas de las quejas presentadas ante la Comisión Derechos Humanos del Estado de Coahuila y la lista de las quejas presentadas ante la Dirección General de Responsabilidades de la Procuraduría. - Asegurar que Alas de Esperanza tenga representación en el Grupo Autónomo de Trabajo (GAT).
Otras Valoraciones	Alas de Esperanza se caracteriza por las actividades de rastreo y así se refleja en los expedientes; sin embargo, se sugiere más empoderamiento en el desarrollo del derecho al acceso a la justicia y sus implicaciones frente a la responsabilidad del Estado.

d. Grupo Vida (Torreón, Coahuila)

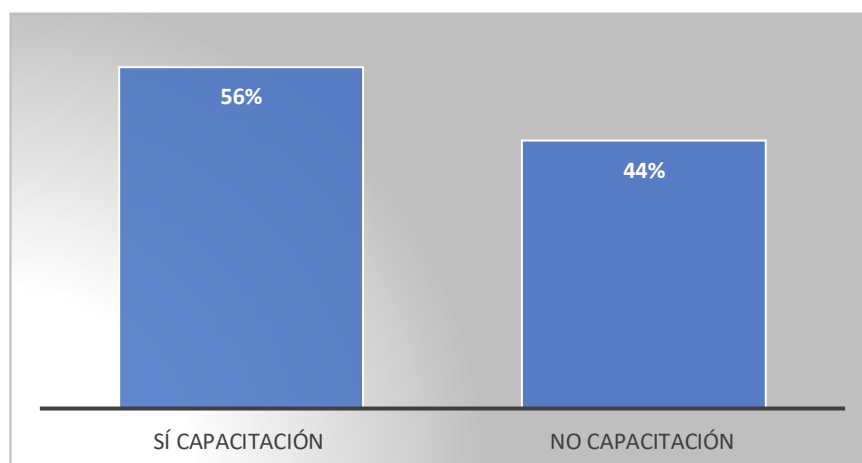
Número y fechas de talleres, reuniones, capacitación, seguimiento de casos y mesa de seguimiento de los casos priorizados	- Se han realizado más de 15 reuniones. - Se tiene respaldo fotográfico de algunas de estas sesiones.
Número de asistentes	Según el objetivo de cada reunión varía el número de asistente. Por ejemplo, a la mesa de seguimiento del caso priorizado solo asistió la familia de los desaparecidos, mientras que a la capacitación en la ciudad de Torreón asistieron treinta y cuatro (34) personas.
Objetivos	- Informar los objetivos y avances de la consultoría. - Informar sobre cada una de las etapas de la consultoría. - Informar sobre la selección de casos y los que componen el grupo especial para las investigaciones de los doce casos priorizados. - Explicar la importancia de la aplicación de la matriz, la nueva metodología de investigación y el plan de investigación. - Discutir temas varios de capacitación. - Presentación y seguimiento de la matriz de cada caso priorizado seleccionado a los familiares de los desaparecidos según su competencia.
Resultados	Los colectivos son más y mejor informados sobre sus derechos y sobre el desarrollo de las acciones de búsqueda e investigación en sus casos. En diferentes oportunidades expresaron su satisfacción por el trabajo de los consultores.
Retos	- Asegurar el continuo fortalecimiento de la unidad entre los cuatro colectivos de Coahuila. - Impulsar y continuar con una capacitación sostenida a los miembros de Grupo Vida sobre sus derechos y metodología de investigación. - Asegurar la continuidad y sostenibilidad de los espacios políticos y sociales ganados por Grupo Vida durante la gobernación de Rubén Moreira Valdez.
Recomendaciones	- Suministrar las listas de las quejas presentadas ante la Comisión Derechos Humanos del Estado de Coahuila y la lista de las quejas presentadas ante la Dirección General de Responsabilidades de la Procuraduría. - Asegurar que el Grupo Vida tenga representación en el Grupo Autónomo de Trabajo (GAT).
Otras Valoraciones	El Grupo Vida se caracteriza por sus actividades de rastreo y auxilios socio-económicos a los familiares de las víctimas; sin embargo, se sugiere más empoderamiento en el desarrollo del derecho al acceso a la justicia y sus implicaciones frente a la responsabilidad del Estado.

vii. Capacitación de funcionarias, funcionarios y familiares de personas desaparecidas

La siguiente información es un diagnóstico y evaluación de las fortalezas y retos, en materia de capacitación para la Subprocuraduría, realizado por el equipo de consultores entre los meses de enero y septiembre del 2017.

A pesar de que está establecido dentro de las prioridades del PEDH, la mayoría de las y los funcionarios de la Subprocuraduría no tienen capacitación en temas de derechos humanos y desaparición forzada. Lo anterior se evidenció con la información sustentada en la lista oficial enviada a los consultores a través de correo electrónico⁴¹, la cual se encuentra, también, en el “Cuadro del perfil de capacitación de funcionarios de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas” del entregable de agosto de 2017. Además, esta deficiencia se pudo observar durante las reuniones de trabajo y de capacitación sostenidas por esta consultoría con funcionarios de la Subprocuraduría.

Adicionalmente, a pesar de que se van a cumplir dos años desde que empezó a regir el Nuevo Sistema Penal Acusatorio en el Estado de Coahuila de Zaragoza, sólo el 56% de los funcionarios de la Subprocuraduría han recibido capacitación acerca del tema, tal como lo sustenta la lista oficial enviada a los consultores a través de correo electrónico, el 30 de agosto del 2017, por Betty Torres.



Gráfica 1. Porcentaje de las y los funcionarios de la Subprocuraduría en el sistema penal acusatorio.

Muestra: Setenta y ocho (78) funcionarios (31 mujeres y 47 hombres) de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas.

Fuente: Centro de Profesionalización, Acreditación, Certificación y Carrera.

⁴¹ Enviado por Betty Torres (brandonbety@hotmail.com), del Centro de Profesionalización, Certificación y Acreditación, el 30 de agosto del 2017.

TEMAS DE CAPACITACIÓN	CANTIDAD DE PERSONAS CAPACITADAS (31 mujeres - 47 hombres)
Curso Taller de Investigación Criminal aplicado al Sistema Penal Acusatorio	44
Programa de Formación Inicial para Agentes del Ministerio Público	31
Programa de Formación Inicial para Policías Investigadores	28
Programa de Formación para Policías Investigadores Activos	16
Taller de Sensibilización y capacitación sobre género, salud y la Norma 046-SSA2-2005, Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres, Criterios de Prevención y Atención	8
Procedimientos, alcances y límites de la Genética Forense	8
Taller de Sensibilización y capacitación sobre género, salud y la Norma 046-SSA2-2005, Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres, Criterios de Prevención y Atención	7
Programa sobre las Modificaciones de las Unidades de Tramitación Masiva	5
Seminario - Taller de Genética Forense	5
Manual de Aplicación del Protocolo de Estambul	2
Programa Nacional de Capacitación sobre la Nueva Metodología para el Registro de los Delitos para Fines Estadísticos.	1
Protocolo modelo en materia de los delitos en feminicidio, desaparición forzada y tortura, con personal de INSUDE	1
Taller Toma de Datos a Familiares de Personas Desaparecidas	1

Tabla 5. Cuadro del perfil de capacitación de funcionarios de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas.

Fuente: Centro de Profesionalización, Acreditación, Certificación y Carrera.

En el cuadro anterior se evidencia que hace falta capacitación específica en derechos humanos, desaparición forzada, metodología de investigación y otros temas relacionados con la búsqueda e investigación de personas desaparecidas. Al respecto, cabe mencionar que no se proporcionó información a la consultoría acerca de las horas de los cursos mencionados en el cuadro y tampoco se proporcionó información de los docentes que ofrecieron los cursos.

Al margen de la formación académica que ofrece el Centro de Profesionalización, existen otras instituciones y organizaciones nacionales e internacionales que colaboran con temas específicos para la capacitación de los funcionarios de la actual Fiscalía General de Estado, como es el caso de la Academia Interamericana de Derechos

Humanos⁴², que es un referente, en México, por sus programas de derechos humanos con la participación de profesores internacionales de alto nivel. La Academia, a través de la facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila, está comprometida con la lucha contra el fenómeno de desaparición forzada e inició, en enero de 2015, la especialización en derechos de personas desaparecidas, a propósito del delito de desaparición de personas, con el fin de profesionalizar a funcionarios de la Procuraduría, abogados de la Comisión de Atención a Víctimas del Estado y a los familiares de las víctimas de los desaparecidos; sin embargo, el ausentismo de los funcionarios de la Subprocuraduría, en particular, llevó a la Academia a tomar la decisión de terminar esta especialización en diciembre de 2016, poniendo en evidencia la falta de compromiso real y voluntad institucional en lo que respecta al fortalecimiento de las capacidades de los encargados de hacer las investigaciones por el delito de desaparición forzada en el este de Coahuila.

Por otra parte, el EC constató con el Centro de Profesionalización que la Subprocuraduría no ha solicitado de manera concreta su colaboración para llenar los evidentes vacíos de capacitación de su personal. Por ende, la consultoría, durante los meses de agosto y septiembre de 2017, propició una reunión entre la directora del Centro de profesionalización y el Subprocurador de Personas Desaparecidas, en la que el director de dicha Subprocuraduría, el día 14 de septiembre de 2017, presentó un listado de temas de capacitación que urgen al personal de esta dependencia en materia de desaparición de personas y/o desaparición forzada.

Los anteriores eventos reflejan la escasa voluntad institucional o la falta de liderazgo y gerencia en materia de capacitación por parte de las personas y/o funcionarios encargados de la búsqueda e investigaciones por el delito de desaparición forzada al interior de la Subprocuraduría. Hasta el momento es posible afirmar que no existe un diagnóstico de competencias del personal que sirva como base para una estrategia de capacitación; sin embargo, por recomendaciones del EC, el Centro de Profesionalización, Certificación y Acreditación está diseñando, actualmente, un plan de capacitación especializado dirigido a los funcionarios de la Subprocuraduría para desarrollar en el 2018, el cual deberá ser obligatorio, continuo y específico, en el que se deben tener en

⁴² En: <https://www.academiaidh.org.mx/>

cuenta el apoyo de organizaciones nacionales e internacionales y los procesos de evaluación y seguimiento.

A juicio del EC, entre los temas más urgentes de capacitación para la Subprocuraduría están: Derechos Humanos, análisis de jurisprudencia de la Corte IDH, Recomendaciones Internacionales en la materia, derechos de las víctimas, teoría del delito, tipificación del delito de desaparición forzada, metodología de la investigación, técnica de entrevistas e interrogatorios, teoría de la prueba y/o evidencia, análisis de información y de contexto, criminalística, métodos de identificación, manejo del estrés y el pos-trauma.

Por otro lado, en el desarrollo de esta consultoría se encontraron serios vacíos de gerencia y liderazgo que afectan gravemente la buena marcha y aprovechamiento del recurso humano, administrativo y logístico. Por ende, es necesario insistir en la necesidad urgente de implementar, en los cargos de dirección, en los distintos niveles, la capacitación en temas de gerencia y liderazgo. El siguiente cuadro presenta los principales vacíos encontrados en esta materia:

Compromiso institucional vs. paternalismo, amiguismo y clientelismo	Respeto y filosofía de trabajo en equipo	Aprovechar los avances de la tecnología	Planeación	Aplicación de conceptos básico en administración de recurso humano y logístico
Políticas con criterios transparentes de estímulos y reconocimientos	Articulación en los canales institucionales de comunicación	Vencer el miedo al cambio	Método de trabajo en la investigación y dirección (inductivo-deductivo)	Criterios objetivos de selección de personal (perfiles)
Confianza institucional	Habilidades de escuchar y preguntar en las investigaciones	Apostar a la creatividad o innovación	Estrategias de monitoreo o vigilancia y evaluación de resultados	Políticas de desarrollo de capacidades y habilidades del personal
Políticas laborales incluyentes y de superación de perjuicios	Interpretación del lenguaje corporal en la actividad investigativa	Salir de la zona de confort	Procesos de certificación de calidad sobre buenas prácticas	Prioridad de las políticas de servicio al cliente
Planes de capacitación especializados, según las áreas	Pensamiento sistémico - holístico y analítico de contexto	Aprovechar los errores como oportunidad para el cambio o crecimiento	Criterios de simplificación, eficiencia y eficacia	Responsabilidades administrativas o disciplinarias

Tabla 6. Los 25 factores que afectan la gerencia y el liderazgo en la Procuraduría en Coahuila de Zaragoza

a. Consideraciones en cuanto el papel del Centro de Profesionalización, Acreditación, Certificación y Carrera en el tema de la capacitación

Al igual que la Ley Orgánica de la Procuraduría de 2016, la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía de 2017 no le da la importancia ni la relevancia requerida al tema de la capacitación. Las funciones del Centro de Profesionalización se definen entre mecanismos de reclutamiento, selección, certificación de competencias y el servicio profesional de carrera. Aunque en sus responsabilidades están la formación, desarrollo, capacitación, actualización y especialización, el Centro de Profesionalización no tiene el suficiente apoyo administrativo, logístico y presupuestal para atender, de manera excesiva, sus tareas en la formación académica que trata el artículo 88 de la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía.

Actualmente, el Centro de Profesionalización cuenta con la Dirección de Servicio Profesional de Carrera, Reclutamiento y Evaluación, con su respectivo director, y el Instituto de Estudios Penales que, a diferencia del anterior, no cuenta con un director ni un coordinador regional que permita descentralizar la labor de capacitación.

Sumado a lo anterior, el Instituto de Estudios Penales, y el mismo Centro de Profesionalización, carecen de instalaciones propias para capacitación, para lo que hacen uso de la infraestructura de otras instituciones como las de Seguridad Pública, pese a que ofrece, al año, cerca de 300 cursos, conferencias, congresos, cursos básicos de capacitación a los funcionarios de la Fiscalía, entre otros. Se sugiere la posibilidad de crear una sede regional en Torreón para cubrir las regiones de Laguna I y Laguna II; una segunda sede en Sabinas, como punto medio entre Piedras y Monclova, para cubrir las regiones Norte I, Norte II, la Carbonífera y el Centro; por su parte, la sede de Saltillo cubriría, exclusivamente, la región Sureste y la oficina central con todas las dependencias directas a cargo del Fiscal General del Estado. Lo anterior debe estar acompañado de herramientas tecnológicas o plataformas virtuales de educación a distancia para optimizar recursos y puede llegar a más beneficiarios en todas las regiones, para lo que es importante definir un presupuesto anual y determinado para el Instituto de Estudios Penales.

b. Talleres y capacitación brindada por el EC para la Subprocuraduría.

En julio del 2017, la consultoría inició capacitación y talleres a los agentes del ministerio público y policías investigadores de la Subprocuraduría, en Piedras Negras, Torreón y Saltillo, cuya actividad de capacitación fue informada al Centro de Profesionalización y se registró en las carpetas personales de cada uno de los asistentes, quienes recibieron los certificados de asistencia firmados por el Procurador del Estado.

Los temas tratados en los talleres de capacitación se abordaron con base en las reuniones efectuadas con los funcionarios de la Subprocuraduría, del estudio de expedientes y de la participación en mesas de seguimiento de casos. Se trataron conceptos básicos sobre los derechos humanos y su origen histórico; el Derecho Internacional Humanitario y mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos; los elementos del tipo penal de la desaparición forzada y delitos de lesa humanidad; y la metodología y el plan de investigación en el delito de desaparición forzada.

El equipo de consultores ha interactuado con todo el personal de dicha Subprocuraduría a través de conversaciones informales, talleres, capacitación y reuniones de trabajo.

Número de talleres	Tres (3).
Ciudades y sedes	Piedras Negras, Torreón y Saltillo.
Fecha de realización	24, 26 y 27 de julio de 2017.
Perfil y número de asistentes	Se dio capacitación a un total de 67 Agentes del Ministerio Público y Policías Investigadores.
Objetivo	Impartir, a los asistentes, conocimientos básicos sobre el origen y el concepto de los derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario y mecanismos internacionales de protección; los elementos del tipo penal, la metodología y el plan de investigación en el delito de desaparición forzada.
Resultados	Se pudieron observar considerables vacíos de los funcionarios de la Subprocuraduría en temas fundamentales para el buen ejercicio de sus funciones en materia del delito de desaparición de personas.
Retos	Lograr que se establezca un plan específico de capacitación integral para todos los funcionarios de la Subprocuraduría.
Recomendaciones	Se deben establecer controles de asistencia a los cursos, seminarios, talleres y programas de capacitación ofrecidos por el Centro de Profesionalización o colaboradores externos.

Tabla 7. Información concreta por taller.

De igual manera, se dio capacitación en materia de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con el caso “Campo Algodonero”:

Objetivos del Taller

Que los Agentes del Ministerio Público adscritos a la Dirección General de Contraloría y Visitaduría, así como, de la Fiscalía de Personas Desaparecidas, entiendan, después del taller práctico,

- a) las decisiones de fondo de la CIDH en la sentencia "Campo Algodonero".
- b) las recomendaciones en los temas de búsqueda, investigación e identificación de los hechos, así como la alegada falta de sanción a los funcionarios públicos involucrados con irregularidades en el presente caso (CIDH en la sentencia "Campo Algodonero").
- c) las garantías de no repetición de la CIDH en la sentencia "Campo Algodonero".

c. Talleres y Capacitación brindada por el EC a los familiares de los desaparecidos

La consultoría también brindó capacitación a los familiares de las víctimas de los desaparecidos. En septiembre de 2017, inició la capacitación a los familiares de los desaparecidos de los cuatro colectivos –FUUNDEC, Familias Unidas, Grupo Vida y Alas de Esperanza–. Los temas tratados fueron: derecho a la justicia, derecho a la verdad, derecho a la reparación y derecho a la garantía de no repetición de los familiares de las personas desaparecidas.

El objetivo de esta capacitación fue darle información suficiente a los familiares de los desaparecidos para que conozcan cuáles son sus derechos en materia de justicia, verdad, reparación integral y garantía de no repetición. A los cuatro talleres asistieron cerca de sesenta (60) personas y cada uno de los talleres tuvo una intensidad de cuatro (4) horas, con una metodología dinámica y participativa a través de juegos, concursos y dramatizaciones.

VII. METODOLOGÍA PARA LA PRIORIZACIÓN DE CASOS

i. Información técnica sobre la Priorización de Casos y criterios de selección para establecer la metodología de trabajo

a. Antecedentes

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el caso de la “Masacre del Mozote vs. El Salvador”⁴³, incluye un nuevo elemento de análisis centrado en la priorización de casos. La Corte Interamericana añade que la priorización dentro de las investigaciones macro criminales y, en este caso, de violaciones sistemáticas de derechos humanos debe ser un elemento a tener en cuenta por parte de los aparatos judiciales internos de los países respectivos.

La priorización se refiere al parámetro lógico que sirve para focalizar la acción investigativa del Ministerio Público hacia determinadas situaciones y casos con el fin de asegurar un mayor impacto y eficacia aprovechando los recursos administrativos y logísticos, estableciendo un orden de atención entre reclamos ciudadanos de justicia equivalentes y garantizando el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

b. Aspectos fundamentales sobre la priorización de casos

- **Socialización:** definir metas, propósitos, procedimientos, responsabilidades.
- **Enfoque diferencial:** interpretar las diferentes demandas de justicia de las víctimas, desde las características, necesidades, circunstancias e impactos de estos hechos en las mismas.
- **Eficiencia:** hacer que la priorización de situaciones y casos se refleje en el avance de las investigaciones y no se quede en una evaluación cuantitativa de procesos tramitados.

⁴³ Voto concurrente del juez Diego García-Sayán sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso masacres del Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador de 25 de octubre de 2012.

- **Participación de las víctimas:** traducida en medidas efectivas en el suministro de información sin temor ni represalias.

c. **Objetivos de la Priorización**

- La persecución efectiva de los máximos responsables de la comisión de crímenes de sistema, perpetrados por aparatos organizados de poder, a efectos de conocer la verdad de lo sucedido, evitar su repetición y propender por la reparación.
- La investigación y desmantelamiento de organizaciones delictivas responsables de la comisión de múltiples delitos ordinarios.
- En el caso de los delitos no perpetrados por organizaciones delictivas, el nuevo sistema apuntará, en especial, a combatir patrones culturales discriminatorios y graves vulneraciones de los derechos fundamentales.
- Enfocar de manera transparente, racional y controlada, la acción investigativa de la Procuraduría hacia la consecución de los objetivos anteriormente señalados.

ii. **Criterios de la Priorización**

Objetivos:

- a) **Gravedad:** Grado de afectación de derechos fundamentales individuales y colectivos; costos sociales; modalidad de la comisión en términos de violencia y sistematicidad; grado de protección al bien jurídico afectado dado por el legislador; frecuencia del delito; cantidad de víctimas.

Subjetivos:

- a) **Importancia:** Efectos del proceso penal en términos de su necesidad y proporción específica frente a otras alternativas de judicialización; efectos de la judicialización y de la acción de la Procuraduría en el buen desarrollo de una comunidad o territorio; efectos del ejercicio de la acción penal sobre la legitimidad pública de la administración de la justicia; representatividad y capacidad de ilustración de modus operandi, prácticas o patrones criminales; representatividad

y capacidad de ilustración de la investigación y/o judicialización de crímenes para generar buenas prácticas.

- b) **Víctimas:** Condiciones de vulnerabilidad derivadas de patrones de discriminación históricos, sociales y culturales que se han identificado en razón de aspectos como el origen étnico, el género, la orientación sexual, la edad, la condición de discapacidad y/o el rol social de la víctima en una comunidad, teniendo en cuenta las afectaciones históricas que han sufrido ciertas figuras políticas, sindicalistas, defensores de derechos humanos, líderes comunitarios, servidores públicos, entre otros.
- c) **Victimarios:** Estructura criminal: capacidad de ejercer violencia, capturar el aparato estatal, tener continuidad en el tiempo y ejercer control territorial; delinquentes no ocasionales; máximos responsables; participación o colaboración de servidores públicos.

Complementarios:

- a) **Factibilidad:** Calidad y cantidad de pruebas que se tienen; pruebas que faltan y se necesitan; dificultad para conseguirlas
- b) **Viabilidad:** Recursos materiales y de personal razonables: evaluación de recursos necesarios para lograr la investigación y judicialización efectiva teniendo en cuenta los recursos disponibles.

iii. Estableciendo las bases para la priorización de casos y colaboración para avanzar en la metodología de investigación: el trabajo de priorización en el estado de Coahuila

Para abordar el fenómeno de desaparición de personas en la búsqueda, focalización de la investigación por parte de la Subprocuraduría, y judicialización de las estructuras criminales, se planteó implementar una estrategia de investigación analítica en contexto que permita identificar las estructuras y caracterizarlas mediante el estudio de algunos casos que se eligen de acuerdo con los criterios de priorización que se exponen a las familiares y sus representantes, sumados a los criterios que consideren los Colectivos de Víctimas y la Subprocuraduría.

Durante el mes de febrero del 2017 se realizaron reuniones de trabajo con los cuatro colectivos (Grupo Vida, Alas de Esperanza, FUUNDEC y Familias Unidas) de las familias de las víctimas del delito de desaparición forzada en las poblaciones de Torreón, Allende, Saltillo y Piedras Negras, respectivamente, a quienes se expusieron y explicaron los criterios de priorización que la literatura, en materia de política criminal a nivel nacional e internacional, ha considerado.

Los cuatro colectivos se comprometieron a estudiar, bajo los criterios de priorización, los casos de sus miembros, a partir de lo cual decidieron, concertadamente, cuáles eran las investigaciones que han debido ser sometidas a revisión por los consultores. Para ello, los colectivos se tomaron el tiempo correspondiente para permitir el inicio de la fase II de este proyecto, teniendo identificados los casos a revisar. También se concertó la necesidad de tener en cuenta casos de víctimas del delito de desaparición forzada y/o de personas que no hacen parte de ningún colectivo.

iv. La Priorización de Casos en Coahuila: herramientas de Investigación para casos de Desaparición Forzada

Como se mencionó anteriormente, de un total de 1876 registros de personas desaparecidas concentradas en 1495 expedientes que abarca una temporalidad de 16 años (2001 a 2017), se elaboró una metodología y se establecieron unas mesas de trabajo entre el gobierno y los cuatro colectivos de los familiares de las víctimas para seleccionar doce (12) casos de las tres (3) regiones del estado de Coahuila: Región Norte, Sureste y Laguna.

La consultoría elaboró, socializó y suministró a los familiares de las víctimas, a los representantes de los colectivos de víctimas y a los funcionarios de la Subprocuraduría un documento contentivo de los criterios objetivos, subjetivos y complementarios para la priorización de los casos. A partir de este documento, los colectivos y los familiares de las víctimas analizaron cuáles de sus casos atendían, en mayor proporción, estos criterios, los cuales fueron presentados y aceptados sin ninguna objeción por la Subprocuraduría.

Una vez presentados y aceptados los doce (12) casos, el Subprocurador designó, en el mes de julio de 2017, a seis (6) Agentes del Ministerio Público y once (11) Agentes de la Policía Investigadora, pero sólo hasta el mes de septiembre se logró conformar definitivamente el equipo de trabajo para los casos priorizados. Dichos funcionarios,

según lo acordado, tendrían una dedicación exclusiva para cada una de las investigaciones y los colectivos podrían objetar la designación de los funcionarios y solicitar el respectivo cambio.

La consultoría elaboró una metodología para la lectura y el análisis de cada uno de los casos priorizados. Cada uno de los consultores asumió el estudio de un (1) caso por colectivo para un total, por consultor, de cuatro (4) casos. Igualmente, se diseñó una matriz que contiene información relevante que permite identificar y diagnosticar los avances en temas de búsqueda, investigación, metodología de investigación, resguardo de la evidencia, material probatorio, entre otros. Dicha matriz debe ser elaborada simultáneamente por los Agentes del Ministerio Público y por los Investigadores asignados a cada caso. Una vez elaborada, el equipo de investigación, en asocio con los consultores, elabora el Plan de Investigación, el cual debe ser socializado y complementado con los familiares de las víctimas y los representantes de los colectivos para garantizar sus derechos en el proceso.

La consultoría informó al Subprocurador, en el mes de agosto de 2017, los pocos avances en el diligenciamiento de la matriz de casos por parte de los funcionarios de la Subprocuraduría, principalmente por el cambio de los Agentes del Ministerio Público asignados a los casos, la no exclusividad de los mismos en las investigaciones (en especial los que tienen alguna responsabilidad de coordinación), además de las dificultades para el suministro de elementos de oficina, de combustible para los vehículos, el pago de viáticos y, en algunos casos, la falta de compromiso de los funcionarios.

v. Análisis de casos⁴⁴

Para el seguimiento y análisis de los 12 casos priorizados fueron designados cinco (5) Agentes del Ministerio Público, nueve (9) Policías Investigadores y tres (3) consultores internacionales (cada uno a cargo de 4 expedientes). Los casos corresponden a diez y nueve (19) víctimas de desaparición forzada (14 hombres, 1 menor de edad y 4 mujeres) registrados en 12 expedientes.

⁴⁴ VER ANEXO 1.

El Equipo Consultor, de conformidad a lo establecido en el Acuerdo de Confidencialidad, es cuidadoso en no transmitir, en este informe público, información detallada acerca de las investigaciones ni de las labores investigativas puntuales llevadas a cabo dentro de las mismas, dado que pueden perjudicar la intimidad, la integridad y la confidencialidad de las personas víctimas o el curso de las investigaciones criminales.

vi. Evaluación del análisis de los casos priorizados

1. Los Agentes del Ministerio Público y Agentes de la Policía Investigadora no se dedican exclusivamente a las labores de búsqueda y no se apoyan en metodologías y tecnologías apropiadas.
2. No se realiza una búsqueda real de las personas desaparecidas a pesar que se cuentan con instrumentos como el Protocolo Homologado para la Búsqueda e Investigación de Personas Desaparecidas, la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas; prueba de ello, es el uso indiscriminado de oficios de colaboración los cuales no son atendidos con celeridad.
3. La búsqueda de las personas desaparecidas se está dejando en manos de los colectivos de víctimas sin que se realicen investigaciones de manera eficaz y exhaustiva, con líneas de investigación que lleven a obtener datos de búsqueda adecuados con el fin de dar con el paradero de los desaparecidos.
4. No se aprecia trabajo en equipo multidisciplinario y coordinación entre Agentes del Ministerio Público, Policía Investigadora, Analistas de Inteligencia Criminal, Peritos en Criminalística y Especialistas en Ciencias Forenses.
5. Se evidencia falta de personal y de herramientas de carácter técnico para realizar labores de análisis de inteligencia criminal y análisis operativo y contextual que soporten las actividades de investigación y ayuden a comprender las dinámicas criminales en la región para elaborar líneas de investigación efectivas.
6. Las líneas de investigación parten exclusivamente de los testimonios de los familiares de las víctimas. Debido a la débil labor de investigación de la PGJE y los escasos resultados de búsqueda e investigación, son las víctimas y sus familiares en quienes recae la obligación de obtener y proporcionar los elementos de prueba.

7. No se incorporan elementos de prueba objetivos que sostengan las declaraciones de los testigos. No se han obtenido los archivos originales de las bitácoras y minutas de servicio de las corporaciones policiales.
8. Se observan limitaciones respecto a la obtención y el análisis de desplegados telefónicos reflejada en: *a)* se solicita extemporáneamente la información, *b)* se limita al día de los hechos (no se observa el antes, durante y después), *c)* no se analizan los desplegados, *d)* sólo se requiere información de la víctima, dejando de lado obtener información de posibles victimarios, y *e)* no se da ningún valor probatorio o indiciario a esta información.
9. No se documenta claramente el proceso de evaluación de las fuentes y de la información obtenida; por ejemplo, no se verifica ni corrobora la información derivada de las declaraciones testimoniales.
10. Hay limitaciones técnicas en cuanto la manera de tomar declaraciones o hacer entrevistas: *a)* se observa la falta de claridad sobre las líneas de investigación por parte de los agentes encargados de las entrevistas, *b)* no se interroga adecuadamente a los testigos, *c)* no se sigue un orden cronológico, *d)* no se contrainterroga al testigo, *e)* con la asignación de un nuevo Ministerio Público se interroga nuevamente, sobre lo ya declarado, a los familiares, incurriéndose en re victimización.
11. Se observa la carencia de informes de seguimiento, avances, líneas descartadas de forma cronológica de las tareas investigativas y de búsqueda, etc., razón por la cual el Plan de Investigación y/o Programa Metodológico es una herramienta fundamental para abordar las investigaciones de violaciones a los Derechos Humanos, como es el caso de la desaparición forzada de personas y/o de personas.
12. Hay uso excesivo de la documentación escrita, grandes volúmenes de papel y falta de sistemas para la gestión de los expedientes y otra información recolectada.
13. Al no estar organizados los expedientes en orden cronológico ni debidamente foliados, se hace muy difícil el manejo de la información.
14. Debe también darse más preponderancia a la prueba científica, la prueba pericial y objetiva, y no limitarse a las pruebas testimoniales.
15. Se advierte la investigación aislada de casos donde son evidentes elementos comunes (como víctimas, victimarios, temporalidad, territorialidad) en varias

de las carpetas que se llevan en la Fiscalía de Personas Desaparecidas. Se deben realizar análisis de contexto que permitan investigar patrones y responsabilidades, tanto en casos de violaciones de derechos humanos como en casos de delincuencia organizada para tratar de investigar hechos que pueden tener conexión con redes criminales, grupos armados, funcionarios o contextos de violencia en una parte del país, con el fin de establecer el *modus operandi* del perpetrador, su dinámica en la región, su funcionamiento, tanto interno como externo, su logística, financiación, redes de comunicación, etc.

16. Las acciones de búsqueda se limitan en el 90% a oficios de colaboración sin que se dé seguimiento a las respuestas e incluso se reiteren, debido a los años transcurridos desde la expedición de las primeras solicitudes de información.
17. Se advierte que algunos de los casos están enfocados en investigar a la delincuencia organizada como única perpetradora, aun cuando en las entrevistas con los familiares se da a conocer que es muy posible que haya funcionarios de la fuerza pública involucrados en las desapariciones.
18. Falta credibilidad en las autoridades: las víctimas de desaparición no confían en las autoridades de Procuración de Justicia ni en las fuerzas de seguridad.
19. Con el cambio de los Agentes del Ministerio Público y la aplicación de la nueva metodología de Investigación en delito de desaparición forzada, se observa el avance en los casos. Para su desarrollo se realizan actividades investigativas tendientes a identificar a los posibles perpetradores que puedan estar vinculados a organizaciones criminales que delinquen o delinquieron en la zona.
20. Las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos no hacen parte de expediente y los Agentes del Ministerio Público no tienen conocimiento de ellas.
21. Las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas o Involuntarias no hacen parte de los expedientes y los Agentes del Ministerio Público no tienen conocimiento de las mismas.
22. A pesar de que existen elementos probatorios suficientes para acudir a intervención legal de escuchas telefónicas, en ninguno de los doce casos priorizados se ha hecho uso de este mecanismo de investigación, con el

argumento de que hay muchas razones, válidas y no válidas, que, al final, contribuyen con falta de resultados en las investigaciones.

23. La inestabilidad de los Agentes del Ministerio Público y la Policía Investigadora es un tema de que preocupa a quienes hacen parte del grupo especial de casos priorizados.
24. La falta de la Unidad de Análisis y Contexto, como parte de la metodología propuesta por esta consultoría, es un factor que afecta el proceso de sistematización de los casos y el análisis holístico en que se debe abordar la investigación y búsqueda en el delito de desaparición forzada.
25. Como resultado de la nueva metodología de investigación aplicada a los casos priorizados se ha elevado el grado de confianza y colaboración entre la Fiscalía, los familiares de las víctimas y sus representantes legales.
26. Desde que se implementó la nueva metodología de investigación y se creó el grupo especial para investigaciones priorizadas, hasta la fecha, se han logrado avances probatorios en el desarrollo de las líneas de investigación.
27. La falta de funcionarios con perfil profesional adecuado, de infraestructura, de recursos logísticos y técnicos, las deficiencias en capacitación, en la metodología y en la técnica de búsqueda e investigación, se refleja en los pocos avances logrados en la búsqueda e investigación de los doce (12) casos priorizados.

VIII. MESAS DE DIÁLOGO

A continuación se presenta el cuadro de fechas de reuniones con el Gobernador, Procurador, Subprocurador de Personas Desaparecidas, colectivos y familiares de los desaparecidos. Es de anotar que el cuadro no refleja la totalidad de las reuniones sostenidas con la Subprocuraduría, con los Colectivos y sus familiares al no contar con un consecutivo de las mismas, toda vez que estas se realizan de acuerdo con las necesidades de los intervinientes para el buen desarrollo de la consultoría.

Entidad	Número de reuniones	Fechas de las reuniones
Gobernador Rubén Moreira Valdez	Cuatro (4)	Febrero 18, mayo 20, julio 22 y septiembre 23 de 2017.
Procurador Homero Ramos Gloria	Ocho (8)	Enero 13, febrero 18, abril 27, mayo 11, 16 y 20, julio 22, septiembre 23 de 2017.
Subprocurador José Ángel Herrera Cepeda	Ocho (9)	Enero 12, febrero 1, 13 y 18, mayo 11 y 20, julio 22, septiembre 23 y 26 de 2017.
FUUNDEC	Dieciocho (18)	Enero 14 y 31; febrero 14, 15 y 18; mayo 20, junio 27; julio 15, 19 y 22; septiembre 4, 8, 13, 23, 24, 25 y 26; octubre 3 de 2017.
Familias Unidas	Diez (11)	Febrero 18, mayo 6 y 20; julio 12 y 22, septiembre 15, 21 y 23; agosto 19 y 25; octubre 4 de 2017.
Alas de Esperanza	Nueve (9)	Febrero 18, mayo 5 y 20; julio 16 y 22, septiembre 16, 21 y 23; octubre 5 de 2017.
Grupo Vida	Nueve (9)	Febrero 18, mayo 3 y 20; julio 22, agosto 21 y 24; septiembre 5, 20 y 23 de septiembre de 2017.

Tabla 8. Mesas de diálogo.

i. Reuniones con el GAT: trabajo y coordinación

El EC y el GAT han trabajado en la evaluación sobre el terreno de las acciones y medidas adoptadas por la Subprocuraduría en la búsqueda e investigación de víctimas de desaparición.

Se han identificado tres ejes temáticos asumidos por el GAT como agenda de trabajo: la búsqueda de los desaparecidos desde una perspectiva humanitaria, el diseño de una Política de Estado para enfrentar este fenómeno y la atención integral a la problemática social que afecta a las víctimas. Asimismo, se han expuesto la debilidad estructural de la Subprocuraduría; la ausencia de recursos humanos, técnicos y financieros en las investigaciones; las dificultades de coordinación interinstitucional a nivel de Federación

y Estado en la búsqueda de los desaparecidos y en la investigación de los hechos. Igualmente se ha advertido la necesidad de incorporar a las investigaciones la información de los contextos con el fin de evidenciar las relaciones entre la delincuencia organizada y las autoridades en las desapariciones forzadas.

La interlocución del EC con el Gobierno del Estado se ha gestionado a través del GAT, a quien se ha informado, con antelación, sobre el desarrollo y avances de las actividades llevadas a cabo por la consultoría. Igualmente se ha contado con su asesoría y apoyo.

IX. CONSIDERACIONES FINALES: HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

i. Hallazgos generales

TEMAS	HALLAZGOS
1. Presupuesto	- Existe el Plan Estatal de Desarrollo 2011–2017, único del gobierno de Coahuila, en el cual se establecieron cuatro ejes de desarrollo dentro de los cuales están el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana, el programa integral de seguridad pública, la prevención social de la violencia y el nuevo sistema de justicia penal; sin embargo, falta definir más específicamente las asignaciones presupuestales en cada una de estas materias. - No existe una partida presupuestal con destinación exclusiva a la Fiscalía de Personas Desaparecidas y a la Unidad de Búsqueda Inmediata.
2. Instalaciones	- Las instalaciones de la Subprocuraduría siguen en mal estado, sin espacio suficiente y sin contar con sitios adecuados para recibir a las víctimas.
3. Perfiles	- Más de la mitad de los funcionarios que fueron vinculados a la Subprocuraduría no reunían el perfil para pertenecer a dicha dependencia. - La falta del perfil académico y profesional se refleja en los pocos avances logrados en la búsqueda e investigación de los doce (12) casos priorizados seleccionados.
4. Credibilidad	- Falta credibilidad en las autoridades: las víctimas de desaparición no confían en las autoridades de la Procuración de Justicia ni en las fuerzas de seguridad.
5. Respaldo institucional al personal que investiga	- En algunas investigaciones por desaparición de personas, en las que se advierte la posible participación de funcionarios públicos, los Agentes del Ministerio Público y/o Agentes de la Policía Investigadora no cuentan con el respaldo institucional (superiores) que les permita avanzar en las indagaciones.
6. Corrupción	- Persisten situaciones en las que algunos funcionarios de la Subprocuraduría hacen exigencias económicas indebidas a los familiares de las víctimas para que los expedientes avancen con una mayor celeridad. - Hay información de la exigencia económica indebida de funcionarios de la Subprocuraduría a los familiares de las víctimas para que los expedientes avancen. - Pago a las empresas telefónicas para que colaboren con las investigaciones.
7. Tortura	- Persiste, en algunos casos, la cultura de adelantar investigaciones y obtener elementos probatorios para lograr el esclarecimiento de los hechos mediante la tortura (se inflige dolor físico y/o psicológico), por parte de la autoridad investigadora, a personas sospechosas de tener conocimiento de los hechos. Hay un caso bajo investigación en la Subprocuraduría ministerial.
8. Cultura de la sistematización de la información	- No existe una cultura de la sistematización de la información. - Los registros de personas desaparecidas se llevan en hojas de Excel alimentadas por los Agentes del Ministerio Público que reciben las denuncias.

		- La utilización generalizada de correo electrónico personal, no institucional. - La Subprocuraduría no se encuentra interconectada a la red de Telecomunicaciones del Estado. - La UBI solo cuenta con una base de datos de reportes por región denominada “UEBI 96 horas”. - La Unidad de Búsqueda Inmediata no tiene el acceso necesario a los sistemas de información de la Procuraduría ni a las bases de datos a nivel Nacional para llevar a cabo las acciones de búsqueda.
9. Cooperación interinstitucional		- Los canales de comunicación e intercambio de información de la Subprocuraduría con otras entidades de orden Estatal (Comisión de Seguridad y Federal Procuraduría General de la República, Policía Federal) son deficientes.
10. Política Criminal		- Existe una política pública, en materia de Derechos Humanos, denominada “Programa Estatal de Derechos Humanos 2011-2017 de Coahuila de Zaragoza” (PEDH), presentada por el Gobernador del Estado, que integra la promoción y protección de los derechos humanos a través de una propuesta conceptual, metodológica y de buenas prácticas, con acciones de corto, mediano y largo plazo. Este Programa abarca seis temas priorizados, dentro de los cuales se reconoce la gravedad del problema del fenómeno de desaparición forzada. - En materia de política criminal, hasta el momento, hay mucho por hacer. Independientemente de que la oficina de política criminal de la Fiscalía General del Estado de Coahuila vuelva a ser una dirección o se conserve como una unidad que dependa de la Coordinación General de Análisis de Información y de Inteligencia Patrimonial y Económica, el problema a solucionar es la falta de voluntad política, apoyo presupuestal y asignación de personal de planta y recursos administrativos y logísticos necesarios. - Es importante destacar que el Gobierno de Coahuila reconoce públicamente la magnitud del fenómeno de la desaparición de personas como una crisis de derechos humanos, crímenes atroces e impunidad. Lo anterior, en respuesta al informe: “Atrocidades innegables confrontando crímenes de lesa humanidad en México”, publicado por Open Society Foundation.
11. Estímulos personal	a	- No se observaron cambios en la política de selección de personal y sus perfiles: existe desmotivación y descontento por parte de algunos funcionarios; los bonos de seguridad y capacitación no cubren a la totalidad de los funcionarios y no es claro el proceso de asignación de los bonos.
12. Homologación		- Funcionarios sin asignación de cargo: Las labores de la Coordinación de Investigación y Búsqueda de la Región Laguna I y Laguna II son realizadas por un Agente del Ministerio Público (aún no se autoriza la plaza del cargo) y las homologaciones correspondientes a nueve (9) Agentes del Ministerio Público.
13. Bonos		- Los bonos de seguridad aún se siguen asignando de manera discrecional, teniendo en cuenta sólo los parámetros de amistad y favoritismo de parte de quienes los asignan.
14. Inestabilidad laboral		- La inestabilidad de los Agentes del Ministerio Público y la Policía Investigadora es un tema que preocupa a quienes hacen parte del grupo especial de casos priorizados.
15. Cargos proveer	sin	- Funcionarios con dos o más cargos: El Director de Atención de Acuerdos y Colaboraciones es, al mismo tiempo, Director de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Los

	Coordinadores de Investigación y Búsqueda de las regiones, además, realizan labores de investigación propias de los Agentes del Ministerio Público.
16. Desequilibrio en distribución de personal en las Regionales	- La Coordinación Regional de Investigación y Búsqueda de la región Sureste cuenta con 20 funcionarios. De acuerdo con el número de registros de personas desaparecidas y distribución de carpetas de investigación, las Coordinaciones que requieren mayor número de funcionarios son Laguna I-Laguna II y Norte I-Norte II.
17. Carga de trabajo desigual	- La designación de Agentes del Ministerio Público y Agentes de la Policía Investigadora, en las Coordinaciones Regionales de Investigación y Búsqueda, no se realiza de acuerdo al volumen de expedientes y/o al número de personas reportadas como desaparecidas.
18. Coordinadores regionales desde Saltillo	- Funcionarios en sedes diferentes: Los Coordinadores de Investigación y Búsqueda asignados a la Región Centro y Carbonífera (Monclova y Sabina) y Norte I y Norte II (Piedras Negras y Acuña) laboran desde Saltillo.
19. Funciones que no corresponde al cargo nombrado	- Funcionarios con asignación de plazas/cargos que cumplen funciones diferentes: Son varios los casos en este ítem. En la Región Norte I hay un funcionario con la plaza/cargo de Coordinador de Investigación y Búsqueda que realiza funciones de Agente del Ministerio Público; hay Agentes del Ministerio Público que cumplen funciones administrativas (Grupo de Genética); y hay un ingeniero de sistemas que depende de Alerta Ámber y no realiza labores inherentes a su profesión ya que la sede de la Fiscalía de Desaparecidos no cuenta con un servidor de bases de datos y en la Ley Orgánica se contempla el cargo de Informática y Sistemas.
20. Capacitación funcionarios	- Existe una seria deficiencia de las y los funcionarios de la Subprocuraduría en materia de capacitación sobre temas como derechos humanos, análisis de jurisprudencia de la CIDH, recomendaciones Internacionales en la materia, derechos de las víctimas, teoría del delito, tipificación del delito de desaparición forzada, metodología de la investigación, técnica de entrevistas e interrogatorios, teoría de la prueba y/o evidencia, análisis de información y de contexto, criminalística, métodos de identificación, manejo del estrés y el pos-trauma. - A pesar de que a la fecha de este informe se han cumplido cerca de dos años desde que empezó a regir el Nuevo Sistema Penal Acusatorio en el Estado de Coahuila de Zaragoza sólo el 56% de los funcionarios de la Subprocuraduría han recibido capacitación acerca del tema. - Existen serios vacíos en materia de conceptos básicos de gerencia y liderazgo que afectan gravemente la buena marcha y aprovechamiento del recurso humano, administrativo y logístico.
21. Centro de Profesionalización	- No existe una coordinación en materia de capacitación entre el Centro de Profesionalización y demás instituciones académicas locales, nacionales o de cooperación internacional que le permita a Centro de Profesionalización conocer, controlar o hacer seguimiento a los temas y procesos de capacitación recibidos por todos los funcionarios de la Procuraduría en general. - Pese a los cerca de 300 eventos de capacitación realizados el último año, el Centro de Profesionalización no cuenta con el presupuesto, apoyo administrativo, logística y personal para cumplir adecuadamente con sus funciones en las siete Regionales del Estado de Coahuila.

22. Búsqueda real de las personas desaparecidas	- No se realiza una búsqueda real de las personas desaparecidas a pesar que se cuenta con instrumentos como el Protocolo Homologado para la Búsqueda e Investigación de Personas Desaparecidas y la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. Prueba de ello es el uso indiscriminado de oficios de colaboración, los cuales no son atendidos con celeridad.
23. La búsqueda en manos de los colectivos	- La búsqueda de las personas desaparecidas se está dejando en manos de los colectivos de víctimas sin que se realicen investigaciones de manera eficaz y exhaustiva, con líneas de investigación que lleven a obtener datos de búsqueda adecuados, con el fin de dar con el paradero de los desaparecidos.
24. Registro de muestras de ADN	- Existen mesas de trabajo de investigaciones y búsqueda efectiva con el registro de muestras de ADN, la creación de una base de datos de personas no localizadas en el Estado y el seguimiento de sus protocolos.
25. Bodega de resguardo evidencia	- No se cuenta con bodega de resguardo evidencia, razón por la cual la evidencia no se guarda en óptimas condiciones de seguridad y bioseguridad que garanticen su preservación y conservación.
26. Registro de cadena de custodia	- No se cuenta con un registro de cadena de custodia, por lo cual no se registran los traslados de la evidencia de un custodio a otro de forma ordenada y cronológica.
27. Información centralizada Personas Desaparecidas	- No se cuenta con un registro único y centralizado de la información de personas desaparecidas.
28. Cifras imprecisas en cuerpos y restos óseos	- A la fecha, no se cuenta con información fidedigna con respecto al número total de cuerpos, osamentas, retos y/o fragmentos óseos pendientes de exhumación en los panteones municipales.
29. Oficios de colaboración como base de las acciones de búsqueda	- El 90% las acciones de búsqueda se limitan a oficios de colaboración sin que se dé seguimiento a las respuestas e incluso se reiteren debido a los años transcurridos desde la expedición de las primeras solicitudes de información.
30. La Unidad de Búsqueda Inmediata, adscrita al despacho de Procurador	- La Unidad de Búsqueda Inmediata, adscrita al despacho de Procurador, observa la desarticulación en el flujo de información hacia la Subprocuraduría, lo que hace que se pierda información esencial que podría servir para orientar la búsqueda, la investigación, la identificación o individualización de los victimarios, hipótesis y líneas de investigación, el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables.
31. La Ley de Declaración de Ausencia	- La Ley de Declaración de Ausencia fue creada, en contravención a la facultad exclusiva de carácter Federal en materia laboral, lo que ha ocasionado la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la mencionada Ley.
32. Capacitación colectivos	- Las familias, a través de los cuatro colectivos, no tienen la misma capacitación y conocimiento sobre sus derechos en materia de justicia, verdad, reparación y garantía de no repetición.
33. Visualización y sensibilización	- Existen campañas en los medios de comunicación y redes sociales orientadas a visualizar y sensibilizar a la sociedad sobre este fenómeno y a ayudar con la localización de los desaparecidos, en vida o de sus restos, a través de vallas en áreas rurales y carreteras principales, al igual que en la prensa, la radio y la televisión.

34. Armonización legislativa		- Se crearon mesas de trabajo de armonización legislativa de acuerdo con los estándares internacionales; la Constitución Política Federal y del Estado; el código penal; la implementación del nuevo sistema penal acusatorio; la Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza del 2014; la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza de 2014; la Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de 2016, entre otras.
35. Auxilios y/o reparación integral		- Existen mesas de trabajo de atención integral a las víctimas, alrededor de PROFADE, con el objeto de garantizar los derechos de alimentación, trabajo, educación, salud, vivienda y otros derechos afectados por motivo de la desaparición forzada; sin embargo, no existe reparación integral. - En esta materia el presupuesto no es significativo, lo que se presta es un auxilio temporal.
36. Canales de comunicación		- Existen canales de diálogo con los familiares de las personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil gracias a la política abierta del Gobernador Rubén Moreira Valdez. Actualmente, este dialogo no sólo es con FUUNDEC sino con el resto de los colectivos: Alas de Esperanza, Grupo Vida y Familias Unidas, aunque con este último el dialogo ha sido menor. La creación del Grupo Autónomo de Trabajo (GAT) es un buen ejemplo de este avance.
37. Sistema de protección		- No se ha implementado la Dirección General de Protección a Testigos y Terceros Involucrados en el Proceso Penal encargada del estudio de riesgo y protección de la vida e integridad de personas, tal como lo ordenó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza. - La Procuraduría (hoy Fiscalía) no cumple la tarea de protección a víctimas, testigos, terceros intervinientes en el proceso penal, funcionarios de su institución o defensores de derechos humanos, con una dirección o unidad de protección independiente del ejecutivo.
38. Responsabilidad administrativas		- No existen resultados sobre las investigaciones y expectativas de las víctimas en cuanto a las sanciones en materia de responsabilidad administrativa o disciplinaria contra funcionarios de la Subprocuraduría que han perdido evidencias o han actuado negligentemente en los casos de desaparición forzada.
39. Recomendaciones Internacionales		- Los Agentes del Ministerio Público desconocen las Recomendaciones Internacionales y la Recomendaciones de la CHDH y de la CDHEC.
40. Avances casos consultoría 2015		- Al revisar los avances de los dos casos tipo (A.P.P 012/2010 y A.P.P. 197/2009- Causa Penal: 99/2009) analizados en la consultoría de 2015 no se observa ningún tipo de avance.
41. Políticas de investigación		- Los Agentes del Ministerio Público y Agentes de la Policía Investigadora no se dedican exclusivamente a las labores de búsqueda y no se apoyan en metodologías y tecnologías apropiadas. - No se llevaban líneas de tiempo de los principales sospechosos.
42. Trabajo interdisciplinario		- No se aprecia trabajo en equipo multidisciplinario y coordinación entre Agentes del Ministerio Público, Policía Investigadora, Analistas de Inteligencia Criminal, Peritos en Criminalística y Especialistas en Ciencias Forenses.
43. Líneas de investigación		- Las líneas de investigación parten exclusivamente de los testimonios de los familiares de las víctimas. Debido a la débil labor

basadas en los testimonios	de investigación de la PGJE y los escasos resultados de búsqueda e investigación, son las víctimas y sus familiares en quienes recae la obligación de obtener y proporcionar los elementos de prueba.
44. Elementos de prueba objetivos	- No se incorporan elementos de prueba objetivos que sostengan las declaraciones de los testigos. No se han obtenido los archivos originales de las bitácoras y minutas de servicio de las corporaciones policiales.
45. Desplegados telefónicos	- Se observan limitaciones con respecto a la obtención y el análisis de desplegados telefónicos reflejada en: <i>a)</i> se solicita extemporáneamente la información, <i>b)</i> se limita al día de los hechos (no se observan el antes, durante y después), <i>c)</i> no se analizan los desplegados, <i>d)</i> sólo se requiere información de la víctima, dejando de lado obtener información de posibles victimarios y <i>e)</i> no se da ningún valor probatorio o indiciario a esta información.
46. Evaluación de las fuentes	- No se documenta claramente el proceso de evaluación de las fuentes y de la información obtenida; por ejemplo, no se verifica ni corrobora la información derivada de las declaraciones testimoniales.
47. Toma de declaraciones o entrevistas	- Hay limitaciones técnicas en cuanto la manera de tomar declaraciones o hacer entrevistas: <i>a)</i> se observa la falta de claridad sobre las líneas de investigación por parte de los agentes encargados de las entrevistas, <i>b)</i> no se interroga adecuadamente a los testigos, <i>c)</i> no se sigue un orden cronológico, <i>d)</i> no se contrainterroga al testigo y <i>e)</i> con la asignación de un nuevo Ministerio Público se interroga nuevamente a los familiares sobre lo ya declarado, incurriéndose en re victimización.
48. Control y seguimiento de los casos	- Se observa la carencia de informes de seguimiento, avances, líneas descartadas de forma cronológica de las tareas investigativas y de búsqueda, etc., razón por la cual el Plan de Investigación y/o Programa Metodológico es una herramienta fundamental para abordar las investigaciones de violaciones a los Derechos Humanos, como es el caso de la desaparición forzada de personas y/o de personas.
49. Excesivos formalismos	- Hay uso excesivo de la documentación escrita, grandes volúmenes de papel y falta de sistemas para la gestión de los expedientes y otra información recolectada.
50. Cronología en el expediente	- Al no estar organizados los documentos en orden cronológico ni debidamente foliados, se hace muy difícil el manejo de la información.
51. Prueba científica	- Debe también darse más preponderancia a la prueba científica, la prueba pericial y objetiva, y no limitarse a las pruebas testimoniales.
52. Oficios de colaboración son la base de la actividad de investigación	- La gran mayoría de la actividad de búsqueda e investigación dentro de los expedientes corresponde a oficios de colaboración.
53. Investigación aislada de casos	- Se advierte la investigación aislada de casos donde son evidentes elementos comunes (como víctimas, victimarios, temporalidad, territorialidad) en varias de las carpetas que se llevan en la Fiscalía de Personas Desaparecidas. Se deben realizar análisis de contexto que permitan investigar patrones y responsabilidades, tanto en casos de violaciones de derechos humanos como en casos de delincuencia organizada, para tratar de investigar hechos que pueden tener conexión con redes criminales, grupos armados, funcionarios o

	contextos de violencia en una parte del país, con el fin de establecer el <i>modus operandi</i> del perpetrador, su dinámica en la región, su funcionamiento, tanto interno como externo, su logística, financiación, redes de comunicación, etc.
54. Posible participación de funcionarios públicos	- Hay algunas investigaciones por desaparición de personas en las que se advierte la posible participación de funcionarios públicos.
55. Delincuencia organizada como única perpetradora	- Se advierte que algunos de los casos están enfocados en investigar a la delincuencia organizada como única perpetradora, aun cuando en las entrevistas con los familiares se da a conocer que es muy posible que haya funcionarios de la fuerza pública involucrados en las desapariciones.
56. Intervención legal de escuchas telefónicas	- A pesar de que existen elementos probatorios suficientes para acudir a intervención legal de escuchas telefónicas, en ninguno de los doce (12) casos priorizados se ha hecho uso de este mecanismo de investigación, con el argumento de que hay muchas razones, válidas y no válidas, que, al final, contribuyen con falta de resultados en las investigaciones.
57. Recomendaciones de Derechos humanos	- Las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos no hacen parte de los expedientes y los Agentes del Ministerio Público no tienen conocimiento de ellas.
58. Unidad de Análisis y Contexto	- La falta de la Unidad de Análisis y Contexto, como parte de la metodología propuesta por esta consultoría, es un factor que afecta el proceso de sistematización de los casos y el análisis holístico en que se debe abordar la investigación y búsqueda del delito de desaparición forzada.

ii. Hallazgos y recomendaciones específicas

a. Oficina del Gobierno del Estado

TEMA	HALLAZGOS	RECOMENDACIÓN
1. Reconocimiento de la problemática	El Estado ha reconocido públicamente la problemática.	- Reconocer el fenómeno de la desaparición de personas en el Estado a partir del establecimiento del número real de víctimas, su perfil y su visibilización. - El Estado debe pedir perdón públicamente por no haber podido evitar esas desapariciones, como parte del derecho a la reparación – satisfacción – de las víctimas.
2. No Revictimización	Se ha avanzado en el tema, pero se advierte falta de capacitación en derechos humanos.	Descriminalizar a las víctimas y familiares de las víctimas, ya que en muchos de los casos se da una inversión de valores, criminalizando a las víctimas directas e indirectas de la desaparición.

3. Responsabilidad administrativa	Los familiares de los desaparecidos y representantes de los colectivos han presentado múltiples quejas contra funcionarios y no hay respuesta de sanciones o resultados de las mismas.	- Establecer corresponsabilidad – administrativa– de los diferentes funcionarios a cargo de las instituciones y entes de gobierno en los ámbitos municipal, estatal y federal. - Implementar la cultura de consecuencias. - Atacar la impunidad, principal obstáculo para que los ciudadanos confíen en los funcionarios y autoridades de gobierno.
4. Corrupción	La creación, en el artículo 21, de la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en hechos de Corrupción es un avance significativo.	- Combatir la corrupción en todos los niveles de gobierno con la correcta asignación y ejecución de los recursos. - Implementar sanciones, fomentar la cultura de la legalidad entre los funcionarios y promover la denuncia ciudadana de actos de corrupción con desarrollo de esquema para la protección de los denunciantes. - Diseñar una página web, u otro mecanismo apropiado, enfocada a dar acceso a las víctimas que por temor no denuncian. - Identificar y hacer un diagnóstico de las áreas donde más se manifiesta el problema de corrupción. - Diseñar e implementar una política criminal con estrategias y acciones concretas respaldadas por asignaciones presupuestales autónomas. - Fomentar campañas en las redes sociales y medios de comunicación en contra de las prácticas corruptas y la necesidad de denunciarlas, con la debida protección de quienes denuncien.
5. Impulso legislativo (implementación y reglamentación)	Se han visto avances significativos en esta material como resultado del trabajo integrado con víctimas, representantes, organizaciones sociales y el apoyo de organizaciones internacionales.	- Gestionar, ante la cámara de diputados, el presupuesto necesario para la Fiscalía General de la Nación para que pueda continuar el proceso de fortalecimiento y especialización de la Fiscalía de Personas Desaparecidas con el de garantizar y dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en lo que respecta a la búsqueda, identificación, investigación y asistencia social de las víctimas del fenómeno de la desaparición. - Reglamentar la Ley para la Localización, Recuperación e

		Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus diversos protocolos. - Acatar e implementar las disposiciones de la Ley General de Víctimas y demás leyes complementarias. - Implementar la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
6. Armonización legislative	Se han visto avances significativos en esta material como resultado del trabajo integrado con víctimas, representantes, organizaciones sociales y el apoyo de organizaciones internacionales.	- Continuar con la armonización legislativa, en materia de desaparición de personas, en concordancia con los instrumentos internacionales y su respectiva implementación y adición presupuestaria.
7. Reparación Integral	Consolidar el Programa de Atención Integral para las Familias de los Desaparecidos ha sido un avance significativo en el auxilio para algunas de las familias de los desaparecidos.	- Consolidar el Programa de Atención Integral para las Familias de los Desaparecidos (PROFADE) y dotarlo de los recursos suficientes. - Armonizar con las otras instituciones y programas estos esfuerzos de apoyo y auxilios temporales para las familias de los desaparecidos. - Los auxilios que ofrecen instituciones y programas del Estado son solo una aparte del derecho a la reparación que tienen las víctimas. Aún no hay acciones específicas de reparación integral, la cual comprende: • Restitución • Indemnización • Rehabilitación • Satisfacción
8. Fortalecimiento institucional	Hay dificultades de orden administrativo, logístico, aprovechamiento de los recursos tecnológicos, capital humano, selección de personal, motivación, capacitación, gerencia y liderazgo, comunicación, sistematización de la información y relación con las familias de los desaparecidos.	Continuar con el proceso de fortalecimiento de la Fiscalía de Personas Desaparecidas para dar seguimiento a las recomendaciones del equipo consultor
9. Garantía de no repetición	El gobierno ha contribuido significativamente al fortalecimiento de la	Generar mecanismos de garantías de no repetición, como la memoria

	sociedad civil, sin embargo, no hay resultados en materia de verdad y justicia.	histórica y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil.
10. Diálogo	Hay avances significativos en esta materia y un buen ejemplo es la creación y funcionamiento del Grupo Autónomo de Trabajo (GAT), las mesas de seguimiento de casos y las reuniones o asambleas generales con el Gobernador.	Mantener el modelo de diálogo entre el gobierno y las víctimas construido a través del GAT, en el que se incluya a todos los colectivos de familiares de personas desaparecidas.
11. Recomendaciones de Derechos Humanos	El estado de Coahuila ha sido objeto de recomendación de los organismos de protección de los derechos humanos.	Atender las recomendaciones de los organismos de protección de los derechos humanos nacionales e internacionales, particularmente las emitidas por la CNDH, la CIDH y el GAT sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias.

b. Grupo Autónomo de Trabajo (GAT)

TEMA	HALLAZGOS	RECOMENDACIÓN
1. Armonización legislative	El GAT ha desarrollado un papel fundamental, no sólo como espacio de dialogo, sino para el apoyo y discusión de proyectos legislativos.	Apoyar al ejecutivo en la armonización legislativa, en la materia de desaparición de personas, en concordancia con los instrumentos internacionales y su respectiva implementación.
2. Nuevo modelo GAT	Existe una mayor integración entre los cuatro colectivos y eso debe verse reflejado con la representación de cada uno de los colectivos en el GAT, teniendo en cuenta, siempre, que es un espacio facilitador y dialogo.	Participar en el diseño de un nuevo modelo del Grupo Autónomo de Trabajo con inclusión y representación de todos los colectivos de víctimas, manteniendo la misma filosofía de su creación.
3. Mecanismos de Garantía de no Repetición	En esta materia aún hay mucho por realizar. El GAT es un espacio propicio para impulsar el desarrollo de este tema.	- Asesorar la generación de mecanismos de garantía de no repetición, como la memoria histórica y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil. - Dar seguimiento a estas recomendaciones con el fin de contar con investigaciones profesionales, imparciales y serias.

c. Fiscalía General del Estado

TEMA	HALLAZGOS	RECOMENDACIÓN
1. Reconocimiento de la problemática	La Fiscalía General, a través del Gobierno del Estado reconoce públicamente la problemática.	Reconocer públicamente la problemática de la desaparición forzada y de personas en el Estado.
2. No victimización	Se ha avanzado en el tema, pero se advierte falta de capacitación en derechos humanos.	Descriminalizar a las víctimas y familiares de las víctimas, ya que en muchos de los casos se da una inversión de valores, criminalizando a las víctimas directas e indirectas de la desaparición.
3. Responsabilidad administrativa	Los familiares de los desaparecidos y representantes de los colectivos han presentado múltiples quejas contra funcionarios y no hay respuesta de sanciones o resultados de las mismas.	Establecer la corresponsabilidad administrativa de los responsables de las investigaciones que se han dilatado, frente a las que han sido negligentes o de las han permitido la pérdida de evidencias de los casos de desaparición de personas.
4. Corrupción	La creación, en el artículo 21, de la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en hechos de Corrupción es un avance significativo.	- Combatir la corrupción y promover la transparencia en las investigaciones y búsquedas dentro de los casos de desaparición de personas con la correcta asignación y ejecución de los de recursos. - Implementar sanciones, fomentar la cultura de la legalidad entre sus funcionarios y promover la denuncia ciudadana de actos de corrupción con desarrollo de esquemas para la protección de los denunciantes. - Diseñar una página web, u otro mecanismo apropiado, enfocada a dar acceso a las víctimas que por temor no denuncian. - Identificar y hacer un diagnóstico de las áreas donde más se manifiesta el problema de corrupción. - Diseñar e implementar una política criminal con estrategias y acciones concretas respaldadas por asignaciones presupuestales autónomas. - Fomentar campañas en las redes sociales y medios de comunicación en contra de las prácticas corruptas y la necesidad de denunciarlas con la debida protección de quienes denuncien.

		- Implementar medidas de transparencia y rendición de cuentas para el manejo de los recursos.
5. Impulso legislativo (implementación y reglamentación interna)	Se han visto avances significativos en esta materia como resultado del trabajo integrado con víctimas, representantes, organizaciones sociales y el apoyo de organizaciones internacionales.	- Promover en el desarrollo de la política criminal a su cargo, los avances legislativos y reglamentación en materia de los derechos de las víctimas, localización, recuperación e identificación forense, sistema de búsqueda y protocolos, entre otros, ante la cámara de diputados. - Continuar con la estandarización de los procesos y procedimientos y la obligatoriedad de parte de los funcionarios de la Fiscalía. - Establecer una reglamentación específica, dentro del ordenamiento legal, que regule la asignación de bonos de seguridad y en la que se especifique quién los concede, (sugiriendo que sea la Comisión del Servicio Profesional de Carrera) a quién le corresponden y cuáles son los requisitos para otorgarlos y para retirarlos.
6. Armonización legislativa	Se han visto avances significativos en esta materia como resultado del trabajo integrado con víctimas, representantes, organizaciones sociales y el apoyo de organizaciones internacionales.	Continuar con la armonización legislativa, en materia de desaparición de personas, en concordancia con los instrumentos internacionales y su respectiva implementación y adición presupuestaria.
7. Reparación Integral	Consolidar el Programa de Atención Integral para las Familias de los Desaparecidos ha sido un avance significativo en el auxilio para algunas de las familias de los desaparecidos.	- Junto con la Dirección General de Atención y Protección a Víctimas y Ofendidos, apoyar la consolidación del Programa de Atención Integral para las Familias de los Desaparecidos (PROFADE). - Armonizar con las otras instituciones y programas los esfuerzos de apoyo y auxilios temporales para las familias de los desaparecidos. - Impulsar, con el Estado, el derecho a la reparación integral, la cual comprende: • Restitución • Indemnización • Rehabilitación • Satisfacción
8. Fortalecimiento institucional	Hay dificultades de orden administrativo, logístico, aprovechamiento de los	Continuar con el proceso de fortalecimiento de la Fiscalía de Personas Desaparecidas para dar

	recursos tecnológicos, capital humano, selección de personal, motivación, capacitación, gerencia y liderazgo, comunicación, sistematización de la información y relación con las familias de los desaparecidos.	seguimiento a las recomendaciones del equipo consultor.
9. Garantía de no repetición	Existen avances en el fortalecimiento de la sociedad civil, sin embargo, no hay resultados en materia de verdad y justicia.	Apoyar mecanismos de garantías de no repetición, como la memoria histórica y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil.
10. Diálogo	Hay avances significativos en esta materia y un buen ejemplo es la creación y funcionamiento del Grupo Autónomo de Trabajo (GAT), las mesas de seguimiento de casos y las reuniones o asambleas generales con el Gobernador.	Mantener el modelo de diálogo, entre el gobierno y las víctimas, construido a través del GAT, en el que se incluya a todos los colectivos de familiares de personas desaparecidas.
11. Recomendaciones de Derechos Humanos	La Fiscalía General ha sido objeto de recomendación de los organismos de protección de los derechos humanos.	- Atender y hacer seguimiento a las recomendaciones de los organismos de protección de los derechos humanos nacionales e internacionales, particularmente las emitidas por la CNDH, la CIDH y el GAT sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. - Disponer que las recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos del Estado reposen dentro de los expedientes del caso de referencia.
12. Sistema de protección	Pese a que la ley orgánica anterior y la actual Ley Orgánica de la Fiscalía exige poner en funcionamiento, dentro de la institución, el sistema de protección, a la fecha ni la Procuraduría ni la Fiscalía han dado cumplimiento.	Crear la infraestructura necesaria (instalaciones, logística y recurso humano) para poner en funcionamiento el Sistema de Protección a Víctimas, Testigos y Terceros Intervinientes en el Proceso Penal que exige la ley, en la que la protección no sea sólo para testigos, sino también para funcionarios en casos de amenazas, además de un órgano imparcial y con credibilidad al interior para recibir quejas y denuncias por parte de los propios funcionarios y de los ciudadanos.
13. Capacitación	El tema de capacitación no ha recibido el apoyo institucional necesario y	- Capacitar a los funcionarios de la Fiscalía Especializada de Personas Desaparecidas en el tema de las

		agrava la situación de los Agentes del Ministerio Público y la Policía Investigadora por el deficiente proceso de selección de personal existente en la Fiscalía General.	recomendaciones de derechos humanos y estudio de jurisprudencia de la CIDH. - Capacitar a los funcionarios de dirección y manejo en temas gerencia y liderazgo.
14. Bodegas de resguardo de evidencias			Diseñar e implementar las bodegas generales de resguardo de evidencia y/o bodegas transitorias en cada una de las Delegaciones.
15. Sistematización de información		La desarticulación informativa y el manejo de datos aislados de los casos son algunos de los mayores retos a enfrentar en la Fiscalía General. Las deficiencias en la sistematización de la información afectan gravemente los resultados positivos en la lucha contra la impunidad y el éxito de la búsqueda de las personas desaparecidas o sus restos óseos.	- Diseñar e implementar un registro único y sistematizado de Cadena de Custodia. - Ampliar la red de Telecomunicaciones de la Fiscalía a cada una de sus dependencias y delegaciones. - Diseñar e implementar una cultura de la sistematización y seguridad de la información.
16. Perfiles		Es urgente y necesaria la profesionalización de los funcionarios de la Fiscalía General.	- Atender con mayor cuidado los procesos de selección de personal, a través de mecanismos objetivos basados en la meritocracia. - Distribución del recurso humano de acuerdo con el perfil profesional de los funcionarios y las necesidades de cada una de las delegaciones. - Regular las homologaciones y los salarios de los funcionarios de manera equitativa y dentro de un servicio profesional de carrera.
17. Unidad de Análisis y Contexto		La falta de una Unidad de Análisis y Contexto afecta gravemente la lucha contra la impunidad, sobre todo cuando se trata de combatir fenómenos criminales como la desaparición forzada o la lucha contra el crimen organizado.	Continuar con la implementación de la Unidad de Análisis y Contexto.
18. Apoyo y seguimiento internacional		El fortalecimiento de la Fiscalía General y el éxito de la lucha contra la impunidad dependen, en gran medida, de la voluntad política y del	- Seguir permitiendo la participación de expertos internacionales en materia penal, forense, investigación, sistematización de información, tecnología, capacitación y

	aprendizaje de experiencias externas.	fortalecimiento institucional en general. - La evaluación y seguimiento de resultados de los proyectos apoyados por la cooperación internacional son claves para avanzar en la lucha contra la impunidad y crear confianza dentro de la comunidad. Además, la evaluación y seguimiento de los proyectos es parte de la transparencia y de la voluntad política real de la institución en su compromiso con la sociedad Coahuilense.
--	---------------------------------------	--

d. Fiscalía de Personas Desaparecidas

TEMA	HALLAZGOS	RECOMENDACIÓN
1. Política criminal / Plan Estratégico	Existe el Programa Estatal de Derechos Humanos 2011-2017 de Coahuila de Zaragoza en el cual el tema de desaparición forzada es uno de los seis temas priorizados. En el Plan Estatal de Desarrollo 2011 – 2017⁴⁵ se hace énfasis en los derechos humanos, la participación ciudadana, el programa integral de seguridad pública, la prevención social de la violencia y el nuevo sistema de justicia penal; sin embargo, al igual que en la política pública en esta materia, no existe una política criminal con destinación presupuestal específica que respalde su ejecución.	- Diseñar una política criminal con destinación presupuestal específica para la ejecución de la misma. - Diseñar, desarrollar e implementar un “Plan Estratégico”, definiendo acciones concretas y haciendo seguimiento a las mismas a través de indicadores para enfrentar, de forma integral, el fenómeno de la desaparición de personas en los componentes de búsqueda: en vida/en muerte, identificación de cadáveres no identificados, identificación de restos y/o fragmentos óseos y la investigación de los presuntos responsables de estos hechos.
2. Impulso legislativo. Implementación y reglamentación	Se han visto avances significativos en esta material como resultado del trabajo integrado con víctimas, representantes, organizaciones sociales y el apoyo de organizaciones internacionales.	- Presentar propuestas tendientes a la armonización legislativa en lo que respecta a la desaparición de personas, en concordancia con los instrumentos internacionales y su respectiva implementación; lo anterior, mediante un trabajo integral con el trabajo del GAT y los colectivos. - Impulsar la reglamentación de la Ley para la Localización, Recuperación e

⁴⁵ http://coahuila.gob.mx/archivos/pdf/Publicaciones/coahuilagobmx_20120528.pdf

		Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus diversos protocolos. - Hacer más eficiente el trámite para lograr la intervención de comunicaciones y los correos electrónicos, dado que el vigente, contemplado en la circular No. 001/2017, requiere de la intervención de varios funcionarios y gestiones que hacen tardío el proceso.
3. Reparación Integral	Consolidar el Programa de Atención Integral para las Familias de los Desaparecidos ha sido un avance en el auxilio para algunas de las familias de los desaparecidos	- Difundir a en cada una de las regiones y a cada uno de los familiares de las víctimas el Programa de Atención Integral para las Familias de los Desaparecidos (PROFADE) - Es necesario armonizar estos esfuerzos de apoyo y auxilios temporales para las familias de los desaparecidos con las otras instituciones y programas. - Los auxilios que ofrecen instituciones y programas del Estado son solo una aparte del derecho a la reparación que tienen las víctimas. Aún no hay acciones específicas de reparación integral, la cual comprende: • Restitución • Indemnización • Rehabilitación • Satisfacción
4. Fortalecimiento institucional regional	Hay dificultades de orden administrativo, logístico, aprovechamiento de los recursos tecnológicos, capital humano, selección de personal, motivación, capacitación, gerencia y liderazgo, comunicación, sistematización de la información y relación con las familias de los desaparecidos.	Continuar con el proceso de fortalecimiento en cada una de las regiones y dar seguimiento a las recomendaciones de la consultoría.
5. Búsqueda	Hay avances significativos en esta materia con el apoyo de organizaciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja: la creación de las mesas técnicas forenses, adquisición de nuevos equipos, la contratación de dos antropólogos forenses, entre otros.	- Priorizar las acciones del Plan de Búsqueda en Vida. - Diseñar y poner en práctica planes nacionales y estatales de búsqueda. - Recabar la información necesaria para establecer el número de personas desaparecidas que serán objeto de búsqueda. Analizar y contrastar dicha información.

		- Acceder a información de organizaciones de víctimas a través de suscripción de convenios. - Acceder a bases de datos oficiales relacionadas con la información de víctimas de desaparición. - Garantizar la participación de los familiares y darles reportes de lo que se ha logrado obtener respecto a la suerte de sus seres queridos e informarlo públicamente y de manera periódica. - Retipificar o reclasificar delitos, es decir, reconsiderar casos pasados que no fueron considerados desaparición forzada como tal.
6. Garantía de no repetición	La Subprocuraduría ha contribuido en el fortalecimiento de la sociedad civil, sin embargo, no hay resultados en materia de verdad y justicia.	Asesorar la generación de mecanismos de garantía de no repetición, como la memoria histórica y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil.
7. Diálogo	Hay avances significativos en esta materia y un buen ejemplo es la creación y funcionamiento del Grupo Autónomo de Trabajo (GAT) y las mesas de seguimiento de casos.	Consolidar los espacios de diálogo con las familias de los desaparecidos y sus representantes a través de las mesas de seguimiento y el espacio de diálogo que brinda el GAT.
8. Procesos de selección y perfiles de sus funcionarios	Uno de los principales y más graves problemas detectados en la consultoría es el perfil de gran parte del personal de la Subprocuraduría.	Asegurarse de que, en los procesos de selección y perfiles de los funcionarios, lleguen a su dependencia las personas idóneas y más capacitadas para cumplir con tan excelsa tarea de búsqueda e investigación de los desaparecidos.
9. Capacitación	Otro de los graves problemas constatados por la EC es la falta de capacitación de los funcionarios en materia de derechos humanos, metodología de investigación y otros temas relacionados.	Diseñar e implementar, con el Centro de Profesionalización, un plan de capacitación de carácter especial y permanente para los funcionarios de la Fiscalía de Personas Desaparecidas.
10. Visibilización y sensibilización	Existen campañas de visibilización y sensibilización patrocinadas por la Fiscalía del Estado en grandes vallas ubicadas en zonas urbanas y carreteras; además, se hace difusión de las mismas en la radio,	Dar continuidad al proceso de difusión, visibilización y sensibilización de las personas desaparecidas, adoptando nuevas estrategias que permitan obtener mayor información de los desaparecidos.

	televisión, redes sociales y prensa escrita.	
11. Matriz de casos y plan de investigación	En ninguna de las investigaciones estudiadas por la consultoría se encontró la aplicación de una metodología y plan de investigación, siendo esta una de las principales razones por las cuales no hay resultados en las investigaciones de los delitos de desaparición forzada	- Implementar, con carácter obligatorio, en la totalidad de los expedientes a cargo de los Agentes del Ministerio Público, la matriz de casos y el plan de investigación a partir de la experiencia del estudio de los casos priorizados. - En el diseño del plan de investigación, observar la retipificación de los delitos por desaparición y el uso del nuevo sistema de justicia penal en los casos donde no hay procesados.
12. Mesas de seguimiento técnico	Las mesas de seguimiento técnico son un avance significativo en el trabajo de la fiscalía, familiares de las víctimas y organizaciones nacionales e internacionales.	Continuar con las mesas de seguimiento técnico de casos para el monitoreo continuo de los avances en la investigación y búsqueda de personas desaparecidas. Deberá levantarse minuta o acta de cada mesa de seguimiento.
13. “Allende” y/o “Penal de Piedras Negras”	Existen reportes e información pública presentada ante la comunidad internacional en relación con estos eventos, los cuales merecen un alto nivel de atención por parte de la Fiscalía General del Estado de Coahuila con el ánimo de satisfacer las expectativas de verdad y justicia que estos hechos ameritan.	- Abrir una investigación o línea lógica de investigación dentro de los casos denominados como “Allende” y/o “Penal de Piedras Negras” a partir de los hallazgos de los juicios federales en Texas, analizados por la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Texas. - Fomentar un trabajo coordinado con las familias de los desaparecidos y organizaciones de derechos humanos para satisfacer las expectativas de verdad y justicia que estos hechos ameritan.
14. Recomendaciones de Derechos Humanos	La gran mayoría de los Agentes del Ministerio Público no están enterados de las recomendaciones de derechos humanos que se hacen a los casos que tienen a su cargo.	- Atender las recomendaciones de la CDHEC en lo que respecta a los años 2014, 2015, 2016 y 2017⁴⁶ y mantener las recomendaciones específicas de cada caso dentro del expediente respectivo. - Incorporar a cada uno de los expedientes que se adelanten, por desaparición forzada y/o de personas, las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo de Personas Desaparecidas - Capacitar a los funcionarios de la Fiscalía Especializada de Personas Desaparecidas en el tema de las

⁴⁶ En: <http://cdhec.org.mx/documentos/recomendaciones>

		recomendaciones de derechos humanos y estudio de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
--	--	---

e. Familias / Colectivos

TEMA	HALLAZGOS	RECOMENDACIÓN
1. Agenda programática de principios	Entre los colectivos existen diferentes puntos de vista, objetivos y estrategias de lucha, pero es importante no perder de vista los objetivos comunes, respetando las diferencias.	Elaborar una Agenda Programática que contenga los principales retos frente a la búsqueda, identificación e investigación de personas desaparecidas.
2. Acompañamiento y trabajo en equipo	Cuando los colectivos se acompañan y trabajan en equipo adquieren mayor visibilidad y más empoderamiento frente a las autoridades nacionales e internacionales.	Continuar con el proceso de acompañamiento y trabajo en equipo con las autoridades de gobierno y con la Fiscalía General del Estado.
3. Rendición de cuentas	En la medida en que los consultores se retiran del proyecto, el cumplimiento y seguimiento a las recomendaciones aceptadas por la Fiscalía dejan de ejecutarse gradualmente.	Ser veedores de los proyectos y acuerdos logrados con el gobierno y con la Fiscalía General del Estado, exigiendo rendición de cuentas a las autoridades.
4. Matrices y plan de investigación	En ninguna de las investigaciones estudiadas por la consultoría se encontró la aplicación de una metodología y plan de investigación, siendo esta una de las principales razones por las cuales no hay resultados en las investigaciones de los delitos de desaparición forzada de personas.	- Demandar a los Agentes del Ministerio Público la realización de la matriz de casos y el plan de investigación así como de la implementación de las mesas técnicas de seguimiento de casos. - Implementar las mesas de seguimiento técnico de casos como interlocución formal entre las autoridades investigadoras, familiares de las víctimas y sus representantes y monitorear de cerca las tareas de investigación, no sólo de los casos priorizados y de los representados por los colectivos sino de todos los casos que por este delito se adelantan en el Estado.
5. Visibilización y sensibilización	Existen campañas de visibilización y sensibilización patrocinadas por la Fiscalía del Estado en	Dar continuidad al proceso de difusión, visibilización y sensibilización sobre el fenómeno de desaparición de personas y al de adoptar nuevas estrategias que

	vallas ubicadas en zonas urbanas y carreteras; además, se hace difusión de las mismas en la radio, televisión, redes sociales y prensa escrita.	permitan obtener mayor información de los desaparecidos.
6. Impulso legislativo. Implementación y reglamentación	Se han visto avances significativos en esta material como resultado del trabajo integrado con víctimas, representantes, organizaciones sociales y el apoyo de organizaciones internacionales.	Acompañar a las organizaciones de la sociedad civil y al Estado en las propuestas legislativas, reglamentación y armonización de las leyes vigentes.
7. Responsabilidad administrativa	Los familiares de las personas desaparecidas y representantes de los colectivos ha presentado múltiples quejas contra funcionarios y no hay respuesta de sanciones o resultados de las mismas.	Exigir a las autoridades de control administrativo resolver pronta y eficientemente las quejas presentadas contra funcionarios acusados disciplinariamente.
8. Miembros no colectivizados	Existe un gran número de familias de desaparecidos que no pertenecen a los colectivos.	- Apoyar y orientar a las familias de desaparecidos que no son parte de los colectivos. - Fomentar la vinculación de las familias de desaparecidos a los colectivos. La unión hace la fuerza.
9. Capacitación e información	Muchos de los miembros de las familias de los desaparecidos carecen de la adecuada preparación para actuar en el tema de personas desaparecidas y no están informados de los derechos que tienen como víctimas, lo que los conduce a tomar decisiones que los afecta en el presente o los afectará en el futuro.	Fomentar la capacitación e información entre los miembros de los colectivos de familias de personas desaparecidas.

f. Organizaciones

TEMA	HALLAZGOS	RECOMENDACIÓN
1. Impulso legislativo. Implementación y reglamentación	Se han visto avances significativos en esta material como resultado del trabajo integrado con	Apoyar al ejecutivo en la armonización legislativa, en la materia de desaparición de personas, en concordancia con los instrumentos

	víctimas, representantes, organizaciones sociales y el apoyo de organizaciones internacionales.	internacionales y su respectiva implementación.
2. Diálogo	Hay avances significativos en esta materia y un buen ejemplo es la creación y funcionamiento del Grupo Autónomo de Trabajo (GAT) y las mesas de seguimiento de casos.	Propiciar espacios de diálogo entre las familias de los desaparecidos, sus representantes y las autoridades.
3. Selección de personal y capacitación	Uno de los principales y más graves problemas detectados en la consultoría es el perfil de gran parte del personal de la Subprocuraduría.	Proponer y exigir mecanismos de selección de los funcionarios de la Fiscalía, además de su capacitación y el seguimiento de su desempeño.
4. Garantía de no repetición	Las organizaciones de la sociedad civil han contribuido significativamente a exigir a las autoridades que ninguna familia en Coahuila y todo el territorio mexicano vuelva a sufrir el dolor y frustración que las familias de personas desaparecidas están pasando.	Sugerir y apoyar el establecimiento de mecanismos de garantía de no repetición como la memoria histórica y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil.
5. Rendición de cuentas	En la medida en que los consultores se retiran del proyecto, el cumplimiento y seguimiento a las recomendaciones aceptadas por la Fiscalía dejan de ejecutarse gradualmente.	Ser veedores de los proyectos y acuerdos logrados con el gobierno y con la Fiscalía General del Estado, exigiendo rendición de cuentas a las autoridades.

g. Agencias de Cooperación

TEMA	HALLAZGOS	RECOMENDACIÓN
1. Empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil	Cuando las organizaciones de la sociedad civil no han estado vinculadas, involucradas y comprometidas en los	Impulsar y ayudar en el empoderamiento de la sociedad civil en la veeduría ciudadana como garante para el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado

	proyectos, la probabilidad de obtener resultados positivos se reduce considerablemente o se fracasa.	en materia de desaparición forzada y/o de personas.
2. Fortalecimiento institucional	Hay dificultades de orden administrativo, logístico, aprovechamiento de los recursos tecnológicos, capital humano, selección de personal, motivación, capacitación, gerencia y liderazgo, comunicación, sistematización de la información y relación con las familias de los desaparecidos.	Continuar apoyando el proceso de fortalecimiento de la Fiscalía de Personas Desaparecidas.
3. Comisión de Búsqueda	Existen avances positivos en la implementación del trabajo en equipo entre familias de los desaparecidos, organizaciones nacionales e internacionales y el gobierno.	Apoyar el diseño e implementación de la Comisión de Búsqueda.
4. Unidad de Análisis y Contexto	No se logró la implementación de la Unidad de Análisis y de Contexto como herramienta fundamental para llenar las expectativas de verdad y justicia exigidas por las familias de los desaparecidos, la sociedad mexicana y la comunidad internacional.	Apoyar la implementación y puesta en funcionamiento de la Unidad de Análisis y de Contexto.
5. Evaluación, continuidad y seguimiento	Hay tendencia de las autoridades investigativas a dejar de cumplir con los compromisos adquiridos cuando las consultorías terminan su labor y se enfocan otras necesidades institucionales.	Dar continuidad y seguimiento a los proyectos enfocados en la búsqueda e investigación de casos de personas desaparecidas
6. Condicionalidad	Cuando no se asegura o se verifica el cumplimiento de un proyecto, se pierden los esfuerzos económicos y técnicos del siguiente proyecto.	Condicionar la implementación de proyectos a partir del cumplimiento de compromisos previos como la identificación de objetivos e indicadores y la continuidad de los funcionarios, de los proyectos y mecanismos de evaluación del desempeño.
7. Articular esfuerzos	Existen proyectos con patrocinio internacional que, por su naturaleza, se	Sistematizar y articular los proyectos que se apoyen y adelanten de la Fiscalía General del Estado de

	complementan entre sí pero no se integran o sistematizan y quedan como proyectos aislados.	Coahuila para una mejor planeación y aprovechamiento de los resultados obtenidos.
8. Recomendaciones de derecho humanos	La mayoría de los Agentes del Ministerio Público desconocen de las recomendaciones de derechos humanos que se hacen a los casos que tienen a su cargo.	- Demandar a las autoridades del Estado y a la Fiscalía General del Estado el cumplimiento de las recomendaciones de los organismos de protección de los derechos humanos nacionales e internacionales, particularmente las emitidas por la CNDH, la CIDH y el GAT sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. - Fomentar y apoyar la capacitación de los funcionarios de la Fiscalía Especializada de Personas Desaparecidas en el tema de las recomendaciones de derechos humanos y estudio de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

h. Actores Internacionales

TEMA	HALLAZGOS	RECOMENDACIÓN
1. Recomendaciones Derechos Humanos	Existe desinterés de la Subprocuraduría en el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones que en el tema de derechos humanos hacen las comisiones en esta materia.	Demandar a las autoridades del Estado y a la Fiscalía General del Estado el cumplimiento de las recomendaciones de los organismos de protección de los derechos humanos nacionales e internacionales, particularmente las emitidas por la CNDH, la CIDH y el GAT sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias.
2. Apoyo a proyectos	Existe la necesidad de mantener el apoyo para combatir la impunidad y ubicar a las víctimas del delito de desaparición forzada en México.	Apoyar y dar seguimientos a los proyectos enfocados en la búsqueda e investigación de casos de personas desaparecidas.
3. Impulso legislativo	Existen avances en materia legislativa y se requiere el apoyo para su armonización conforme a los estándares internacionales	- Impulsar y acompañar la reglamentación de la Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus diversos protocolos. - Impulsar y acompañar la implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por

		Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
4. Consultoría del equipo de expertos	Al no estar los consultores pendientes del proyecto, por motivos de viaje, las directivas cesaban la actividad en torno a la aplicación de las recomendaciones, ocasionado que se reiniciara el proyecto al regreso del EC con el consecuente retardo	Continuar con el proceso de acompañamiento y seguimiento de las recomendaciones de la consultoría.
5. Capacitación y profesionalización	Es uno de los temas que más causa preocupación a la consultoría: los perfiles de gran parte de los funcionarios de la Subprocuraduría no corresponden a funcionarios de esta dependencia.	Apoyar el proceso de capacitación para la profesionalización de los funcionarios de la Fiscalía de Personas Desparecidas.
6. Liderazgo y gerencia	El manejo de los recursos, la motivación y administración de capital humano han sido factores determinantes para que la Subprocuraduría no logre los objetivos específicos de sus funciones.	Apoyar un proceso de formación de líderes y desarrollo de referencias para las directivas y coordinaciones de la Fiscalía General del Estado de Coahuila.