

PRESUPUESTO

Y CRISIS FORENSE

EN MÉXICO

Opacidad e insuficiencia
del presupuesto en materia
de identificación forense



**PRESUPUESTO Y CRISIS FORENSE EN MÉXICO.
OPACIDAD E INSUFICIENCIA DEL PRESUPUESTO
EN MATERIA DE IDENTIFICACIÓN FORENSE.**

Esta publicación fue sometida a un proceso de revisión y lecturas especializadas conforme a los criterios editoriales de Fundar. Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Autores:

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Ángel Ruiz

Iván Benumea

Cuidado editorial y proofreading

Claudia de Anda

Claudia García

Diseño editorial

Cecilia Madrid

Corrección de estilo

Lucía Melgar



© Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C.

Cerrada de Alberto Zamora 21, Col. Villa Coyoacán, Del. Coyoacán, C.P. 04000, Ciudad de México

Primera edición: noviembre 2022

Forma recomendada de citar.

Ruiz A, Benumea I. (2022). *Presupuesto y crisis forense en México. Opacidad e insuficiencia del presupuesto en materia de identificación forense*. Colección PPEF 2023. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 22 pp. Ciudad de México.

— Resumen ejecutivo

El reporte "Presupuesto y Crisis Forense. Opacidad e insuficiencia del presupuesto en materia de identificación forense" identifica la insuficiencia presupuestaria y la falta de transparencia de los recursos públicos involucrados para enfrentar la crisis forense a nivel federal y local. También analiza en particular la situación de Tamaulipas y Coahuila, entidades federativas donde en los últimos años se han implementado importantes políticas para atender la crisis forense.

En los últimos años, como consecuencia del reclamo de miles de familias y víctimas, el Estado mexicano ha creado nuevas instituciones para avanzar en la identificación de cuerpos y restos humanos. Sin embargo, este proceso no ha sido acompañado de un incremento sustantivo de recursos, y la falta de transparencia obstaculiza el monitoreo y la evaluación de los resultados asociados al gasto destinado a las labores forenses.

A nivel federal, las instancias con funciones forenses son la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB) y la Fiscalía General de la República (FGR). En el periodo 2019-2020, la Coordinación General de Servicios Periciales de la FGR ejerció en promedio 1 211.76 millones de pesos (mdp) constantes, monto que contrasta con los solo 127 millones (casi 10 veces menos) que ejerció en el mismo periodo la CNB, principal institución encargada de garantizar el derecho de toda persona que ha ser buscada.

Para el ejercicio fiscal 2023, se presupuestaron 285 millones de pesos (mdp) para que la CNB realice sus funciones. Sin embargo, el diseño actual de los programas presupuestarios a su cargo y la falta de transparencia imposibilitan conocer la proporción del presupuesto que se destinará exclusivamente a dotar de recursos a las instancias más importantes para la identificación de cuerpos y restos humanos, como el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF) y el Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH).

Por otra parte, las instancias forenses en el fuero común reciben transferencias federales para desarrollar sus actividades por dos vías: el Subprograma Forense del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y los subsidios de la CNB. El Subprograma Forense jamás ha superado el 10% de los recursos totales del FASP, mientras que otros Subprogramas, como el de equipamiento e infraestructura, han llegado a obtener casi el 50% de estos recursos, lo que da cuenta de las prioridades en la materia para las entidades federativas que parecerían prestar poca importancia al fortalecimiento de las capacidades institucionales para enfrentar la crisis forense.

En el caso de los subsidios que la CNB transfiere a las entidades federativas, en el periodo 2019-2022 se han transferido en promedio 456 millones de pesos (mdp) constantes, sin embargo, no existe información pública disponible acerca de la proporción de recursos destinados exclusivamente a actividades forenses. Esto se debe a que cuando las Comisiones Locales de Búsqueda (CLBs) solicitan y ejercen recursos federales, ninguna de estas instancias está obligada a rendir cuentas de manera oportuna.

Por último, además de trazar la ruta del presupuesto a nivel federal y local, el reporte estudia los casos de Tamaulipas y Coahuila, entidades federativas donde se han creado nuevas instituciones forenses. Estas no cuentan con los mismos niveles de presupuesto en cada caso, lo cual pone en riesgo su operación en el mediano y largo plazo.

La crisis forense en México exige una respuesta consistente a nivel de política presupuestaria que resuelva el rezago histórico en identificaciones, notificaciones y restituciones. Para dar coherencia y garantizar la suficiencia y transparencia de los recursos públicos, el reporte también plantea diversas recomendaciones. Entre ellas, probablemente la más necesaria es una reforma al marco jurídico de los fondos y subsidios que reciben las entidades federativas, así como una etiquetación de los recursos destinados a actividades forenses extraordinarias, para así evitar cualquier tipo de recorte presupuestario a las instancias forenses tanto del fuero federal como del fuero común.

— Introducción: panorámica de la crisis forense nacional

Según el último reporte publicado por el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MNDM), la crisis forense en nuestro país se expresa en más de 52 000 cuerpos sin identificar hasta agosto de 2021.¹ Esta cifra ha sido reconocida y citada por la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación como la más actualizada, sin que exista un dato oficial a la fecha. Muchos de los hallazgos de cuerpos, restos o fragmentos han sido producto de la labor incansable de familiares que han salido a buscarles y han aprendido a encontrar fosas, cavar la tierra, cribarla, además de identificar restos y cuerpos, labor que en la mayor parte de los países del mundo es exclusiva del personal especializado forense pero que, ante la tragedia e incapacidad institucional, ha sido asumida por las familias.

Una de las razones por las que esta realidad se califica como una crisis es porque la capacidad de la atención del Estado ha estado rebasada por años. Según el último Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2021, en el país contábamos con 283 unidades y 399 laboratorios de los servicios periciales y/o de servicios médicos forenses, así como 8 176 personas peritas en estas unidades (entre 50 y 57% de ellas especializadas en materia forense)². Este personal pericial no se dedica solo a actividades de identificación forense, sino que responde al conjunto de solicitudes de peritajes que requieren las fiscalías del país; con un promedio de 3 541 homicidios mensuales en el país, esta es una carga de trabajo excesiva para un personal claramente insuficiente.

Contabilizados por el mismo censo (2021) y en resguardo de alguna cámara de frío, osteoteca o algún otro espacio de servicios periciales o del servicio médico forense, existían 10 072 cuerpos o restos humanos, de los cuales solo el 57.82% habían sido identificados, es decir, 5 824 cuerpos. Esto implica que los cuerpos pendientes de identificación que están en espacios adecuados destinados para su tratamiento en Servicios Periciales o Servicios Médicos Forenses (Semefos) de las Procuradurías o Fiscalías Generales del país para su tratamiento representarían apenas 4 248 cuerpos. Esta cifra representa tan solo un 8.2% del total de los 52 004 reportados por el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México. Si alrededor de 4 000 cuerpos sin identificar están en resguardo en instalaciones del Estado, ¿dónde están los más de 48 000 cuerpos restantes? Según el informe sobre la crisis forense en México de Quinto Elemento Lab, el grueso de los cuerpos sin identificar en el país está en fosas comunes (alrededor del 70%).³ Esto quiere decir que no son cuerpos directamente identificables, sino que requieren un procesamiento que implica infraestructura, así como recursos humanos y financieros.

El rezago en la identificación y en el tratamiento forense adecuado que continúan agravando la crisis, se expresan de muchas maneras: en los 6 176 peritajes forenses pendientes reportados al 31 de agosto de 2020 por 11 estados del país⁴, en que solo 38.11% de los cuerpos hayan sido identificados según el último reporte a junio de 2021⁵, o bien, en que solo un 8.2% de los cuerpos sin identificar están en los espacios adecuados para hacerlo. Además, ante esta realidad, tan solo hay 8,176 personas en el país para hacerle frente. Lo importante de estos datos es que en cualquiera de los formatos de cifras o fuentes presentadas, las constantes son la baja identificación y varios fenómenos de violencia traducidos en desapariciones, feminicidios y homicidios que muestran que esta realidad sigue agudizándose día con día.

La investigación del MNDM nos revela que, aunque los registros oficiales sobre la emergencia forense distan de ser técnicamente confiables, podemos asegurar que la cifra reportada es el piso mínimo de la dimensión de esta crisis.

¹ Movimiento Nacional por Nuestros Desaparecidos en México, 2021. La crisis forense en México: más de 52 000 personas fallecidas sin identificar. Disponible en <https://movndmx.org/wp-content/uploads/2021/08/Informe-La-Crisis-Forense-en-México.pdf>

² Existe una ligera discrepancia entre lo obtenido vía solicitudes de acceso a la información pública en la investigación del Movimiento (4 111 personas peritas) y lo que reporta el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (4 662). Dado que el Censo excluye a la Fiscalía de Jalisco (que no reporta al Censo por ser autónoma), el número de la investigación del Movimiento –que hizo solicitudes a la totalidad de las entidades– debería ser mayor. Este dato revela, una vez más, que la poca confiabilidad técnica de datos en esta materia deriva en una subestimación no solo del fenómeno, sino también de la capacidad técnica y política para atenderlo.

³ Marcela Turati y Efraiz Tzuc, 2020. Un país rebasado por sus muertos. Quinto Elemento Lab. Disponible en <https://quintoelab.org/crisisforense/un-pais-rebasado-por-sus-muertos/>

⁴ MNDM, *ibidem*, p. 15.

⁵ Los datos corresponden a las fosas trabajadas desde diciembre de 2018, por lo que el rezago es mayor si se toma en cuenta las fosas encontradas antes y las que aún no han sido halladas. Datos del Reporte semestral (enero-junio 2021) sobre búsqueda e identificación de personas de la Secretaría de Gobernación.

Ante esta realidad, la administración federal y las administraciones locales han tenido el reto de crear una política pública que funcione en dos modalidades, la ordinaria y la extraordinaria. La modalidad ordinaria abarca los registros que aumentan día con día debido a la crisis de violencia y violaciones de derechos humanos que vivimos en México. A su vez, la modalidad extraordinaria hace frente al rezago histórico que, debido a la magnitud de la crisis, ya no puede ser atendido por las instituciones encargadas para ello. Es decir, las autoridades federales y locales tienen el reto de crear una política nacional forense que pueda atender de manera diligente y digna la crisis que atraviesa nuestro país.

Para avanzar en este sentido, los recursos presupuestarios disponibles juegan un papel determinante. Por ello, este documento identifica y analiza el comportamiento de los recursos presupuestarios de las diversas instancias forenses.

Las funciones forenses corresponden a distintas instancias con competencia federal y local, que financian sus actividades por diferentes vías. Para dar cuenta de ello, en el primer apartado de esta investigación se analizan las rutas presupuestarias de las instancias del fuero federal y del fuero común. Estas últimas dependen en buena medida de los recursos transferidos por la federación, por lo que se analizará el comportamiento general de los fondos y subsidios federales que ejercen las entidades federativas.

El segundo apartado presenta las rutas presupuestarias de Tamaulipas y Coahuila, dos entidades federativas que han asumido nuevas funciones y compromisos en materia forense y donde el presupuesto disponible determinará el éxito de las nuevas apuestas institucionales. Por último, el tercer apartado presenta las conclusiones generales y distintas recomendaciones para mejorar la trazabilidad del gasto y garantizar mayores recursos para la política nacional forense.

— 1. Rutas presupuestarias del fuero federal y del fuero común

Presupuesto del fuero federal

A nivel federal, existen dos instancias con funciones forenses a quienes se les asignan recursos directamente a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Estas instancias son la FGR, a través de la Coordinación General de Servicios Periciales (CGSP), y la CNB. A continuación, expondremos las funciones y recursos disponibles de ambas instancias.

Coordinación General de Servicios Periciales – FGR

El presupuesto de la CGSP tiene dos funciones principales: 1) responder tanto a funciones específicas de búsqueda, identificación, notificación y restitución de los casos bajo conducción federal, a cargo de instancias como la Fiscalía Especializada en materia de Desaparición o la Subprocuraduría de Delincuencia Organizada y 2) responder a las obligaciones de repositorio e interconexión de datos forenses necesarios en el Sistema Nacional de Búsqueda establecidas en la Ley General, como el Banco Nacional de Datos Forenses o el Registro Nacional de Personas, el Registro Nacional de Fosas Clandestinas y Cuerpos Recuperados y el Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Identificadas.

El gasto erogado por la CGSP en el 2021 fue de 1 346.58 millones de pesos (mdp). Sin embargo, este monto es inferior al originalmente aprobado y se dio además un subejercicio de 451.33 millones de pesos (mdp) constantes.

Servicios Periciales en una coordinación que provee recursos humanos y su expertise técnica al conjunto de la Fiscalía General. Una instancia con un tipo de mandato similar de apoyo humano y técnico para la investigación del delito es la Policía Federal Ministerial. Sin embargo, al comparar los presupuestos de ambas unidades responsables, resulta que la Policía Federal ejerció 3 246.1 millones de pesos (mdp) en 2021, es decir, casi tres veces más que la CGSP. Por otro lado,

el presupuesto de la CGSP no representa ni el 1% del presupuesto total de la FGR. Aunque la mayor parte de los casos de desaparición son del fuero común, los riesgos de las víctimas indirectas y la inacción de las Fiscalías locales han hecho que muchos casos se federalicen como estipula la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en adelante la Ley General en materia de desaparición, por lo que el universo de casos de desaparición que observa la FGR es de 2 635 personas, además de los 79 colectivos de familiares a los que atiende.⁶

Para 2023, el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) presupuestó un monto de 1 289.85 millones de pesos (mdp), lo que representa un aumento del 13.71% respecto de 2018, año en que esta instancia tuvo el mayor presupuesto dentro del periodo analizado.

Comisión Nacional de Búsqueda – Segob

La CNB es la principal institución en materia de seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y la búsqueda forense con fines de identificación de cuerpos y restos humanos.

Del presupuesto anual total asignado a la CNB, la mayor parte se distribuye a las Comisiones de Búsqueda de las entidades federativas, mientras que la CNB ejerce los recursos restantes para su mandato federal. Así, de los 492 millones de pesos (mdp) que en promedio ha ejercido la CNB en el periodo 2019 –2021, los recursos ejercidos para su mandato federal han sido de 127.9 millones de pesos (mdp) (25% del total).

Desde su creación en 2019, el presupuesto ejercido directamente por la CNB para su mandato federal ha variado poco y, aunque para el ejercicio fiscal 2023, se presupuesta un incremento relativamente significativo de recursos⁷ (285.81 millones de pesos (mdp) para sus funciones federales), no existe suficiente transparencia para identificar la proporción del presupuesto que se destina exclusivamente a las labores forenses.

Esto es particularmente grave si se considera que las funciones forenses de la CNB se han incrementado en los años recientes. Por ejemplo, en 2020, la CNB adquirió la obligación de financiar el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF), pero los documentos presupuestarios básicos no desglosan el presupuesto federal anual para el MEIF y solo en 2020 hay registro oficial de 40 millones de pesos (mdp) transferidos a instancias internacionales donde se da cuenta de recursos para este Mecanismo Extraordinario.⁸ Los recursos para el MEIF, según información oficial,⁹ están en el Programa Presupuestario U08 de Subsidios para Comisiones Locales de Búsqueda, por lo que estos estarían disponibles solo en los dos últimos trimestres del año, después de la negociación, firma de convenios y transferencia de recursos de la CNB a las entidades federativas.

Algo similar ocurre con los recursos para la operación del Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH), la principal iniciativa federal para atender la crisis forense, que se encargará de la identificación de personas con un enfoque masivo e interdisciplinario. Conforme a la reforma que dio pie a su creación,¹⁰ la puesta en marcha del CNIH no implicó recursos adicionales¹¹ para la CNB, y para el ejercicio fiscal 2023 tampoco existen recursos etiquetados para su funcionamiento.

⁶ Comunicado FGR 341/21. "FGR Informa".

⁷ Por ejemplo, el gasto ejercido por la CNB en 2021 (\$127.90 millones de pesos (mdp)) representa el 23% del gasto total de la Fiscalía Especializada en Materia de Delincuencia Organizada (541 millones de pesos (mdp) de 2021). De aprobarse el PPEF 2023, los recursos ejercidos por la CNB continuarían siendo inferiores a la Fiscalía.

⁸ Por ejemplo, en la Cuenta Pública Federal o en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El MEIF es una de las acciones públicas de las que el seguimiento presupuestario es complejo, pues solo en el año 2020 se registró el presupuesto asignado en la partida presupuestaria "49201 Cuotas y aportaciones a organismos internacionales". Este presupuesto se transfiere al Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA), el cual se encarga de administrarlo para la operación del MEIF.

Este Mecanismo apoyaría con asistencia técnica internacional y diversas acciones adicionales la atención de la crisis forense, pero desde 2021 en que se designó el Grupo Coordinador de éste fue designado, no ha habido registro oficial de los recursos que reciben, como lo demuestra la ausencia de una partida presupuestaria específica en la Cuenta Pública 2021 o en el Presupuesto de Egresos 2022.

⁹ Secretaría de Gobernación, 2022. Crisis forense y propuesta de política pública forense desde el Gobierno Federal. Disponible en <http://www.alejandrocencinas.mx/wp-content/uploads/2022/03/Crisis-forense-y-propuesta-17mar22.pdf>

¹⁰ Secretaría de Gobernación, 2022 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. DOF 13/05/2022. Disponible https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmddf/LGMDFP_ref04_13may22.pdf

¹¹ De acuerdo con la solicitud de acceso a la información folio 332163722000199, la dotación de recursos para el CNIH se haría mediante los dos pro-

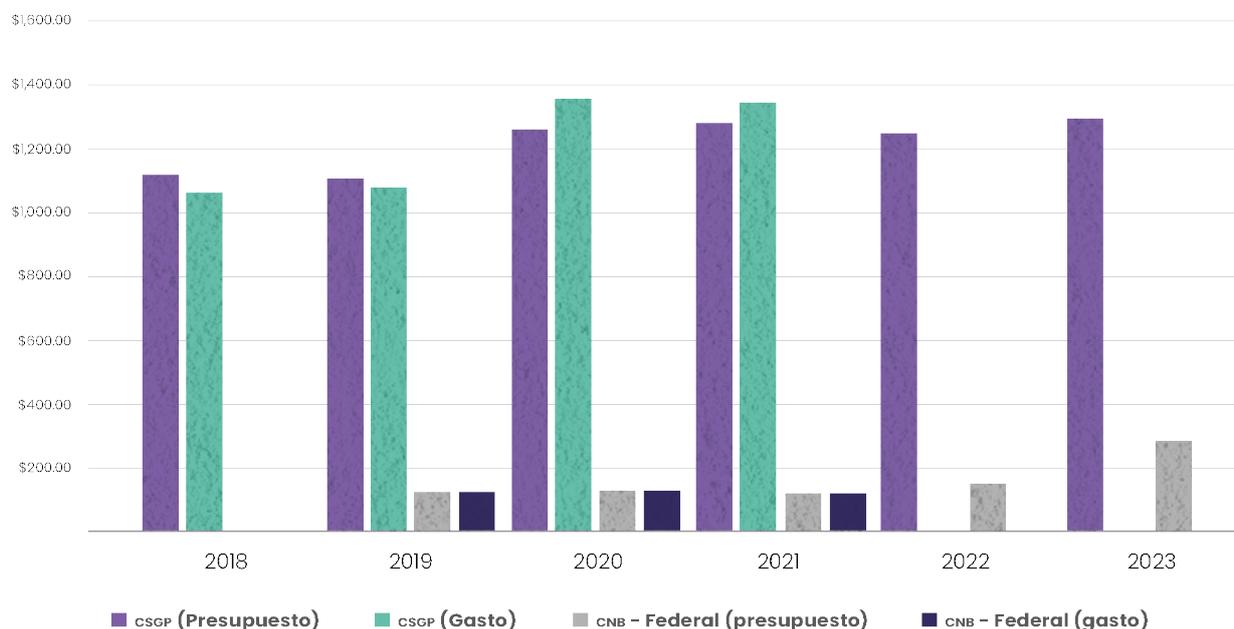
Comparativa Presupuestaria. CGSP y CNB

La Gráfica 1 presenta el presupuesto aprobado y el gasto ejercido directamente por la CGSP y la CNB desde el 2018. Es decir, nos muestra el flujo presupuestario de las principales unidades responsables de actividades forenses a nivel federal. Para observar la gráfica se debe comparar en primera instancia el presupuesto respecto del gasto (cuánto se otorgó, contra cuánto fue el ejercicio real), así como la comparativa entre el grueso de dichos recursos entre ambas unidades responsables. Así, puede observarse que el gasto ejercido por los Servicios Periciales de la FGR tiende a ser mayor que su presupuesto original, mientras que en la Comisión de Búsqueda sucede lo contrario: el gasto termina siendo menor que lo presupuestado por la federación. Es decir, que la CGSP gasta más de lo que presupuesta, mientras que la CNB gasta menos de lo que se le otorga. También, llama la atención que los recursos ejercidos por la CGSP sean casi diez veces superiores a los recursos federales que ejerce directamente la Comisión Nacional de Búsqueda.

GRÁFICA 1.

Presupuesto aprobado y ejercido por la CGSP y la CNB (excluyendo gasto federalizado), 2019-2023

Cifras en millones de pesos (mdp) de 2023



FUENTE: Elaboración propia con base en la Cuenta Pública Federal (2019-2021), Presupuesto de Egresos de la Federación (2019-2022), y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2023. Cifras en pesos constantes 2023

Presupuesto del fuero común

Las entidades federativas ejercen funciones forenses a través de tres tipos de instancias: las Fiscalías o Procuradurías de Justicia locales (que pueden estar adscritas al Poder Ejecutivo o ser un ramo autónomo), las Comisiones Locales de Búsqueda y, en casos excepcionales, la Secretaría de Salud, como sucede actualmente en Chiapas.

Las instancias forenses locales pueden financiarse mediante dos fuentes: con recursos propios y con recursos federales.¹² Los recursos propios son aquellos que la entidad federativa asigna de manera directa a alguna de estas instan-

gramas presupuestarios que ejecuta la Comisión Nacional de Búsqueda, por lo que se confirma que no existieron recursos adicionales ni trazabilidad de los existentes para la puesta en marcha de este centro. La CNB sostiene que esto no retrasa ni compromete la operación del Centro: <https://www.animalpolitico.com/2022/08/alistan-centro-nacional-identificacion-humana-pendientes/>

¹² Cabe señalar que a través de la Iniciativa Mérida fue posible que las entidades federativas recibieran donaciones para impulsar las ciencias forenses. Sin embargo, al tratarse de donaciones de capital que implican recursos del gobierno de EEUU, técnicamente hablando no son recursos fiscales estatales ni federales, por lo que no se consideraron en esta investigación. Si progresa el plan de Entendimiento Bicentenario, este tipo de donaciones podría continuar. Disponible en <https://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2022/05/Dictamen-2021-Modificada.pdf>

cias, mientras que los recursos federales (también conocidos como gasto federalizado¹³) son los recursos que, bajo diferentes modalidades, la federación transfiere a las entidades federativas. Dado que identificar los recursos propios de las entidades federativas es una actividad que va más allá del objetivo de este estudio, nos enfocaremos en analizar el comportamiento del gasto federalizado relacionado con las acciones forenses.

Actualmente, el gasto federalizado en materia forense proviene de dos fuentes: el Subprograma Desarrollo de las Ciencias Forenses para la Investigación de Hechos Delictivos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y los subsidios de la CNB. A continuación, se describen las características y el comportamiento presupuestario de ambas fuentes.

Subprograma Desarrollo de las Ciencias Forenses para la Investigación de Hechos Delictivos – FASP Ramo 33.

El Ramo 33, Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, se compone de ocho diferentes fondos, uno de los cuales es el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).¹⁴ A través de este, los gobiernos locales acceden a recursos federales para financiar distintas actividades relacionadas con la seguridad pública y la procuración de justicia, entre ellas, el fortalecimiento de las capacidades forenses.

Para que las entidades federativas puedan acceder a los recursos del Fasp, deben cumplir diversos requisitos, entre ellos, aportar con cargo a su presupuesto local cuando menos el equivalente al 25% del monto que les sea transferido por la federación y destinar todos los recursos en función de los Ejes Estratégicos, Programas y Subprogramas con Prioridad Nacional acordados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).¹⁵ Dado que los gobiernos locales no pueden disponer libremente de los recursos del FASP, deben firmar Convenios de Coordinación con la federación y detallar el destino que darán a los recursos a través de los Anexos Técnicos de dichos Convenios.

El FASP cuenta con 23 subprogramas especializados que delimitan el destino de los recursos.¹⁶ Con base en estos subprogramas, los gobiernos locales pueden elegir distintas acciones que requieran financiamiento según sus propias prioridades, entre las que puede encontrarse el fortalecimiento de las capacidades forenses a través del subprograma "Desarrollo de las Ciencias Forense en la Investigación de Hechos Delictivos".

En 2022, los recursos totales del FASP (federales y estatales) ascienden a 10 904.22 millones de pesos (mdp) constantes de 2023. De este monto, el subprograma forense representó el 7.03%, lo que equivale a 766.15 millones de pesos (mdp), un incremento real del 3.98% respecto al presupuesto asignado en 2021. Esto lo coloca como el tercer subprograma con mayores recursos al interior del FASP, por debajo de los subprogramas Equipamiento de las Instituciones de Seguridad Pública (3 762.19 mdp) y Profesionalización y Capacitación de los elementos policiales de Seguridad Pública (932.90 mdp), subprogramas que concentran el 34.51% y el 8.56% de los recursos totales del FASP, respectivamente.

En 2022, las entidades federativas asignaron en promedio 23.94 millones de pesos (mdp) al subprograma forense. Quince entidades federativas asignaron un monto mayor al promedio, donde destaca Guanajuato con un monto de 72.86 mdp. Por otra parte, Nuevo León fue el único estado en el que el subprograma forense no recibió recursos.

A diferencia del subprograma de mayores recursos, Equipamiento de las Instituciones de Seguridad Pública, las entidades federativas aportan pocos recursos propios para financiar el subprograma forense. Mientras que el subprograma Equipamiento fue financiado en un 11.97% por las entidades federativas (450.52 mdp), el subprograma forense solo percibió lo equivalente al 4.28% por parte de las entidades federativas (32.81 mdp). Esto significa que las entidades federativas aportaron casi 14 veces más al subprograma Equipamiento que al subprograma forense.

¹³ El Gasto federalizado son todas las transferencias de recursos que la Federación entrega a los gobiernos de los estados y los municipios. Se compone de Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 28), Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), Subsidios y Convenios.

¹⁴ Tanto el FASP como las otras aportaciones que conforman el Ramo 33 son recursos públicos etiquetados que la federación envía a las Entidades Federativas y a los Municipios para atender problemáticas específicas, como salud, infraestructura social, fortalecimiento municipal, seguridad pública, entre otros. Dado que los fondos del Ramo 33 son etiquetados, esto los convierte en recursos condicionados, por lo que las Entidades Federativas y los Municipios no pueden disponer libremente de ellos.

¹⁵ https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583703&fecha=10/01/2020&print=true

¹⁶ Los diferentes subprogramas están previstos en el artículo 5 del Anexo 3 del Acuerdo 04/XLV/19 https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583703&fecha=10/01/2020&print=true

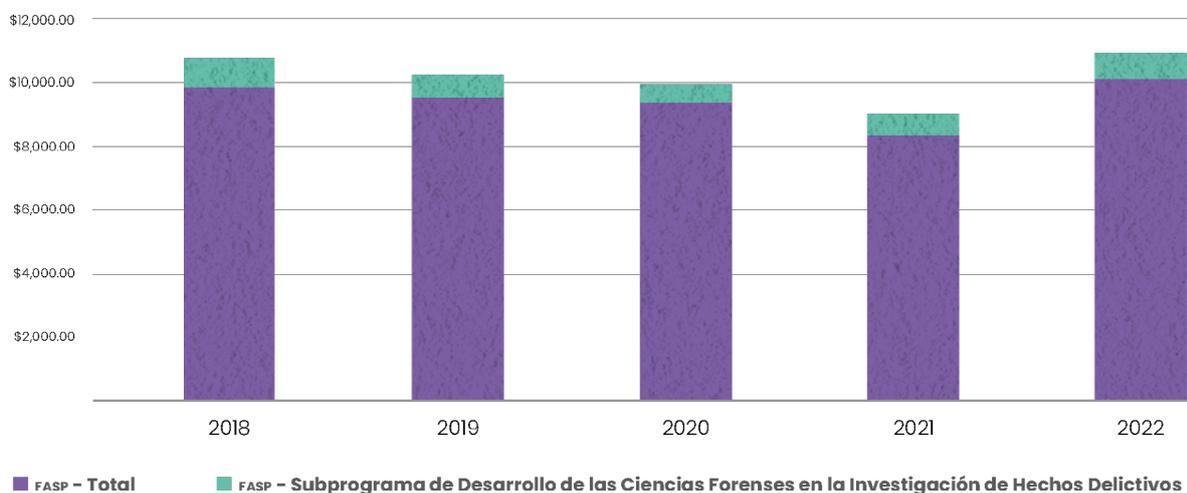
Para el ejercicio fiscal 2023, el PEF propone 8 876 millones de pesos (mdp), un aumento real del 4.87% de la aportación federal respecto de 2022. Esta es una buena noticia para 2023, al revertirse la baja de los montos para el FASP en general y el Subprograma Forense en particular que se dio a partir de 2019.¹⁷

El Subprograma de Desarrollo de las Ciencias Forenses para la Investigación de Hechos Delictivos representa una de las principales fuentes de financiamiento para la atención de la crisis forense en el fuero local, donde, como ya se ha señalado, se encuentra la mayor parte de los casos de desaparición y están los cuerpos sin identificar. Como puede observarse en la Gráfica 2, los montos del Subprograma Forense no han superado en ningún año el monto ejercido en 2018 (855 mdp). En términos de tendencias, existe un desplome de este Subprograma en 2019 y 2020 sobre todo, que comienza a revertirse en 2022. Este escenario es preocupante al tomar en cuenta que la tendencia de crecimiento del número de cuerpos sin identificar ha sido creciente sin excepción desde el 2006, con mayores aumentos por año reportados del 2018 a la fecha.¹⁸ Si bien la asignación de recursos depende de la negociación anual entre la Federación y cada entidad federativa, por lo que el monto anual es relativamente incierto y la garantía en el financiamiento en materia forense a nivel local depende de una adecuada dotación de recursos en este Subprograma.

GRÁFICA 2.

Recursos del Subprograma Forense como proporción del FASP, 2018-2022

Cifras en millones de pesos (mdp) de 2023



FUENTE: Elaboración propia con base en Informes Federales (2018-2020), Anexos Técnicos Locales (2021-2022) e Informes de Gasto Federalizado Locales (2021-22) del Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. Cifras en pesos constantes 2023. Los datos de 2018-2021 corresponden al ejercicio reportado en los Informes Nacionales, mientras que para 2022 corresponden a los recursos presupuestados: 2022 reporta el dato asignado en cada Anexo Técnico Local.

Subsidios de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas

Como se indicó en el apartado anterior, la CNB transfiere una parte de su presupuesto hacia las Comisiones de Búsqueda Locales (CLBs). Para acceder a estos recursos, las CLBs deben firmar un Convenio de Coordinación y Adhesión con la CNB y cumplir otra serie de requisitos conforme a la normativa aplicable.¹⁹ Entre este tipo de requisitos se encuentra la obligación de cofinanciar las actividades de la CLB, aportando cuando menos el equivalente al 10% del total del presupuesto que les transfiera la CNB. Esta coparticipación debe destinarse a la contratación de personal, insumos o gastos relacionados con la operación de la CLB.²⁰

¹⁷ Las tendencias sobre los recursos específicos para el Subprograma Forense solo son accesibles vía los Convenios FASP de todas las entidades federativas en cada año. Estos Convenios tendrían que publicarse por cada estado en la sección FASP de la Fiscalía correspondiente, pero solo son realmente accesibles cuando la Federación los publica hacia finales del año. Incluso algunos estados como Nuevo León reservaron esta información por motivo de "seguridad nacional", por lo que, de no existir la publicación de la Federación de estos datos, estos serían inaccesibles.

¹⁸ MNDM. "Tendencias de la crisis forense". Ibidem, p. 10.

¹⁹ Anualmente, la Segob publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) los Lineamientos para el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas a través de sus Comisiones Locales de Búsqueda para realizar acciones de búsqueda de personas, en el marco de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

²⁰ Artículo 6, Lineamientos para el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas a través de sus Comisiones Locales de Búsqueda para realizar

Conforme a los Lineamientos de este subsidio, las CLBs deben presentar un proyecto ejecutivo para acceder a los recursos donde especifiquen el destino que darán a los recursos. Para ello, los lineamientos señalan que las CLBs puedan solicitar recursos para las siguientes cuatro actividades: 1) equipamiento o capacitación inicial, 2) fortalecimiento y consolidación de procesos sustantivos, 3) adquisición de equipamiento para identificación y 4) proyectos de construcción, adecuación o remodelación de espacios destinados a realizar actividades de identificación.²¹

De acuerdo con la normativa de este subsidio, la CNB y las CLBs deben transparentar el uso y destino de los recursos federales, pero en los hechos esta información no se encuentra disponible para todos los casos. De hecho, la principal obligación para ambas instancias consiste en publicar el Convenio de Coordinación y Adhesión, pero en estos acuerdos no existe información detallada sobre las actividades que serán financiadas y tampoco, por ende, acerca de los recursos destinados para labores forenses.

La falta de transparencia nos impide conocer los recursos destinados a labores forenses como proporción de los subsidios que reciben las CLBs. Sin embargo, en una primera aproximación a los recursos involucrados, la Gráfica 4 presenta el comportamiento presupuestario de dichos subsidios, donde destaca que existe una tendencia al alza, de 150.9 millones de pesos en 2019 a 456.2 millones de pesos (mdp) en 2021. El Presupuesto de Egreso a la Federación 2023 aumenta a 833 millones de pesos los recursos para Comisiones Locales, lo cual significaría el mayor aumento para este rubro de los recursos asignados a la CNB.

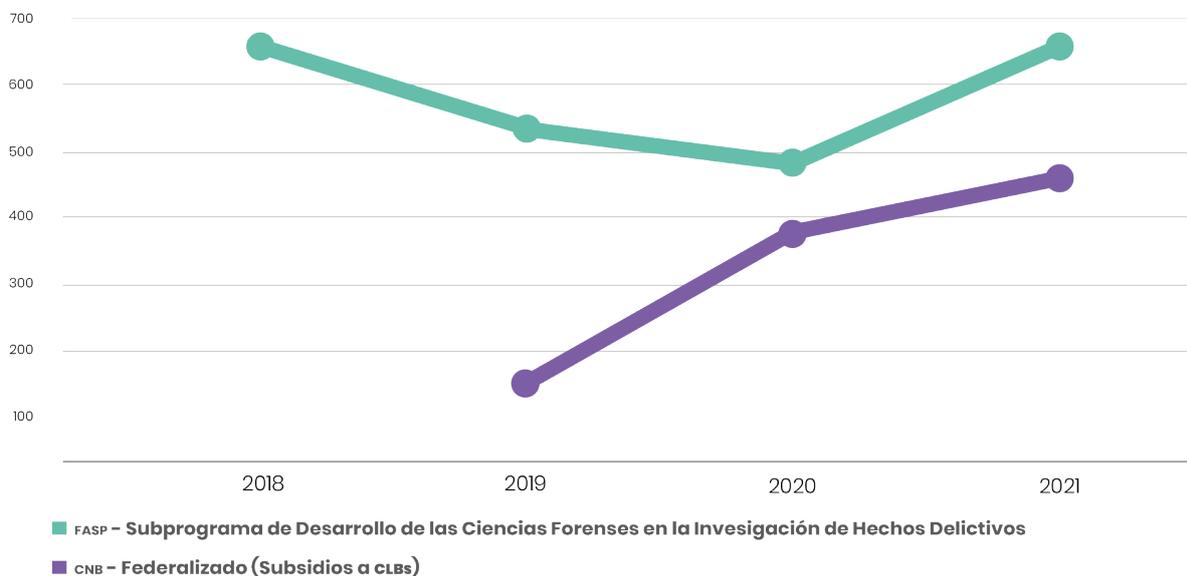
Recursos asignados hacia las entidades federativas

Por último, en la Gráfica 3 puede observarse la comparación general entre el gasto en subsidios a Comisiones Locales de Búsquedas que provienen de la CNB, respecto de los recursos del Subprograma Forense que llega a las entidades federativas vía los Convenios FASP. Puede advertirse una tendencia al alza desde el 2019, lo que, aunado a las tendencias en términos de presupuesto, sería adecuado en cuanto a la orientación general de los recursos, pero aún serían insuficientes, ya que el volumen de casos de desaparición y de cuerpos sin identificar ha aumentado en mayor proporción aún.

GRÁFICA 3.

Gasto federalizado para labores forenses, 2018-2021

Cifras en millones de pesos (mdp) de 2023



FUENTE: Elaboración propia con base en Cuenta Pública para Ramos 4 y 33, así como Informes Federales del FASP (2018-2021). Cifras en pesos constantes de 2023.

acciones de búsqueda de personas, en el marco de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas para el ejercicio fiscal 2022.

²¹ Secretaría de Gobernación, 2022. ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos para el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas a través de sus Comisiones Locales de Búsqueda para realizar acciones de búsqueda de personas, en el marco de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas para el ejercicio fiscal 2022, México. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5640785&fecha=18/01/2022#gsc.tab=0.

En la Gráfica 4 puede observarse en detalle la distribución de los recursos hacia CLBS y vía FASP por entidad federativa para el 2022. Destaca el hecho de que, si bien la proporción varía, estados como Guerrero, Querétaro y Yucatán no recibieron recursos para sus Comisiones Locales de Búsqueda y, en casos como Nuevo León, no se destinaron recursos para el Subprograma Forense del FASP. Se requiere de una dotación presupuestaria de ambas fuentes de financiamiento para la atención de la crisis forense que, como en el grueso de los casos de desaparición, corresponden en su mayoría al fuero común, es decir, a los estados de la República.

GRÁFICA 4.

Presupuesto local vía Subsidios para Comisiones Locales de Búsqueda y Subprograma Forense del FASP, 2022
Cifras en millones de pesos (mdp)



FUENTE: Elaboración propia con base en Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 y Anexos Locales de Convenios FASP 2022. Cifras en pesos constantes de 2023.

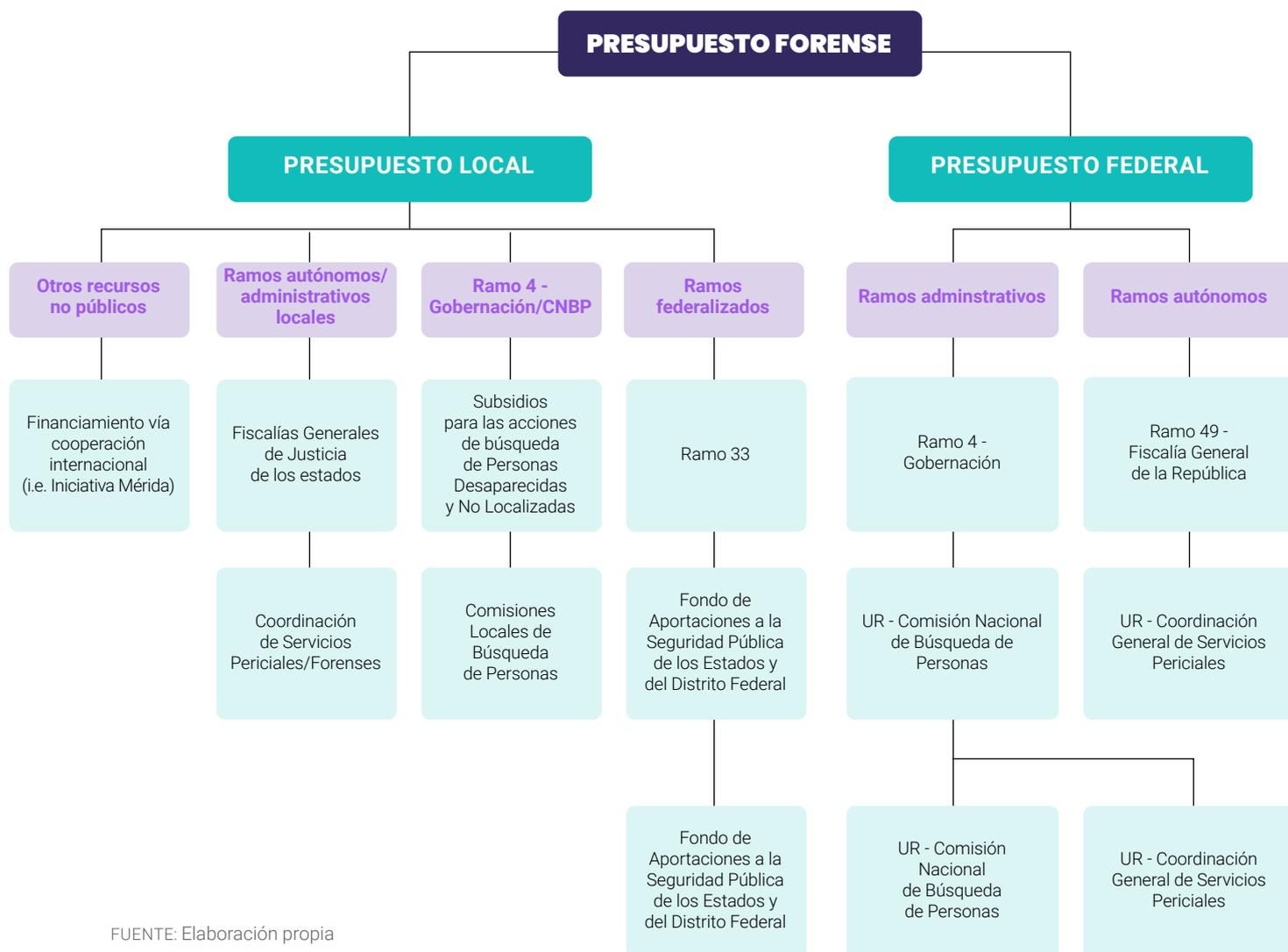
Mapa presupuestario de la política nacional forense

Dadas las tendencias de la política nacional forense descritas en lo federal y lo local, podemos concluir que uno de sus mayores desafíos está cifrado en clave presupuestaria. Uno de los aspectos más preocupantes consiste en la falta de voluntad para hacer efectiva la obligación de asignar recursos para el desarrollo de actividades forenses, principalmente en materia de identificación humana. Aunque pareciera que ni la federación ni las entidades federativas están obligadas de inicio a asignar recursos de manera progresiva hacia este tipo de actividades, la Ley General en Materia de Desaparición reconoció el derecho de toda persona a ser buscada, por lo que asignar recursos suficientes de manera progresiva en materia de identificación forense es una obligación de Estado.

Precisamente por una visión poco atenta a la legislación en materia de desaparición ya mencionada, el fortalecimiento de las ciencias forenses no es una prioridad dentro del gasto federalizado del FASP y los subsidios del CNB. Para revertir esta tendencia, una posibilidad sería incluir el número de personas desaparecidas y los cuerpos sin identificar el número de personas desaparecidas y los cuerpos sin identificar dentro de las fórmulas y criterios de distribución de dichos fondos.

Para poder realizar estimaciones, proyecciones y poder exigir a las instancias públicas encargadas de la política nacional forense, la Figura 1 presenta un primer mapa presupuestario pensando en las principales unidades responsables y mecanismos de financiamiento.

FIGURA 1.
Ruta presupuestaria nacional



FUENTE: Elaboración propia

— 2. Rutas presupuestarias locales. Los casos de Tamaulipas y Coahuila

El grueso de los casos de desaparición y, por ende, los posibles cuerpos sin identificar que alguien está buscando a lo largo y ancho del país, son del fuero común. Esto quiere decir que se trata de casos asociados a criminalidad y violencia que investigan y tratan institucionalmente las entidades federativas. Dado que un estudio de la dinámica presupuestaria del total de los estados excede las capacidades y objetivos de esta investigación, nos centraremos en Tamaulipas y Coahuila por ser estados en donde en los últimos años se han implementado políticas novedosas para atender la crisis forense.

Por ejemplo, en el caso de Tamaulipas, el pasado 18 de junio de 2022 el MEIF firmó un Convenio de Colaboración Técnica con la Fiscalía General de Justicia de Tamaulipas para consolidar el Plan Estatal de Exhumaciones.²² Por otro lado, en 2019 Coahuila comenzó la construcción del Centro Regional de Identificación Humana, que puede considerarse como el principal antecedente del Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH), creado recientemente.

Aunque no son las entidades de máxima gravedad en este tema, ambos estados sí están entre los que tienen mayores casos de desaparición y de cuerpos sin identificar en el país: Tamaulipas con 12 330 personas desaparecidas para el 2022 y con 3 788 cuerpos sin identificar para el 2021; Coahuila con 3 306 personas desaparecidas para el 2022 y con 729 cuerpos sin identificar para el 2021.²³

Una panorámica y seguimiento del presupuesto de estos estados nos puede mostrar las tendencias, necesidades y retos para observar la traducción local de las principales iniciativas de la política nacional forense y, por lo tanto, observar cuáles son los retos para un correcto monitoreo presupuestario.

Tamaulipas

En el estado de Tamaulipas, las actividades forenses dependen de la Fiscalía General de Justicia (FGJ). Este ente autónomo cuenta con una Dirección General de Servicios Periciales, y la Comisión Local de Búsqueda —a diferencia de lo que ocurre en otras entidades federativas— forma parte de la estructura de la FGJ.

Considerando lo anterior, el presupuesto forense proviene tanto de recursos propios estatales como del presupuesto federal, en particular a través del FASP y los subsidios del CNB. El presupuesto del FASP baja a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal del Seguridad Pública hacia la Fiscalía General de Justicia,²⁴ donde el Subprograma de Desarrollo de las Ciencias Forenses para la Investigación de Hechos Delictivos constituye el grueso de los recursos efectivos en materia forense. En Tamaulipas, la Comisión Estatal de Búsqueda es parte de la Fiscalía General de Justicia, por lo que esta institución administra los recursos transferidos como subsidios por la CNB. Mediante estos recursos, Tamaulipas ha dotado de infraestructura forense al estado, tanto con centros de resguardo de cadáveres como con espacios para la identificación.

Cabe señalar que, a través de la cooperación internacional, Tamaulipas ha aumentado sus capacidades para atender la crisis forense; sin embargo, este tipo de mecanismos no deben ser considerados como recursos constantes a disposición del gobierno. Por ejemplo, con la Iniciativa Mérida, el gobierno de Tamaulipas recibió una donación por parte del gobierno de Estados Unidos de América para los Centros de Resguardo de Cadáveres de El Mante y San Fernando. Como se trata de donaciones de capital provenientes del extranjero no son recursos fiscales estatales o federales,²⁵ lo que implica que la disponibilidad de estos recursos está sujeta a la voluntad de instancias internacionales y a la gestión política de cada gobierno local. Esto no solo no asegura la disponibilidad y continuidad de los recursos, sino que, por no ser recursos públicos, no existen suficientes mecanismos para monitorearlos de manera oportuna. Véase Figura 2.

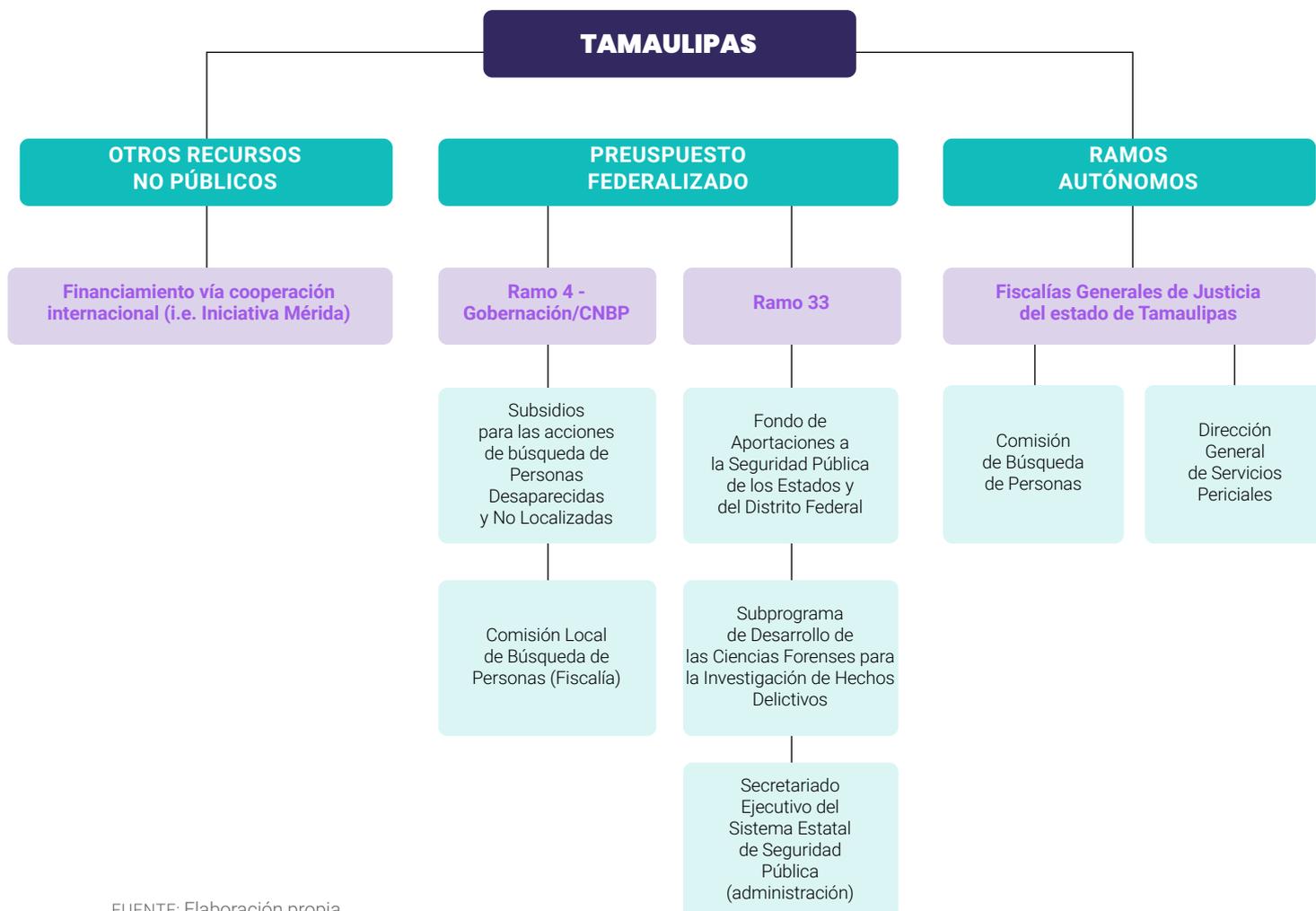
²² Primer informe del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, 29/08/2022, p. 6. https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/prim-er_informe_meif.pdf

²³ Datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas (corte: 08/09/2022) y del informe La crisis forense en México.

²⁴ Artículo 97 del DECRETO No. 65-183 mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas.

²⁵ De progresar el plan de Entendimiento Bicentenario, este tipo de donaciones podrían continuar. Disponible en <https://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2022/05/Dictamen-2021-Modificada.pdf>

FIGURA 2.
Tamaulipas – Ruta presupuestaria forense



FUENTE: Elaboración propia

Tendencias presupuestarias

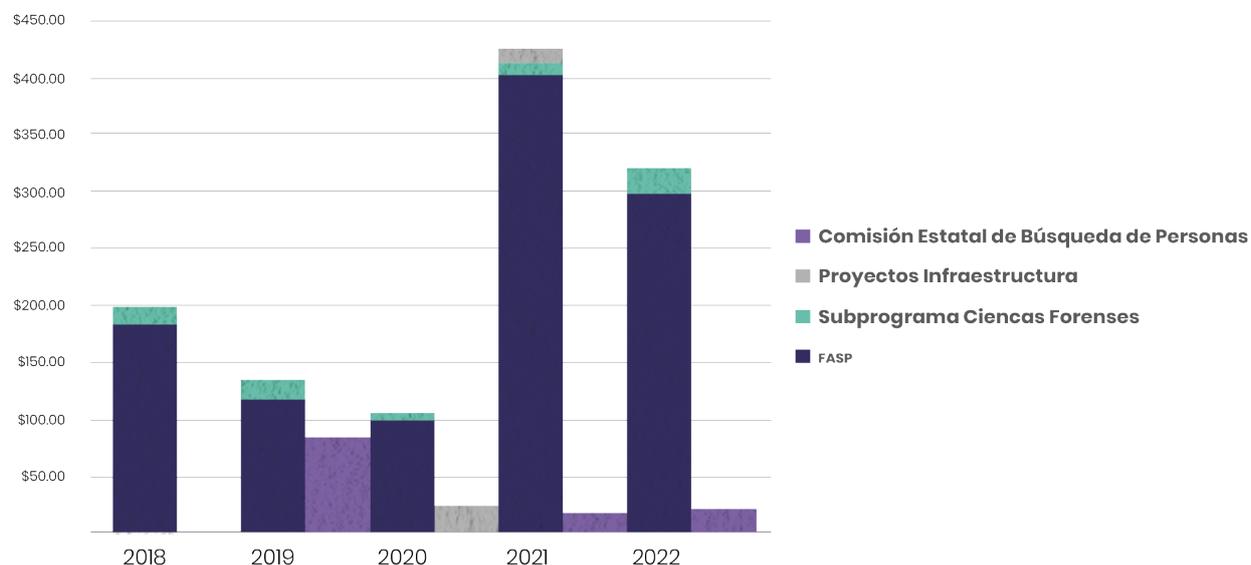
Como se aprecia en la Gráfica 5, en el estado de Tamaulipas el Subprograma de Desarrollo de las Ciencias Forenses del FASP tuvo un aumento global del 46.6% entre el 2018 y el 2022. Este aumento global se mantuvo entre el 2018 y el 2019, pero tuvo un descenso muy importante (-69.1%) para el 2020, que se revirtió y se mantuvo estable para el 2021 y el 2022.

Al observar el gasto en materia de infraestructura, se puede advertir que el descenso más pronunciado, en 2020, se da por un cambio en las prioridades en la materia, al construirse dos centros de resguardo de cadáveres en El Mante y San Fernando, llevado a cabo por la Fiscalía, pero a través de subsidios destinados a las Comisiones Locales de Búsqueda de la CNB. Ese mismo año se equipó el Laboratorio de Genética Forense vía la Iniciativa Mérida. A partir de allí, la tendencia de recursos en el Subprograma Forense del FASP se revierte (aumentando 75.7%) y se financia el Centro de Identificación Forense en la Región Sur en Altamira a través de la Comisión Estatal de Búsqueda.

GRÁFICA 5.

Tamaulipas – Presupuesto en materia forense (2018-2022).

Cifras en millones de pesos (mdp) de 2023



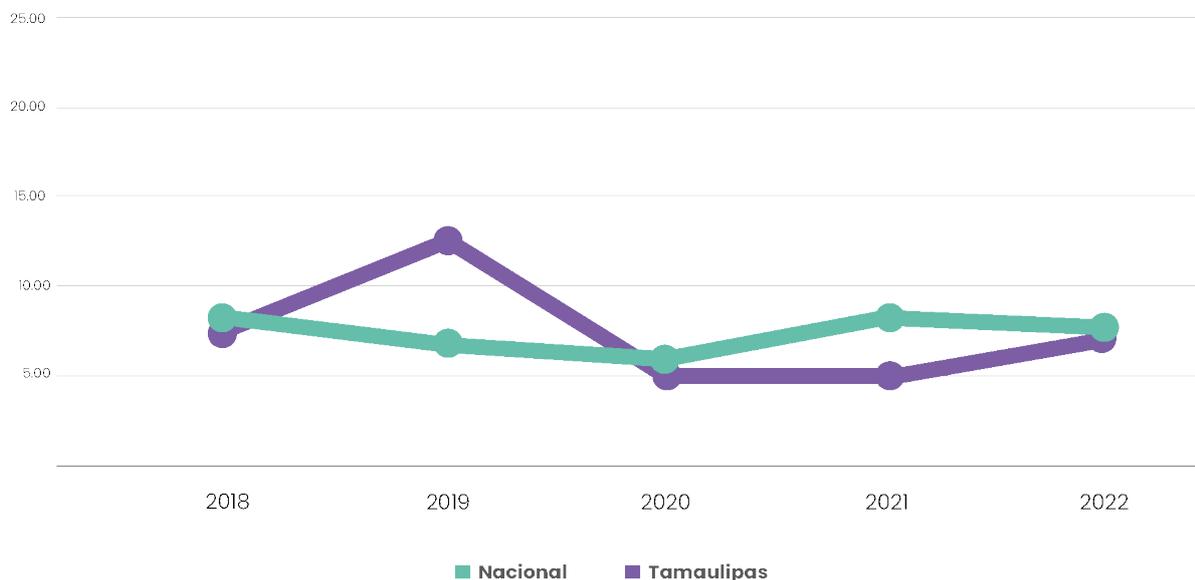
FUENTE: Elaboración propia con base en Presupuesto de Egresos (2022) y Cuenta Pública (2018-2021), Informes de Gasto Federalizado (FASP, 2018-2021), Anexos Técnicos al Convenio FASP (2018-2022) e Informes de Labores de la Fiscalía General de Justicia (segundo y tercer informe). Cifras en precios constantes 2023.

De estas tendencias se puede advertir que, pese a las fluctuaciones en la dotación de recursos forenses para Tamaulipas, se siguen destinando recursos a las instituciones forenses después de la creación de infraestructura en el estado. Sin embargo, la desproporción entre infraestructura y asignación de recursos es aún bastante considerable.

Por último, si se analiza la proporción de los recursos del Subprograma de Desarrollo de las Ciencias Forenses del FASP en el estado, podemos observar en la Gráfica 6 que hay un descenso de este Subprograma respecto del financiamiento general para seguridad pública en el estado. Esta tendencia parece comenzar a revertirse a partir del 2022, cuando la proporción de recursos para este Subprograma en el estado fue equivalente a la media nacional. Sin embargo, resalta que este porcentaje es aún bastante bajo (7%) para la magnitud de la crisis forense en el estado, que asciende a 3 788 cuerpos sin identificar en Tamaulipas, además de que se trata de uno de los siete estados que rebasan la media nacional y en su conjunto representan el 71.73% de los cuerpos sin identificar en el país²⁶. Esta proporción de recursos de este Subprograma del FASP no solo es baja en función de otros Programas y Subprogramas del mismo Fondo, sino porque, atendiendo a los datos de este mismo estado –uno de los 23 estados que desglosaron información sobre cuántos cuerpos se acumulan por año–, la tendencia de aumento de cuerpos que requieren identificación se ha sostenido desde el 2006 a la fecha.²⁷ Por lo anterior, las tendencias presupuestarias de este Subprograma tendrían que ser proporcionales al nivel sostenido de la crisis forense en el estado.

²⁶ MNDM, 2022. Distribución geográfica de la crisis forense. Ibidem, p. 9.

²⁷ MNDM. "Tendencias de la crisis forense". Ibidem, p. 10.

GRÁFICA 6.**Porcentaje del presupuesto del Subprograma de Desarrollo de las Ciencias Forenses en FASP para Tamaulipas (2018-2022)**

FUENTE: Elaboración propia con base en Informes Federal (2018-2020), Anexos Técnicos Locales (2021-2022) e Informes de Gasto Federalizado Locales (2021-22) del Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Coahuila

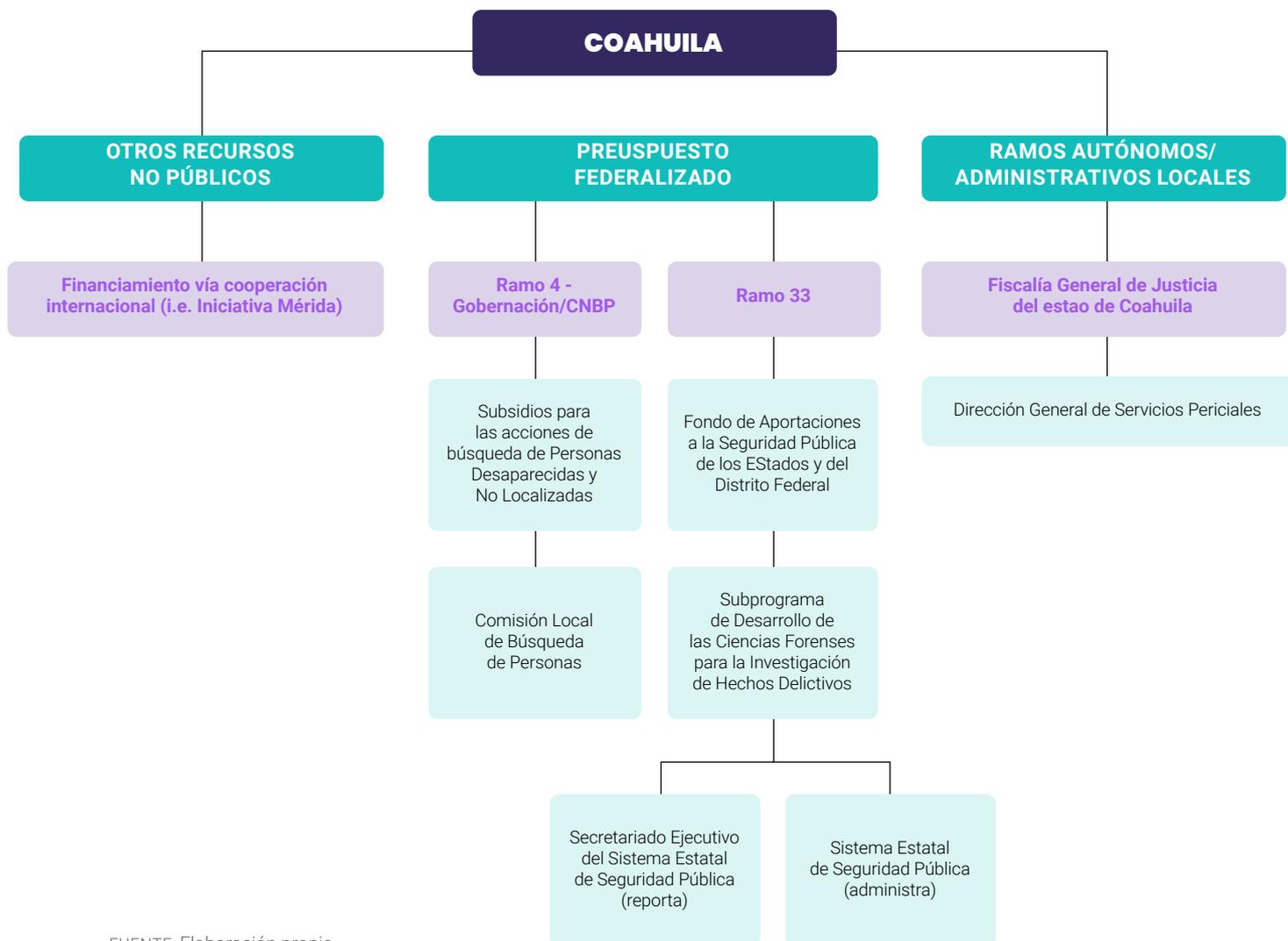
En el estado de Coahuila, las actividades forenses dependen tanto de la Fiscalía General de Justicia (FJG) como de la Comisión Estatal de Búsqueda. La Fiscalía, que también en este estado es un órgano autónomo, cuenta con una Dirección General de Servicios Periciales, que es la principal encargada de la infraestructura tanto de búsqueda como de identificación humana. Por otro lado, la Comisión Estatal de Búsqueda cuenta con el Centro Regional de Identificación Humana (CRIH), construido en el 2019 y que desde el 2020 es la principal infraestructura forense en la región.

Así, el presupuesto forense proviene tanto de recursos propios estatales como del presupuesto federal, particularmente a través del FASP y los subsidios del CNB. El presupuesto del FASP –donde a su vez se encuentra el Subprograma de Desarrollo de las Ciencias Forenses para la Investigación de Hechos Delictivos– se distribuye a través del Sistema Estatal de Seguridad Pública hacia la Fiscalía General de Justicia, y el Secretariado Ejecutivo de este sistema es el encargado de rendir cuentas sobre los resultados de este Fondo.

Por otro lado, el presupuesto del Centro Regional de Identificación Humana llega al estado a través de los convenios anuales que la Comisión Estatal de Búsqueda firma con la CNB. Véase Figura 3.

FIGURA 3.

Coahuila – Ruta presupuestaria forense



FUENTE: Elaboración propia

Tendencias presupuestarias

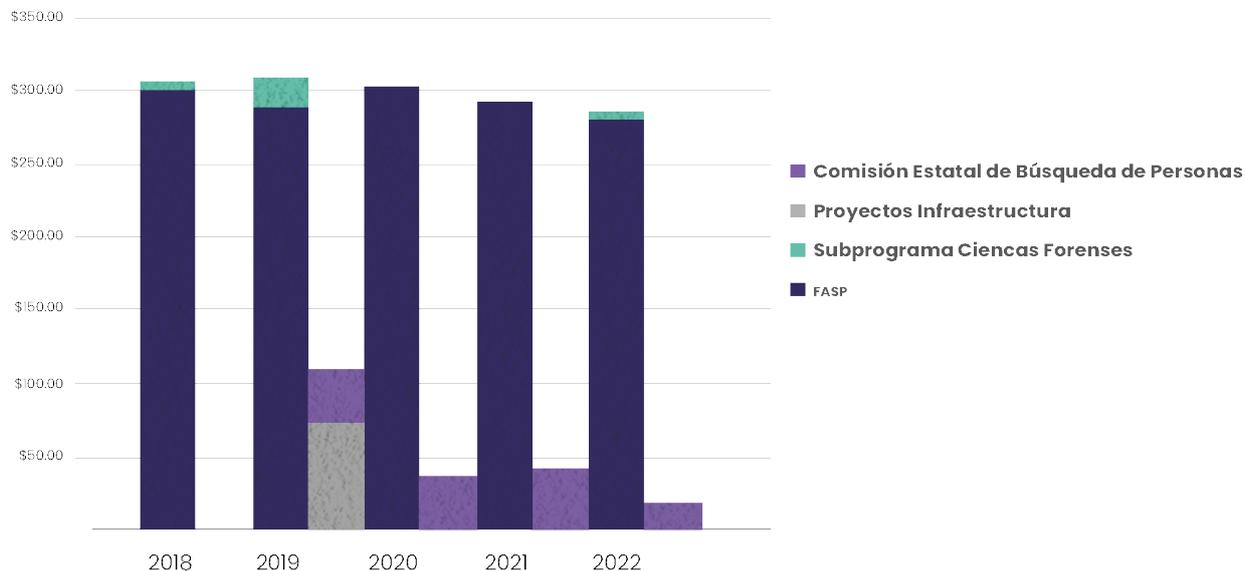
En la Gráfica 7, puede apreciarse el presupuesto específico forense, tanto en del Subprograma de Desarrollo de las Ciencias Forenses en la Investigación de Hechos Delictivos, de la Comisión Estatal de Búsqueda, como el financiamiento específico para proyectos de infraestructura.

Como puede observarse, con poco más de 109 millones de pesos (mdp) para el primer año de la Comisión de Búsqueda, 73.33 millones fueron para el proyecto del Centro Regional de Identificación Humana. Sin embargo, se aprecia una clara tendencia a la baja del presupuesto en general, tanto para la Comisión Estatal de Búsqueda como para el Subprograma Forense del FASP. Si bien la Comisión termina con una cifra comparable a otros estados para su funcionamiento (alrededor de 20 millones de pesos (mdp)), resalta el hecho que el Subprograma Forense del Fasp no tuvo recursos en 2020 y 2021, es decir, en los años posteriores a la creación del Centro Regional. Esta ausencia de recursos públicos destinados específicamente a las actividades forenses de la Fiscalía del estado, significa no acompañar el esfuerzo institucional y político que representó la creación del CRIH. De continuar una tendencia similar, esto implicaría desaprovechar la capacidad e infraestructura instaladas.

GRÁFICA 7.

Coahuila – Presupuesto específico en materia forense (2018-2022).

Cifras en millones de pesos (mdp) de 2023

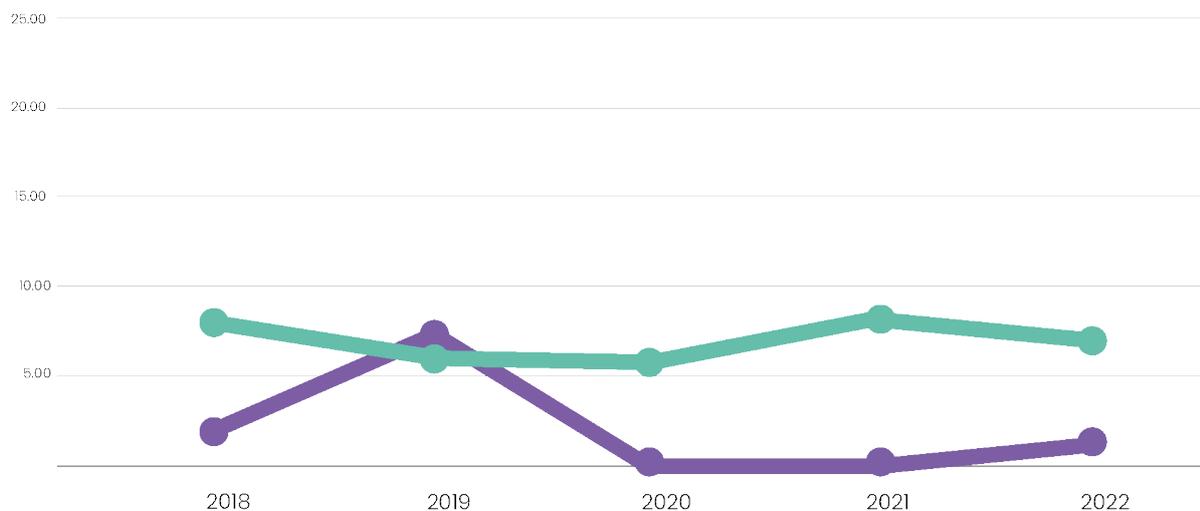


FUENTE: Elaboración propia con base en Presupuesto de Egresos (2022) y Cuenta Pública (2018-2021), e Informes de Gasto Federalizado (FASP, 2018-2021) y Anexos Técnicos al Convenio FASP (2018-2022). Cifras en precios constantes 2023.

Debido a esto, en el estado de Coahuila hay un desplome de la proporción del Subprograma Forense respecto del FASP en general, al no tener presupuesto alguno para 2021 y solo un presupuesto mínimo para 2022 (3.1 millones de pesos (mdp), 1.08% del total del FASP para el estado), como puede observarse en la Gráfica 8.

GRÁFICA 8.

Porcentaje del presupuesto del Subprograma de Desarrollo de las Ciencias Forenses en FASP para Coahuila (2018-2022)



FUENTE: Elaboración propia con base en Informes Federal (2018-2020), Anexos Técnicos Locales (2021-2022) e Informes de Gasto Federalizado Locales (2021-22) del Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

— Conclusiones y recomendaciones

La crisis forense en México exige una respuesta consistente a nivel de política pública que resuelva el rezago histórico en identificaciones, notificaciones y restituciones, así como los nuevos casos que día con día acontecen debido a la crisis de violencia y de derechos humanos que se vive en el país desde hace poco más de 15 años. Esto implica contar con una política que atienda de manera adecuada sus retos ordinarios y extraordinarios. A la par de la construcción de institucionalidad y procesos, se requiere fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y una dotación presupuestaria suficiente para las labores forenses.

En términos de transparencia y rendición de cuentas, esta investigación ha identificado diversos problemas que obstaculizan el rastreo y el monitoreo de los recursos involucrados en las labores forenses. A nivel federal, los documentos presupuestarios básicos no permiten identificar la proporción del presupuesto que la CNB destina a acciones forenses. Esta circunstancia es particularmente grave considerando que las funciones de la CNB se han incrementado a raíz de la creación del MEIF y del CNIH, las principales iniciativas para enfrentar la crisis forense.

Respecto a los recursos del fuero común, el principal obstáculo para la trazabilidad del gasto es la falta de cumplimiento de obligaciones de transparencia acerca de los subsidios que transfiere la CNB a las CLBs. Como se documenta en esta investigación, las entidades federativas no están obligadas a transparentar los proyectos ejecutivos que presentan al momento de acceder a los subsidios y, por lo tanto, no es posible identificar el presupuesto ejercido para labores forenses. Además, pese a que la CNB está obligada a monitorear y evaluar los subsidios entregados, no existe información pública disponible al respecto.

A pesar de la falta de transparencia, esta investigación presenta un primer panorama de los recursos involucrados para las acciones forenses. En este sentido, es posible señalar que, a nivel federal, la CNB, principal institución encargada de garantizar el derecho de toda persona a ser buscada, cuenta con recursos insuficientes para cumplir su mandato. En el periodo 2019-2022, el presupuesto asignado a la CNB para sus funciones federales ha sido prácticamente el mismo (en promedio 127 mdp constantes) pese a que en el mismo periodo la crisis forense se ha agudizado y las responsabilidades de la Comisión han aumentado considerablemente desde su creación. Para el ejercicio fiscal 2023, la CNB percibirá un máximo histórico de recursos que no debe modificarse a la baja a lo largo del ejercicio fiscal como consecuencia de recortes presupuestarios.

Respecto al presupuesto disponible para el fuero común, esta investigación ha enfatizado el rol que juega el gasto federalizado. A través del FASP, las entidades federativas financian distintas actividades en materia de seguridad pública e impartición de justicia, pero los recursos destinados a labores forenses apenas representan un 7% del total de los recursos del FASP. Por otro lado, en el caso de los subsidios de la CNB a las comisiones locales de búsqueda, en el periodo 2019-2022 se han transferido 456 mdp en promedio; sin embargo, no existe información pública disponible acerca de la proporción de recursos que se destinan exclusivamente a actividades forenses.

Por último, en términos del análisis de las tendencias y flujos de recursos en Coahuila y Tamaulipas, pudimos constatar que uno de los mayores retos en términos presupuestarios es el mantenimiento en el tiempo de las iniciativas federales y locales, de modo que los grandes proyectos de infraestructura (CRIH, Laboratorios Genéticos en las entidades, rehabilitación de Semefos) cuenten con recursos en años subsiguientes para poder operar de manera adecuada.

En conclusión, para lograr un adecuado financiamiento de la política nacional forense, se requiere un equilibrio en la dotación para las grandes iniciativas federales –el trabajo ordinario de la CNB, el CNIH, FGR– y las iniciativas locales –ya sea mediante el gasto federalizado a través del FASP o de CNB, o bien, con recursos propios o de cooperación internacional ejercidos por sus Fiscalías o Comisiones de Búsqueda. Para ello se requieren mecanismos que permitan identificar y trazar la ruta del presupuesto y el gasto en la materia, lo cual aún enfrenta muchos retos desde el nivel federal –principalmente con el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense– hasta en el nivel local –donde anexos técnicos, informes de gasto federalizado y auditorías, cuando existen, presentan información que debe validarse a través de otras fuentes para poder sacar conclusiones de ella.

Una crítica común en la discusión de la política pública para la atención de los casos de personas desaparecidas y de la emergencia forense es que la mayor parte de las exigencias se dan a nivel federal cuando la mayor parte de los casos son del fuero común, es decir, que son casos de competencia local. Esta misma crítica es necesaria en términos de la priorización presupuestaria entre lo federal y lo local pues, como constatamos en este documento, existe una clara prevalencia hacia el nivel federal desde el presupuesto y, cuando no es así, la proporción total de recursos es aún muy baja (por ejemplo, en cuanto a la proporción entre gasto federal y federalizado que ejerce la CNB).

Por otro lado, tanto a nivel federal como local identificamos que las nuevas medidas de política pública, ya sea en mecanismos, instituciones o en infraestructura, rara vez van acompañadas de asignaciones presupuestales que respondan de manera consistente a estos nuevos diseños. Que se trate del MEIF, del CRIH o de proyectos derivados del FASP, existen pocos ejemplos –tal vez con la excepción de Tamaulipas– donde la creación de infraestructura y capacidad tiene una dotación adecuada de recursos en años subsiguientes a las primeras grandes inversiones. En términos de una iniciativa política decidida y consistente, esta tendencia debe revertirse, sobre todo de cara a la construcción y operación del Centro Nacional de Identificación Humana del 2023 en adelante.

Tomando en cuenta todo lo anterior, para fortalecer la transparencia e incrementar los recursos disponibles para las labores forenses, nuestras recomendaciones son las siguientes:

Fortalecer el diseño normativo del FASP. Los lineamientos de este fondo deberían garantizar que las autoridades financien anualmente el Subprograma de Desarrollo de las Ciencias Forenses en la Investigación de Hechos Delictivos, pues en la actualidad no todos los gobiernos locales deciden destinar recursos para enfrentar la crisis forense. Además, la fórmula utilizada para la distribución de los recursos, contemplada en la Ley de Coordinación Fiscal, debería considerar el número de personas desaparecidas y los cuerpos sin identificar. Aunado a esto, es necesario transparentar de manera eficiente los recursos de todos los Programas y Subprogramas de cada convenio firmado con las entidades federativas.

Crear programas presupuestarios y etiquetar recursos en materia forense al interior de la CNB. La CNB se encarga de diversas tareas –conducción de política federal, distribución del gasto federalizado, financiamiento de política extraordinaria, entre otros– que deberían traducirse en programas presupuestarios específicos, pues actualmente la estructura programática de la CNB impide conocer qué proporción del presupuesto se dirige hacia el financiamiento de actividades forenses ordinarias (como la operación del CNIH) y extraordinarias (a través del MEIF).

Transparentar los proyectos ejecutivos de las Comisiones Locales de Búsqueda. Como parte de los requisitos para acceder a los subsidios de la CNB las comisiones locales deberían transparentar el tipo de actividades que se financiarán con recursos federales. Esta medida es indispensable para monitorear el destino del gasto y prevenir cualquier tipo de desvío o mal uso de recursos. Para ello, es indispensable reformar los lineamientos del Subsidio, agregando la obligación de transparentar los proyectos ejecutivos presentados por las CLBS.

Aumentar progresivamente los recursos disponibles y evitar subejercicios o recortes presupuestarios. La magnitud de la crisis forense exige que las autoridades realicen todos los esfuerzos posibles para fortalecer sus capacidades forenses. La creación de la CNB ha ido acompañada de un recrudecimiento de los casos de desaparición y aumento de cuerpos por identificar mientras que las tendencias del presupuesto más bien se han mantenido estables, y en ocasiones el gasto ejercido ha sido menor al gasto original aprobado.

— Referencias

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2021. *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpe/2021/>

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, 2019. *Informe Nacional de Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2018*. Disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/informe-nacional-de-evaluacion-fasp-2018?state=published>

_____, 2020. *Informe Nacional de Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2019*. México <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiMjMzMjU2ODgtMGM5Yi00ZGQ0LWI5NWItYmU3Y2YxNDE3ODIiwiwidCI6IjViMDQyN2M3LTgxYTUtNDgwZC1iZTQ5LWUyM2ViNjExMTRINyJ9>

_____, 2021. ANEXOS TÉCNICOS FASP 2021. Disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/anexos-tecnicos-fasp-2021?state=published>

_____, 2021A. *Informe Nacional de Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2020*. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/671795/Informe_Nacional_de_Evaluacio_n_del_fasp_2020_vc.pdf

_____, 2022. Anexos Técnicos FASP 2022. Disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/anexos-tecnicos-fasp-2022?state=published>

_____, 2022A. *Informe Nacional de Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2021*. Disponible en <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiMjMzMjU2ODgtMGM5Yi00ZGQ0LWI5NWItYmU3Y2YxNDE3ODIiwiwidCI6IjViMDQyN2M3LTgxYTUtNDgwZC1iZTQ5LWUyM2ViNjExMTRINyJ9>

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, 2019. *Cuenta Pública 2018*. Disponible en <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

_____, 2019A. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2019*. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

_____, 2020. *Cuenta Pública 2019*. Disponible en <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

_____, 2020A. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2020*. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

_____, 2021. *Cuenta Pública 2020*. Disponible en <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

_____, 2021A. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2021*. Disponible en

https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

SHCP, 2022A. *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2023*. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, 2021. *Tercer Informe de Labores 2020*. Disponible en <https://informe.fgjam.gob.mx/>

_____, 2020. *Segundo Informe de Labores 2019*. Disponible en <https://informe.fgjam.gob.mx/>

GOBIERNO DE TAMAULIPAS, 2022. *Plan de Entendimiento Bicentenario. México*. Disponible en : <https://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2022/05/Dictamen-2021-Modificada.pdf>

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA TAMAULIPAS, 2022. *Información reportada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del FASP. México*. Disponible en <https://transparencia.tamaulipas.gob.mx/transparencia-fiscal/fasp-fortaseg/>

SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE COAHUILA, 2022. *Informes sobre la Aplicación y Resultados del Gasto Federalizado, Informe Financiero FASP 2021*. México. Disponible en <https://www.sefincoahuila.gob.mx/contenido/index.php#contenido>

MECANISMO EXTRAORDINARIO DE IDENTIFICACIÓN FORENSE, 2022. *Primer informe de labores*. Disponible en https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/primer_informe_meif.pdf

MOVIMIENTO POR NUESTROS DESAPARECIDOS EN MÉXICO, 2021. *La crisis forense en México*. Disponible en <https://movndmx.org/wp-content/uploads/2021/08/Informe-La-Crisis-Forense-en-Me%CC%81xico.pdf>

NOCHEBUENA, MARCELA, 2022. *Alistan Centro Nacional de Identificación Humana*. Animal Político, 12 de agosto. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2022/08/alistan-centro-nacional-identificacion-humana-pendientes/>

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2022. *Crisis forense y propuesta de política pública forense desde el Gobierno Federal*. Disponible en <http://www.alejandroencinas.mx/wp-content/uploads/2022/03/Crisis-forense-y-propuesta-17mar22.pdf>

_____. 2022A. *Versión Pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas*. Disponible en <https://versionpublicarncpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>

TZUC, EFRAÍN Y TURATI MARCELA, 2020. *Un país rebasado por sus muertos*. Quinto Elemento Lab, 22 de septiembre. Disponible en: <https://quintoelab.org/crisisforense/un-pais-rebasado-por-sus-muertos/>

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C.

DIRECTORA EJECUTIVA
Haydeé Pérez Garrido

Asamblea de personas asociadas

PRESIDENTE
Ernesto Velasco Sánchez

SECRETARIA
Rachel Sieder

TESORERA
Emilienne de León

VOCAL
Christian Gruenberg

VOCAL
Felipe José Hevia de la Jara

INTEGRANTE
Darwin Franco

INTEGRANTE
Alberto Olvera

INTEGRANTE
Kristina Pirker

INTEGRANTE
Ricardo Raphael

INTEGRANTE
Pedro Salazar

PRESUPUESTO Y CRISIS FORENSE EN MÉXICO
Opacidad e insuficiencia del presupuesto en materia de identificación forense