

Anotaciones sobre el proceso del nombramiento de la persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB)
Septiembre de 2023

1. Proceso de designación

La persona titular de la CNB es designada y removida por (i) el Presidente de la República, a (ii) propuesta del Secretario de Gobernación. Para su nombramiento, la Secretaría de Gobernación debe realizar (iii) una consulta pública previa, a los colectivos de víctimas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia. (art. 51 de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* en adelante LGMD).¹

Requisitos (art. 51 LGMD)

- I. Ser ciudadana o ciudadano mexicano;
- II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;
- III. Contar con título profesional.
- IV. No haber desempeñado cargo de dirigente nacional o estatal en algún partido político, dentro de los dos años previos a su nombramiento;
- V. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público, en la sociedad civil o académicas relacionadas con la materia de esta Ley, por lo menos en los dos años previos a su nombramiento, y
- VI. Contar con conocimientos y experiencia en derechos humanos y búsqueda de personas, y preferentemente con conocimientos en ciencias forenses o investigación criminal.

En el nombramiento deben garantizarse el respeto a los principios que prevé la LGMD, especialmente los de *enfoque transversal de género, diferencial y de no discriminación*. La persona titular de la CNB no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

Consulta pública (art. 52 LGMD). Bases mínimas a observar:

- I. **Generar un mecanismo** a través del cual la sociedad civil presente candidatos.
- II. **Publicar toda la información disponible** sobre el perfil de las y los candidatos registrados,
- III. Hacer público el nombramiento de la persona titular, acompañada de una **exposición fundada y motivada sobre la idoneidad del perfil elegido**.

2. Procesos anteriores

Desde la creación de la SNB, el cual entró en vigor a inicios del año 2018, han existido dos procesos previos de designación de titulares de la CNB, en 2018 y 2019.

a) 2018 (Gobierno de EPN). Proceso de designación de Roberto Cabrera Alfaro (quien estuvo en el cargo del 07 de marzo de 2018 al 17 de enero de 2019, renunciando a su posición ya bajo el gobierno de AMLO).²

¹ Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

² Cabrera contó con el respaldo de 166 colectivos de búsqueda.

b) 2019 (Gobierno de AMLO). Proceso de designación de Karla Quintana Osuna (quien estuvo en el cargo del 08 de febrero de 2019 al 23 de agosto de 2023).

La CNB ha estado acéfala desde hace más de un mes. Tras la dimisión de la Comisionada Quintana, el Gobierno Federal emitió un comunicado, el 24 de agosto de 2023, señalando que emitiría la convocatoria para el proceso de designación de la nueva persona titular de la CNB.³

Para efectos comparativos, se toma como referencia el anterior proceso de selección (Karla Quintana), por haber sido realizado por esta misma administración.⁴ Entre la renuncia de Roberto Cabrera y la designación de Quintana **mediaron 22 días**; en ese periodo la Subsecretaría de Derechos Humanos condujo el proceso de designación.* (Los preparativos oficiales, no obstante, habían iniciado una semana antes cuando el 8 de enero de 2019, previo a la dimisión de Cabrera, la Secretaria de Gobierno giró un oficio al Subsecretario de Derechos Humanos para instruirlo a coordinar el proceso de consulta pública para la designación del nuevo titular de la CNB; en total el proceso duró unos 40 días naturales.)

- 08 de enero de 2019. La Secretaria de Gobierno gira el oficio 100-007 a la Subsecretaría de Derechos Humanos.
- 18 de enero de 2019. Al día siguiente de la dimisión de Cabrera, la Subsecretaría emitió las **“Bases para realizar la consulta pública para el nombramiento de la persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas”**⁵, dirigida a colectivos de víctimas, personas expertas, así como organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de desaparición y búsqueda.
- 19 de enero – 28 de enero de 2019. Plazo para presentar propuestas de personas.
- 29 de enero de 2019. Plazo de 24 horas concedido, desde el cierre del plazo de 10 días naturales para recibir propuestas, para que las personas propuestas envíen su documentación.⁶ Se recibieron 11 candidaturas de personas.⁷
- 04 de febrero – 06 de febrero de 2019. Realización de entrevistas a las 11 personas propuestas.
- 08 de febrero de 2019. Se presentó la terna seleccionada para ocupar la titularidad de la CNB.
- 18 de febrero de 2019. Se designó a Karla Quintana Osuna titular de la CNB.

3. Algunos principios relevantes sobre consultas públicas y derecho a la participación en materia de designaciones.

Existen distintas reglas o estándares que informan cómo debería ser el proceso, en materia de consulta y participación, para la designación de la nueva persona titular de la CNB.

a) En primer lugar, la propia LGMD (ver arriba). En concreto, como ya se ha visto, la LGMD establece que para la designación de la persona titular de la CNB debe mediar una consulta pública previa, dirigida a colectivos de víctimas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, se debe

³

<https://www.gob.mx/segob/prensa/compromiso-con-busqueda-de-personas-desaparecidas-asunto-de-estado-gobernacion-emitira-convocatoria-para-seleccionar-a-titular-de-la-cnb?idiom=es>

⁴ Este proceso puede ser consultado en: <https://consultacnb.segob.gob.mx/>

⁵

<https://www.gob.mx/segob/articulos/bases-para-realizar-la-consulta-publica-para-el-nombramiento-de-la-persona-titular-de-la-comision-nacional-de-busqueda-de-personas-187539?idiom=es>

⁶https://consultacnb.segob.gob.mx/work/models/Comision_Nacional_de_Busqueda/Documentos/Comunicado_SG290119.pdf

⁷ Se registraron un total de 246 cartas de respaldo; 58 por parte de colectivos de víctimas, 167 por personas expertas y 21 de organizaciones de la sociedad civil.

Personas propuestas: Juan López Villanueva, Karla Irasema Quintana Osuna, Víctor Manuel Mendoza Hernández, Juan Francisco Alcaraz García, Salvador Felipe Arias Ruelas, Leonor de Jesús Figueroa Jácome, Martha Acela Valdez González, Juan Granados Altamirano, María Isabel Jiménez Moles, Pedro Pablo Carmona Sánchez y Guillermo Gutiérrez Romero.

establecer un mecanismo (idóneo) para la presentación de estas candidaturas; dar publicidad a toda la información presentada y garantizar el derecho a la *justificación*; esto es, asentar los fundamentos y motivos que justifican por qué designar a determinada persona (en lugar de otra opción).

b) Más allá de las reglas domésticas que, para el procedimiento concreto, establece la LGMD también existen diversos estándares relevantes consignados en documentos internacionales. Traemos a colación tres de los más importantes: los establecidos por (i) los Principios rectores de búsqueda de personas desaparecidas del CED y (ii) el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (los Principios de Lucha contra la Impunidad), así como (iii) las mejores prácticas fijadas por el Relator Especial de Naciones Unidas para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición en materia de participación y consultas en procesos de lucha contra la impunidad (Relatoría Especial).

(i) *Principios rectores de búsqueda*. Tres principios aportan información relevante: Principio 3 (la búsqueda debe regirse por una política pública); Principio 5 (la búsqueda debe respetar el derecho a la participación) y Principio 15 (la búsqueda debe ser independiente e imparcial).

De una lectura conjunta de estos tres Principios se desprenden las siguientes notas:

- Política integral. Toda acción estatal relativa al derecho a la búsqueda debe estar subordinada a la existencia de una política pública integral.⁸ Por su propia naturaleza, si este Principio limita que el poder público se conduzca de forma discrecional, errática u opaca debe entonces comprender -para hacer efectivo el derecho a la búsqueda- la certeza jurídica, el acceso a la información y la fiscalización en cualquier proceso de designación del titular de un ente público encargado de “buscar”, máxime si se trata de la persona titular de la institución federal para coordinar los esfuerzos domésticos de búsqueda en el país.⁹

El Principio 3.4 señala, entre otras cuestiones, que esta política debe ser transparente y coherente. Además de que debe materializarse en medidas administrativas adecuadas. Por su parte, el Principio 3.5 señala que la política pública sobre búsqueda debe **construirse** e implementarse, en todas sus etapas y alcances, con la participación de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil.

- Derecho a la participación. El Principio 5, el cual desarrolla los alcances de este derecho en materia de búsqueda, señala que las víctimas y otras personas con interés legítimo tienen el derecho de participar en la búsqueda,¹⁰ y que este derecho debe estar protegido y garantizado durante **todas las etapas** del proceso de búsqueda. Asimismo, el Estado tiene la obligación de informar sobre las acciones realizadas, lo que presupone -necesariamente- informar sobre dos cuestiones previas para garantizar la operatividad de estas acciones: (i) informar de los esfuerzos para nombrar a la persona titular de la CNB, en tanto esta persona dirige los esfuerzos estatales de búsqueda a nivel federal y juega un rol central en el SNB y (ii) no frustrar la efectividad y

⁸ Principio 3.1

⁹ Principio 3.4. La política pública sobre búsqueda debe ser integral, clara, transparente, visible y coherente. Debe promover la cooperación y colaboración de todas las instancias del Estado y también con otros Estados y organismos internacionales. Debe materializarse en medidas legislativas, administrativas y presupuestales adecuadas, así como en políticas educativas y otras políticas sectoriales relevantes.

¹⁰ Entre ellos, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como toda persona, asociación u organización con interés legítimo

posibilidades de los propios esfuerzos estatales de búsqueda, por ejemplo, excediendo de un plazo razonable para designar a esta persona titular.¹¹

- Independencia e imparcialidad. El Principio 15 establece que las entidades encargadas de la búsqueda deben ser independientes y autónomas. Todo el personal debe ofrecer condiciones de independencia, imparcialidad, competencia profesional y capacidad para realizar su trabajo. Los Estados tomarán las medidas necesarias para garantizar que, en el desempeño de sus labores, la entidad encargada de la búsqueda esté libre de influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.

Por ende, puede inferirse que un periodo excesivo con este ente operando de forma acéfala frustraría el objeto y fin de este Principio y pondría afectar, indirectamente, sus capacidades y sus posibilidades de operar en las mejores condiciones posibles de independencia e imparcialidad, protegida frente injerencias internas y externas.

(ii) *Principios de Lucha contra la Impunidad.* Estos señalan, en esencia, que cualquier estrategia de lucha contra la impunidad requiere una participación amplia de la ciudadanía, incluida las víctimas, en su preparación.

(iii) *Informes de la Relatoría Especial.* La Relatoría Especial ha emitido dos informes temáticos relevantes para este tema: el relativo a participación de las víctimas en medidas de justicia transicional (A/HRC/34/62 de 2017) y el relativo a consultas en el diseño de mecanismos (A/71/567 de 2016).¹²

Más allá de la discusión sobre si el SNB -y en particular el CNB- es un mecanismo duro de justicia transicional, lo cierto es que, en la medida en la que este Sistema y la Comisión buscan satisfacer derecho afectados por la comisión sistemática de violaciones graves a derechos humanos, los lineamientos establecidos en estos reportes pueden ser orientadores y aportar argumentos valiosos a esta discusión.

- Los procesos de consulta para el diseño de mecanismos de esta naturaleza, incluyendo un proceso de designación de sus titulares, son relevantes porque permiten establecer las necesidades de **sus principales usuarios** (víctimas) e **implican un reconocimiento** para hacerse un sitio en la esfera pública, que quizá se les haya negado antes.
- Sobre los procesos de participación, el Reporte correspondiente establece el asidero en tratados internacionales sobre el cual se sustenta “el derecho a la participación en asuntos públicos” con especial proyección a medidas de lucha contra la impunidad (párr. 32)

IV. Proceso de enmiendas a la LGMD.

Actualmente tiene lugar en el Poder Legislativo un proceso de reformas a la LGMD, junto con otras leyes.¹³ El objeto de la reforma es incorporar diversos preceptos en materia de seguridad para mejorar las estrategias de combate y mitigación de las desapariciones forzadas, por ejemplo, en materia de responsabilidad del superior jerárquico. El dictamen fue aprobado en la cámara de origen (Cámara de Diputados) el 22 de septiembre de 2022 y se turnó a la Cámara de Senadores.

¹¹ Principio 5. 2. El derecho de acceso a la información incluye la obligación de brindar una adecuada orientación a las víctimas en lo relativo a sus derechos y a los mecanismos de protección de estos derechos. **Incluye también el deber de darles información periódica y ocasional sobre las medidas adoptadas para buscar a las personas desaparecidas e investigar su desaparición**, así como sobre los posibles obstáculos que puedan impedir el avance de la búsqueda.

¹² <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-truth-justice-reparation-and-non-recurrence/annual-thematic-reports>

¹³ Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, del Código de Justicia Militar y de la Ley Nacional de Registro de Detenciones.

V. ¿Activar por la vía judicial una controversia por la falta de nombramiento?

Algunas anotaciones con el afán de servir a la estrategia colectiva conjunta. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido que las omisiones del Poder Legislativo o el Ejecutivo son reclamables en juicio de amparo. El Poder Judicial de la Federación ha sido más receptivo a omisiones en las cuales existía un plazo determinado que ha sido incumplido, como en materia de la emisión de la Ley General de Comunicación Social (1ª Sala) y el Reglamento para uso medicinal de Cannabis (2ª Sala). Este caso plantearía la dificultad de que no existe un plazo concreto -determinado en Ley- para llenar el vacío en la titularidad de la CNB y que tampoco ha transcurrido un plazo sumamente largo (apenas un mes); esto a pesar de las obligaciones duras en materia de búsqueda que se están viendo afectadas. El Poder Judicial, como lo ha hecho en casos equiparables, podría dar demasiada deferencia al Ejecutivo para descargar este nombramiento a su conveniencia, por considerar que se trata de una cuestión que recae en su “soberanía”. Ciertamente, mientras más tiempo transcurra con una CNB acéfala es más fácil argumentar que esta falta de nombramiento está afectando derechos duros de las personas en situación de victimización, en torno al régimen de búsqueda de personas.