

DIAGNÓSTICO DEL MANEJO DE FOSAS COMUNES EN EL ESTADO DE VERACRUZ

Municipios de
Acayucan,
Coatzacoalcos,
Poza Rica,
Minatitlán
y Xalapa

Informe Público

DIAGNÓSTICO DEL MANEJO DE FOSAS COMUNES EN EL ESTADO DE VERACRUZ

Municipios de
Acayucan,
Coatzacoalcos,
Poza Rica,
Minatitlán
y Xalapa

Informe Público

DIAGNÓSTICO DEL MANEJO DE FOSAS COMUNES EN EL ESTADO DE VERACRUZ

Municipios de
Acayucan,
Coatzacoalcos,
Poza Rica,
Minatitlán
y Xalapa

Informe Público



VERACRUZ
GOBIERNO
DEL ESTADO



SEGOB
Secretaría
de Gobierno



SUBSEGOB
Subsecretaría de
Gobierno

DGCPDH
Dirección General de Cultura
de Paz y Derechos Humanos

Proyecto financiado por:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Fortalecimiento
del Estado
de Derecho

Publicación financiada por:

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR
INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ) GMBH
Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40
53113 Bonn, Deutschland
T. +49 228 44 60-0
F. +49 228 44 60-17 66
Dag-Hammarskjöld-Weg 1 - 5
65760 Eschborn, Deutschland
T. +49 61 96 79-0
F. +49 61 96 79-11 15
E. info@giz.de
I. www.giz.de

“FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO
EN MÉXICO II (FED II)”
Av. Amatlán 149, Col. Hipódromo Condesa,
Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06000
Ciudad de México, México
E. estadodederecho@giz.de
I. <https://identificacionhumana.mx/fed/>
I. www.giz.de/en/worldwide/79202.html
Tw. https://twitter.com/FED_GIZMX
In. https://www.instagram.com/fed_gizmx/
Yt. https://www.youtube.com/channel/UCKpXx-hg5csjvUpJYk7-W_fg

DIAGNÓSTICO DEL MANEJO DE FOSAS COMUNES
EN EL ESTADO DE VERACRUZ
Municipios de Acayucan, Coatzacoalcos,
Poza Rica, Minatitlán y Xalapa
Informe Público

Equipo Mexicano de Antropología Forense, A. C.
Dirección: Mtra. Roxana Enríquez Farías
Coordinadora de proyecto: Marte Tunheim
Equipo técnico: A. F. Haydee Moreno Mejía,
Geog. Sócrates Carlos Villar Pérez
Administración: Beatriz González Alonso
Río Tíber No. 100 601-18, Col. Cuauhtémoc, Ciudad de México
www.emaf.org.mx

Con el apoyo financiero de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz, a través de la Dirección General de Cultura de Paz y Derechos Humanos, y el Proyecto del Estado de Derecho de la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ) en México.

Este informe es de carácter público, por lo que se autoriza la reproducción parcial o total de su contenido, siempre y cuando se cite la fuente y no se utilice con fines lucrativos.

Impreso en México, en octubre de 2021.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	7
PRESENTACIÓN	9
BUSCAR A LOS DESAPARECIDOS	11
ACERCA DE LAS FOSAS COMUNES	17
VERACRUZ, DESAPARICIÓN DE PERSONAS Y FOSAS COMUNES	21
DIAGNÓSTICO DEL MANEJO DE FOSAS COMUNES	27
Metodología de trabajo	28
LEGISLACIÓN VIGENTE: FOSAS COMUNES, PERSONAS FALLECIDAS Y CEMENTERIOS	31
Los protocolos de la inhumación-exhumación de cadáveres	32
Normativa estatal de Veracruz	37
MANEJO DE ESPACIOS DE INHUMACIÓN DE PFnI EN LOS CINCO MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ	41
Información estadística sobre fosas comunes en el estado de Veracruz mediante fuentes disponibles	41
Municipio de Acayucan	44
Municipio de Coatzacoalcos	55
Municipio de Poza Rica	64
Municipio de Minatitlán	74
Municipio de Xalapa	85
RESULTADOS DE DIAGNÓSTICO	99
BIBLIOGRAFÍA	107

AGRADECIMIENTOS

*A la Dirección General de Cultura de Paz y Derechos Humanos
de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz
por las gestiones, vinculaciones y soporte para llevar a cabo
esta investigación, así como el interés por esta iniciativa.*

*A los ayuntamientos de Poza Rica de Hidalgo, Xalapa,
Minatitlán, Coatzacoalcos y Acayucan por las facilidades
otorgadas a los investigadores de campo para su estancia
y desarrollo de actividades en cada uno de los municipios.*

*A los encargados y personal auxiliar de los panteones
Palo Verde en Xalapa, San Lucas en Poza Rica,
Panteón Jardín en Coatzacoalcos, Panteón Municipal de Acayucan
y Panteón Hidalgo en Minatitlán por su colaboración
en este diagnóstico y la atención de las solicitudes
y peticiones con interés y compromiso.*

*A la Dirección General de Registro Civil del Estado de Veracruz
por atender las solicitudes de información con especial
interés y colaboración.*

*Al proyecto Fortalecimiento del Estado de Derecho (FED)
de la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ) en México
por su apoyo en la vinculación y orientación de esta propuesta.*

PRESENTACIÓN

LA DESAPARICIÓN de personas en México ha alcanzado dimensiones trascendentales y de urgente atención, uno de los temas relacionados con este fenómeno son las *fosas comunes* debido a que en estos espacios es donde son inhumadas las personas que no han podido identificarse y que fueron víctimas de hechos violentos, o bien personas cuya identidad no es reconocida por sus familiares, ya sea porque no son localizados o no son notificados a tiempo. A pesar de los esfuerzos institucionales y de la sociedad civil por atender este tema, hasta el momento no hay una idea clara del universo o la magnitud del problema, lo que hace más difícil proponer estrategias para abordarlo adecuadamente.

El Equipo Mexicano de Antropología Forense (EMAF) es una asociación civil sin fines de lucro que se ha fijado entre sus objetivos aportar estrategias y metodologías de investigación forense a la sociedad y a las instituciones para contribuir a la verdad, la justicia y la memoria; uno de sus ejes de trabajo principales son los Derechos de las Personas Fallecidas no Identificadas (PFNI), en el cual se busca promover la mejora de los procesos de investigación, localización e identificación de ellas, incidiendo en la mejora de los procedimientos de manejo desde su deceso hasta su resguardo y posterior restitución a sus familiares.

En este sentido, el EMAF propuso realizar un diagnóstico sobre el manejo de las PFNI, así como un mapeo en los espacios denominados como fosa común en cinco municipios del estado de Veracruz, una investigación realizada con el apoyo de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz, a través de la Dirección General de Cultura de Paz y Derechos Humanos, y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH a través del proyecto *Fortalecimiento del Estado de Derecho* (FED); esta investigación tuvo como propósito conocer las formas de organización de los panteones municipales referentes al uso de la fosa común, así como la normativa vigente y la confi-

guración espacial de dichos lugares, todo esto con el cometido de sentar las bases de información necesarias para desarrollar un plan estratégico de manejo de fosas comunes. Si bien la Ley General de Desaparición Forzada y Cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda (LGD), así como las numerosas iniciativas para hacer frente a los efectos de la falta de identificaciones y los manejos inadecuados en las fosas comunes consideran el establecimiento de cementerios forenses, no debemos perder de vista que en estos espacios se localizan numerosas personas que no han sido identificadas y a quienes, con seguridad, sus familiares se encuentran buscando, por lo que es necesario establecer las bases de lo que será el Plan Nacional de Exhumaciones, contemplado por la LGD.

En este informe se presentan los resultados y las recomendaciones sobre legislaciones y reglamentos, registros e inhumaciones en las fosas comunes de los cinco municipios incluidos en este diagnóstico (Acayucan Coatzacoalcos, Poza Rica, Minatitlán y Xalapa), señalando los elementos necesarios de la relación entre práctica y normatividad, las cuestiones operativas y las características de la fosa común.

BUSCAR A LOS DESAPARECIDOS

LA BÚSQUEDA de personas desaparecidas representa un reto de gran envergadura, pues el fenómeno de la desaparición concentra situaciones políticas, institucionales, sociales y culturales que son cambiantes en el tiempo. En México, la desaparición forzada de personas data de hace más de 50 años, cuando el profesor Epifanio Avilés Rojas fue detenido y desaparecido el 19 de mayo de 1969 a manos del Ejército Mexicano (De Vecchi, 2019), desde entonces hasta nuestros días el recuento es interminable.

A lo largo de todo este tiempo podemos identificar diferentes periodos de desaparición de personas, en cada uno de los cuales los actores, los intereses y las políticas represivas están claramente definidos, aunque no igualmente reconocidos. El primero de ellos está ubicado entre las décadas de 1950 y 1970, cuando la desaparición forzada fue claramente una política de represión y control social por parte del Estado mexicano sobre los movimientos sociales que buscaba erradicar a la oposición política armada y eliminar a la disidencia política no armada, misma que dejó como consecuencia numerosas víctimas de ejecución y de desaparición forzada, al menos 480 que fueron presentadas en denuncias ante la PGR (Bonilla, 2015) y cuya búsqueda aún sigue vigente. Posteriormente, hacia los años 1990 a 2000, aparece nuevamente la desaparición forzada como política de represión sobre los movimientos armados revolucionarios como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR), así como otros movimientos guerrilleros ubicados, sobre todo, en el sureste del país, refrendando con ello el carácter estratégico, represivo y de control de la desaparición forzada (Comité Cerezo México, 2018).

Más recientemente, en el periodo conocido como “la guerra contra el narcotráfico” (2006-2012), comenzó en México una política de combate al narcotráfico que consistió en el enfrentamiento abierto en contra de la delincuencia y el crimen organizado, bajo la estrategia de despliegue de las

fuerzas armadas en todo el país, que sustituyeron las funciones de seguridad pública, estatales y municipales con funciones militares. Los enfrentamientos armados entre las fuerzas de seguridad pública y las organizaciones del crimen organizado aumentaron, en consecuencia, se acumularon cifras alarmantes de personas asesinadas, torturadas, desaparecidas y desplazadas; como resultado de la violencia generalizada aumentó la corrupción y la impunidad (CMDPDH, 2019a).

Es así que la historia de la desaparición en México es larga, dolorosa y compleja. De acuerdo con datos oficiales del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, a nivel nacional existe un total de 76,460 personas desaparecidas no localizadas; 57,146 hombres, 18,806 mujeres, y 508 sin género registrado (RNDPED, noviembre de 2020), y a finales de 2019 se reportaban más de 30,000 cuerpos sin identificar en los Servicios Médicos Forenses (Semefo) del país (AP, 2019). Este recuento nos permite identificar dos aspectos en la grave situación de personas desaparecidas: el primero es que, claramente, la investigación no ha sido eficiente, de manera tal que por parte de las instancias responsables poco se ha documentado acerca de los sucesos, los responsables, la sistemática de la violencia, el número de víctimas y su posible paradero; el segundo es la búsqueda de las personas desaparecidas, sobre la cual, ante la falta de investigaciones, documentación y claridad en los hechos, se han desarrollado estrategias desde la sociedad civil y otros organismos que contribuyan a esta tarea.

Sin duda, la participación de la sociedad ha sido fundamental para evidenciar los problemas que recrudecen esta crisis. Ejemplo de ello es la participación de los colectivos conformados por familiares de personas desaparecidas, que se han dado a la tarea de buscar a lo largo del territorio enterramientos clandestinos a partir de información que ellos mismos indagan. Asimismo, las búsquedas que estos colectivos realizan en los registros de los Servicios Médicos Forenses han identificado personas que fueron enviadas a la fosa común a falta de resultados en el proceso de identificación que llevaron a cabo las instituciones. Estos dos acontecimientos son los que en gran medida nos conducen a la problemática de la fosa común.

El primero de ellos refiere la localización de sitios de enterramiento clandestino que condujo a la recuperación de numerosas víctimas (a cargo de las fiscalías o procuradurías), personas que seguramente están siendo buscadas y cuyos familiares se encuentran en su espera. Sin embargo, la recuperación no es identificación, y en medio de ello, los pasos de la investigación no siempre han sido los idóneos, por lo que un número significativo de los cuerpos (o fragmentos de ellos) de las personas ahí recuperadas no han sido identificados, y la gran mayoría se han enviado a las fosas comunes de los panteones municipales.

El segundo, refiere la identificación de personas que llegaron a los Servicios Médicos Forenses y que por diversas razones administrativas no fueron identificados, ya sea por falta de resultados integrales o a tiempo, porque no se notificó a sus familiares, o bien, porque la notificación fue tardía; de manera que estas personas fueron enviadas a la fosa común y cuando se intentó recuperarlas por

medio de la inhumación para realizar la restitución digna, no fue posible localizarlas debido a la falta de registros de su ubicación o los errores en éstos, la falta de delimitación de espacio y otras tantas irregularidades que dejaron en claro las irregularidades que se presentan en las fosas comunes y todos los problemas y responsabilidades que de ello derivan.

En el trasfondo de esto podemos advertir la falta de investigaciones eficaces que faciliten la identificación; las deficiencias de operatividad para manejar adecuadamente el resguardo de las PFNI en el Semefo y/o en las fosas comunes, es decir, los procedimientos que deberían garantizar la cadena de custodia; la carencia de infraestructura, recursos materiales y recursos humanos (personal especializado) para la identificación de personas; y la poca coordinación entre instancias como fiscalías, municipios, Registro Civil y Secretaría de Salud para garantizar el ordenamiento en las fosas comunes. La suma de todos estos factores es lo que coloca a México en una crisis en materia de derechos humanos y desaparición de personas, sobre la que organismos internacionales como la ONU y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), señalaron la urgencia de implementar nuevas leyes y reformas encaminadas a solventar y mitigar la crisis de violencia generalizada que se presenta a lo largo del territorio nacional, así como a tipificar el delito de desaparición de personas en sus modalidades de desaparición forzada y de desaparición cometida por particulares.

En este contexto surgió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFP) la cual fue publicada el 17 de noviembre de 2017 y entró en vigor el 16 de enero de 2018. Esta ley tiene por objetivo establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas, y esclarecer los hechos, así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares y los delitos vinculados que establece esta Ley (LGMDFP, 2020). Además de establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones, también formula la creación de diferentes organismos que en su conjunto deberán atender esta problemática. Éstos son: el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) en conjunto con la creación de comisiones locales de búsqueda en las entidades federativas, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el Consejo Nacional Ciudadano y sus representaciones locales, así como la creación de un Registro Nacional de Fosas Comunes y Clandestinas. Asimismo, se abordan diferentes disposiciones que deben ser reguladas por otros protocolos como son: el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el Protocolo Homologado para la Investigación de los Delitos materia de esta misma ley.

A tres años de su promulgación, esta ley ha representado un reto para las autoridades, sobre todo en la implementación y en la creación de las comisiones estatales, pues implica que esta ley esté en armonía con las leyes locales, así como la movilización de recursos tanto económicos como

de recursos humanos debidamente capacitados para dar cumplimiento a la LGMDFP, teniendo como reto adicional la coordinación con las fiscalías estatales en todas las acciones implementadas.

Mientras tanto, el 6 de agosto de 2018 se promulgó la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LMDPEV), la cual contiene, *grosso modo*, las mismas disposiciones previstas en la LGMDFP para su aplicación en el estado de Veracruz. Adicionalmente, firmada por el gobernador del estado de Veracruz, el 1° de diciembre de 2018, y publicada en la Gaceta Oficial, el 2 de abril de 2019, la *Declaratoria de Programa Emergente para atender las violaciones a Derechos Humanos en materia de desaparición de personas en el Estado de Veracruz* (DEMDPV), la cual tiene como objetivo atender las violaciones de derechos humanos en materia de desaparición de personas y establecer con claridad las acciones inmediatas y emergentes en los ámbitos de búsqueda, identificación, investigación y atención a las víctimas. Su objetivo es establecer un plan de acción integral de ayuda, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación de las víctimas en el estado de Veracruz, por violaciones de derechos humanos en materia de desaparición de personas, con la finalidad última de garantizar los derechos de las víctimas establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes de víctimas general y estatal, en particular los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación (DEMDPV, 2018).

Dentro de las acciones inmediatas que se mencionan en la DEMDPV, y que son de interés para el presente estudio están:

- Presentar una iniciativa de ley para crear un centro o instituto forense y de procesamiento de restos humanos con el objetivo de atender la crisis, procesar los hallazgos de cuerpos localizados y darle identidad a las personas que no han sido identificadas. Dicho centro deberá estar conformado por la sociedad civil y la cooperación internacional con carácter independiente y autónomo, con peritos independientes que den servicio a las diferentes instancias involucradas en los procesos de búsqueda, recuperación de cuerpos, exhumación e identificación de personas.
- Coadyuvar con la CNB para implementar el Programa Nacional de Búsqueda y el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense para el estado de Veracruz.
- Recopilar y concentrar la información de fosas comunes y clandestinas para contar con un Registro Nacional de Fosas Comunes.
- Realizar un diagnóstico sobre el manejo de fosas comunes, el cual dote de certeza en la búsqueda y regularización de todos los cuerpos enviados de manera legal o ilegal a los panteones municipales. Con base en dicho diagnóstico se llevará a cabo un plan estratégico de orden en los registros e información de las personas sin identificar inhumadas en panteones municipales.
- Establecer programas de capacitación para servidores públicos encargados de la búsqueda, exhumación e identificación de personas desaparecidas de acuerdo con los lineamientos de la CNB.

Esta declaratoria es un ejemplo de las iniciativas institucionales enfocadas en la grave situación de la desaparición de personas, que enmarcan y facilitan las acciones en el ámbito local. Es imperativo señalar que ante cualquier requerimiento de las iniciativas federales resulta primordial conocer la situación local, los factores que definen las problemáticas, las necesidades puntuales, la disponibilidad de recursos, los avances y esfuerzos realizados, así como la participación institucional y social

de la que se dispone con el propósito de plantear estrategias acordes con el escenario local, de manera que se garanticen las acciones a largo plazo y terminen por integrarse a los esfuerzos de cada localidad, aprovechando los recursos ya consolidados e incentivando la participación de todos los involucrados.

El diagnóstico realizado por el EMAF atiende de manera particular la problemática de las fosas comunes en el estado de Veracruz, enfocándose en los municipios de Acayucan, Coatzacoalcos, Poza Rica, Minatitlán y Xalapa. Se trata de un abordaje integral desde la antropología forense que permite conocer la situación en la que se encuentran los espacios donde son inhumadas las PFNI, los cuales por mucho tiempo se han dejado en el olvido institucional. El abordaje integral consistió en la revisión de leyes, reglamentos y decretos (federales, estatales y municipales) en los que se enuncian los lineamientos del manejo de las PFNI: los responsables, los registros, los espacios, los permisos y los procedimientos; la documentación de las condiciones de los panteones municipales y su relación con la fosas comunes a través de entrevistas con diferentes servidores públicos y trabajadores de confianza; asimismo, se llevó a cabo el registro cartográfico y geográfico de los espacios denominados fosas comunes. La información recuperada permitió conocer y reconocer estos espacios en un sentido amplio, es decir, su conformación a partir de los estándares legales, su uso desde las necesidades y condiciones locales, y su construcción desde su morfología geográfica y sentido cultural.

El principal aprendizaje al término de este proyecto, sin duda es la complejidad que representa el manejo de las fosas comunes, la diversidad de los procedimientos entre uno y otro municipio, así como las complicaciones en la búsqueda de datos, por lo que los resultados y recomendaciones que se presentan en este documento son una contribución al entendimiento de la problemática alrededor de las fosas comunes y pueden considerarse como un primer ejercicio que deberá continuar para fortalecer la búsqueda de las personas desaparecidas en las fosas comunes.

ACERCA DE LAS FOSAS COMUNES

ES PRIMORDIAL entender el problema de la enorme cifra de PFNI¹ en el contexto del fenómeno social de la violencia en México; generalmente se trata de personas asesinadas tras una desaparición forzada, un secuestro o una desaparición cometida por particulares. Debido a ello, muchos de los colectivos movilizados contra la desaparición de personas demandan como prioritario el análisis de restos no identificados.

En cuanto a las diferentes problemáticas relacionadas con las PFNI consideramos que un trabajo fundamental en pos de dar solución, es diagnosticar el estado de la gestión de los espacios de inhumación de las PFNI, tanto los clandestinos como los regulares, es decir, las fosas comunes, espacios donde los cementerios municipales resguardan los cuerpos que han pasado por un Semefo pero no han sido reconocidos ni reclamados por sus familiares. En el país se han clasificado dos tipos de fosas: las clandestinas y las comunes; las primeras se caracterizan por ser sitios donde uno o más cuerpos y/o restos de personas han sido enterrados de forma ilegal, con el objeto de ocultar o destruir evidencia, estas oquedades no presentan registro alguno que permita su rápida identificación en campo (González *et al.*, 2019). Mientras que las fosas comunes se entienden como lugares donde se inhuman los cadáveres que no pueden ser identificados ni son reclamados, aunque una de sus finalidades es mantener en resguardo los cuerpos que son inhumados, las deficiencias normativas y administrativas hacen que sea poco probable la recuperación de una persona que ha sido inhumada ahí, puesto que el registro y ubicación del lugar, suelen desconocerse.

¹Personas Fallecidas no Identificadas: cuerpo humano, segmentos corporales y/o fragmentos óseos no arqueológicos pertenecientes a un cadáver, que no han sido plenamente identificados por los métodos científicos correspondientes (PHB, 2020).

Las fosas comunes están vinculadas con el Semefo e instituciones gubernamentales a nivel estatal. Estos lugares en gran medida se hallan en panteones municipales: son lotes baldíos, con densa maleza o cubierta vegetal, sin cruces, placas o señalética que indique que ahí se encuentran cuerpos. Los fenómenos asociados a ellas son generalmente la indigencia, la delincuencia (común y organizada). Desafortunadamente, estos espacios no han tenido los recursos suficientes que requieren para el mantenimiento y mejora, lo que ha propiciado que los objetivos forenses como archivos, identificaciones, inhumaciones y exhumaciones no se realicen en tiempo y forma.

En su conferencia presentada en el seminario Estudios sobre la violencia en Culiacán, Arturo Aguirre (2015) resalta que la investigación sobre fosas comunes es incipiente debido a la complejidad social-política-económica. La poca documentación que existe, como estadísticas, gráficas o testimonios, ha dejado al descubierto la falta de procedimientos en el manejo de los cuerpos sin ninguna identificación, por lo que la capacidad de estos espacios en los diferentes panteones municipales aumentó considerablemente. Aunado a ello, la sociedad tiene poca credibilidad y conocimiento de las investigaciones que han generado las instituciones de procuración de justicia. Aunado a lo anterior, es importante destacar que el problema para el análisis, registro y entendimiento de las fosas comunes parte desde la misma conceptualización. Su definición más sencilla la señala como “el lugar donde se entierran los restos humanos exhumados de sepulturas temporales o los muertos que, por cualquier razón, no pueden enterrarse en sepultura propia”;² de acuerdo con esto, el universo de las personas fallecidas enviadas a estos espacios es mucho mayor que los que son inhumados por las fiscalías, pues éstos albergarían no sólo a las PFNI procedentes de las instituciones de procuración de justicia, sino también aquellos que por algún motivo no pueden disponer de una sepultura propia como es el caso de las personas de escasos recursos, las Personas Fallecidas Identificadas no Reclamadas;³ se encuentra también la problemática adicional de que en este espacio también pueden ser enviados los restos de personas fallecidas que cumplieron la temporalidad establecida por ley, se trata de restos de personas identificadas que tuvieron una sepultura normal y por abandono de las tumbas también son enviados a la fosa común.

Esta es la situación en la que se encuentran muchos de los espacios documentados en este diagnóstico (y otros tantos en el resto del país), lo que suma un problema más a los fines de localización de las personas no identificadas, pues al no tratarse de un sitio exclusivo al cual se envíen PFNI procedentes de instituciones de procuración de justicia, no hay un control óptimo y preciso del lugar, por lo que la ubicación no es precisa y son fácilmente confundidos, dificultando así la recuperación en caso de alguna identificación post-inhumación. Otra dificultad que se puede observar a partir de

²De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española.

³Personas Fallecidas Identificadas no Reclamadas: cuerpo humano, segmentos corporales y/o fragmentos óseos pertenecientes a un cuerpo, que están identificados y que se encuentran bajo resguardo en algún centro y/o servicio médico forense, o que no hayan pasado por las instituciones de justicia, o que se encuentren incluso en una fosa común, pero que no hayan sido restituidos a sus familiares o reclamados por ellos (PHB, 2020).

la ambigüedad en la definición de *fosa común*, es la forma en la que se cambia en los reglamentos de cada estado de la República, y en la Ley General de Salud. Por ejemplo, en el Reglamento del Distrito Federal la fosa común se define como: “El lugar destinado para la inhumación de cadáveres y restos humanos no identificados”, mientras que en el estado de Veracruz en el Reglamento de Panteones está definida como: “El lugar destinado para la inhumación o reinhumación de cadáveres humanos, sus partes, restos o restos áridos”. Los cambios entre un reglamento y otro en cuanto al tipo de persona fallecida que es enviada a estos espacios pueden ser significativos en la práctica o resultar una salida para omisiones en las responsabilidades atribuidas.

De no llevar un registro exhaustivo desde el momento en que se habilitó este espacio como fosa común, la mezcla de personas fallecidas de diferente procedencia es un riesgo latente, el hecho de no concentrar en un solo lugar a las PFNI enviadas por las instituciones de procuración de justicia hace su localización más compleja. Otra de las problemáticas que recae sobre el concepto y definición de fosa común es aquel sobre las características que tienen o deben tener, puesto que no se tiene estandarizado en alguna norma o reglamento si esta fosa tiene una forma y medida específicas, su profundidad, la cantidad de cuerpos que debe albergar. Al parecer, todo esto depende más de las características propias del panteón. En muchos casos, el concepto de fosa común incluso pudiera no corresponder al tipo de enterramiento que se lleva a cabo en el lugar.

Dada esta complejidad que presentan las fosas comunes, tanto en sus características como en el tipo de personas fallecidas que pueden ser inhumadas ahí, se hace necesario llevar a cabo un diagnóstico con el fin de evaluar todas las circunstancias en que se encuentran los espacios destinados para fosas comunes y así esclarecer las problemáticas que presentan, tanto en lo relativo a los espacios que ocupan, como en su funcionamiento, registros, reglamentación, distribución, condiciones de uso y otros tantos aspectos relacionados con su manejo; de este modo se podrán emitir recomendaciones enfocadas a lograr que estas áreas sean funcionales y los restos de las PFNI puedan ser recuperados al momento de su identificación.

VERACRUZ, DESAPARICIÓN DE PERSONAS Y FOSAS COMUNES

EN LOS ÚLTIMOS años, el estado de Veracruz ha tenido un incremento considerable en el número de casos de privación forzada de la libertad, así como otros delitos relacionados con la desaparición de personas, como son el secuestro, la trata de personas, el narcomenudeo y los homicidios. Por un lado, estos fenómenos contribuyeron a la saturación de los servicios médicos forenses, los cuales —como en diversas partes del país— se vieron rebasados por el número de personas fallecidas que recibían. Un gran número de las víctimas de estos delitos no pudieron ser identificadas, por lo que las inhumaciones en las fosas comunes aumentaron de tal modo que empezó a ser notoria la falta de espacio.

La experiencia del EMAF en la búsqueda de personas desaparecidas en el estado de Veracruz ha permitido conocer las problemáticas en torno a la inhumación de las PFNI en espacios municipales reglamentados, las cuales han sido erráticas en numerosos casos impidiendo así la recuperación de las personas que ahí son inhumadas una vez que se corrobora su identificación. Como ejemplo de ello, mencionaremos una intervención del EMAF, en donde se hace evidente la pérdida de la trazabilidad del cuerpo a causa de un mal registro de inhumación en la fosa común del Panteón Municipal de Acayucan. De acuerdo con la información de dicha intervención, el cuerpo que posiblemente pertenece a la persona que se encuentra desaparecida fue inhumado en la fosa común, sin embargo, no se cuenta con ningún registro del Servicio Médico Forense acerca de los análisis posmortem donde estén referidas las características que permitan determinar la identidad, tampoco los informes correspondientes al proceso de inhumación, los cuales debieron ser generados por la Fiscalía del estado. En cuanto a los procedimientos seguidos por el panteón municipal, se tiene la misma carencia en el registro de ubicación. Es así que después de tres intervenciones en campo, aún no se ha ubicado el lugar exacto de inhumación y por lo tanto no ha podido recuperarse el cuerpo.

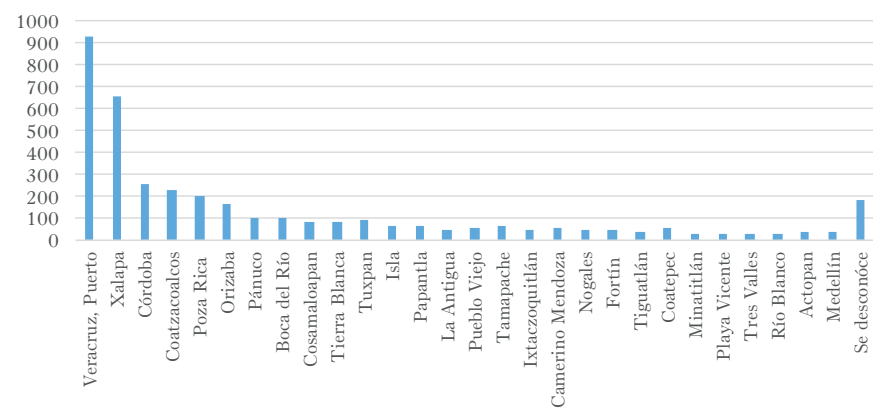
En una situación similar se encuentra el panteón Palo Verde en la ciudad de Xalapa, en donde se llevó a cabo, en el año 2016, una intervención para la recuperación del cuerpo de una persona que se encontraba en calidad de desaparecida y cuya identificación se obtuvo después de su inhumación en la fosa común. En las tres intervenciones llevadas a cabo por la Fiscalía del Estado, en las cuales el EMAF participó como perito independiente, se realizaron excavaciones en los lugares señalados por la investigación donde habría sido inhumado el cuerpo, sin embargo, de los cuerpos que se recuperaron ninguno correspondía, es decir, no está definido con claridad el espacio donde fue inhumado dentro de la fosa común del panteón Palo Verde, ni se tiene un registro claro de la trazabilidad del cuerpo. Esto permitió detectar numerosas irregularidades: el panteón no cuenta con registro sistemático de las inhumaciones de las PFNI, no tiene un espacio específico para la inhumación, únicamente se designa una zona dentro del panteón; no hay claridad sobre la responsabilidad en cuanto a la pérdida de trazabilidad del cuerpo, puesto que el personal del panteón no figura en ella y el personal de fiscalía no conoce las posibles intervenciones posteriores en el panteón. Estas irregularidades demuestran la falta de procedimientos claros que garanticen la recuperación de los cuerpos que se inhuman en los espacios de fosa común.

Las denominadas fosas comunes se localizan en los panteones municipales y por lo tanto la información sobre ellas debiera estar contenida en el registro estatal de la Secretaría de Salud. Sin embargo, no todos los panteones tienen un espacio destinado como tal para los PFNI o bien, éste no está delimitado claramente dentro de un área del panteón, de manera que no se encontrará oficialmente en la información pública. Otros panteones cuentan con un espacio amplio, pero sin planos, registros o marcas que proporcionen información de ubicación de fosas. Ante este panorama, se hace necesario realizar la búsqueda minuciosa en los registros estatales y municipales, así como el trabajo de campo para conocer los espacios destinados para tal fin, su ubicación y características que robustezcan la información para trabajar sobre planes específicos de manejo.

De acuerdo con las estadísticas públicas de la CNB (2021), en el estado de Veracruz, en cifras generales, se ha registrado un total de 6,804 personas desaparecidas y no localizadas. De estas 6,804 personas reportadas se ha localizado a 1,407, mientras que 5,397 siguen desaparecidas o no localizadas. Éstas se distribuyen por municipios de mayor a menor número de personas desaparecidas reportadas: puerto de Veracruz con 933 desaparecidos, *Xalapa con 653*, Córdoba 259, *Coatzacoalcos 226*, *Poza Rica 206*, Orizaba 169, Boca del Río 103, Pánuco 101, Tuxpan 94, Cosamaloapan 86, Tierra Blanca 79, Isla 68, Papantla 64, Temapache 62, Camerino Mendoza 59, Pueblo Viejo 59, Coatepec 53, Fortín 50, La Antigua 48, Ixtaczoquitlán 48, Nogales 44, Actopan 42, Tihuatlán 40, Medellín 34, Río Blanco 33, *Minatitlán 32*, Playa Vicente 29, Tres Valles 30. Sin municipio de referencia se tiene el registro de 184 personas, y se desconoce el

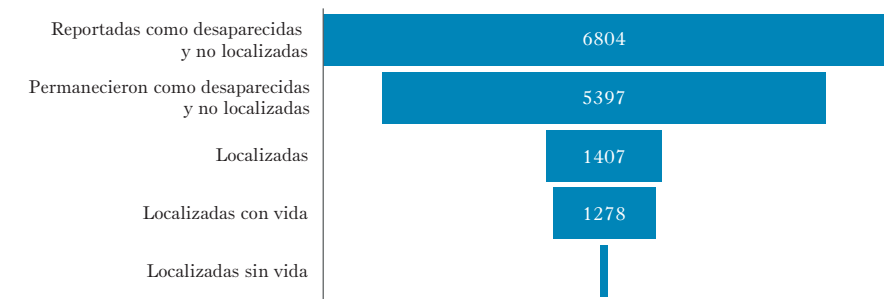
dato de 1,509 (periodo de información del 15 de marzo de 1964 a las 10:00 horas al 29 de junio de 2021 a las 23:48 horas) (véase figura 1).

Figura 1. Municipios con mayor número de desaparecidos en el estado de Veracruz, en el periodo de información del 15 de marzo de 1964 a las 10:00 h, al 29 de junio de 2021 a las 23:48 h.



Fuente: Elaboración propia con información de la CNB.

Figura 2. Cifras de personas desaparecidas y no localizadas en el estado de Veracruz, en el periodo de información del 15 de marzo de 1964 a las 10:00 h, al 29 de junio de 2021 a las 23:48 h.



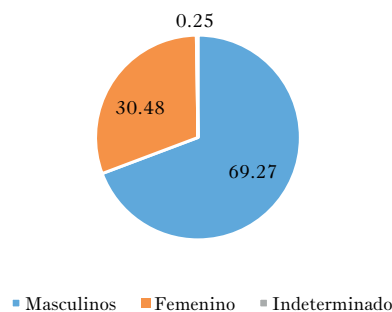
Fuente: Elaboración propia con información de la CNB.

Esto señala que los municipios de Xalapa, Coatzacoalcos y Poza Rica se encuentran entre los que mayor número de personas desaparecidas tienen registradas, y llama la atención la falta de información referente al municipio de Acayucan. De las 5,397 personas (79.32 por ciento del total) que aún se encuentran como desaparecidas y no localizadas, 5,379 (99.67 por ciento) fueron catalogadas

como desaparecidas, mientras que 18 (0.33 por ciento) fueron catalogadas como no localizadas. Respecto a las 1,407 personas localizadas, 129 (9.17 por ciento) fueron encontradas sin vida y 1,278 (90.83 por ciento) con vida (véase figura 2).

En cuanto a los estadísticos por sexo se tiene que 4,713 (69.27 por ciento) fueron correspondientes al sexo masculino, 2,074 (30.48 por ciento) al sexo femenino, mientras que se señala que 17 personas (0.25 por ciento) correspondieron a una categoría indeterminada (véase figura 3).

Figura 3. Cifras de personas desaparecidas en el estado de Veracruz, por sexo, en el periodo de información del 15 de marzo de 1964 a las 10:00 h al 29 de junio de 2021 a las 23:48 h.

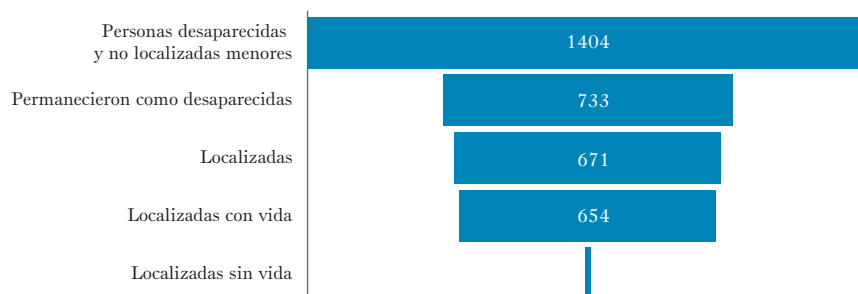


Fuente: Elaboración propia con información de la CNB.

Se verificó que de estas cifras 1,404 personas son menores de 18 años, de las cuales 733 (52.21 por ciento) permanecen como desaparecidas, y 671 fueron localizadas; de estas últimas 17 (2.53 por ciento) fueron localizadas sin vida y 654 (97.47 por ciento) localizadas con vida (véase figura 4). De ese total 499 (35.54 por ciento) fueron personas del sexo masculino, y 905 (64.46 por ciento) de sexo femenino (véase figura 5).

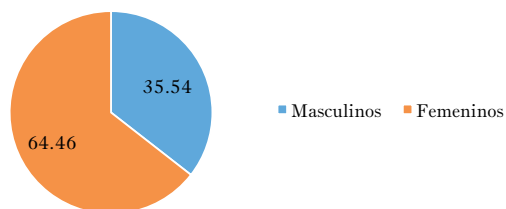
En las estadísticas públicas de la CNB no aparecen las cifras concernientes a personas fallecidas no identificadas enviadas a la fosa común o que permanecen en algún servicio médico en espera de su identificación. Al respecto, sólo se pudieron localizar cifras en notas periodísticas, una de ellas del *Sol de Orizaba* del 19 de octubre de 2020, en donde se señala que la titular de la Fiscalía General del Estado (FGE), Verónica Hernández Giadáns, admitió que existe un rezago en la identificación de restos humanos, pues a la fecha acumulan 1,200 cuerpos que se encuentran en el Servicio Médico Forense (Semefo) derivado de la desatención que se tenía en la administración pasada, aunque no precisa las cifras de personas enviadas a la fosa común.

Figura 4. Cifras de personas desaparecidas y no localizadas menores de 18 años en el estado de Veracruz, en el periodo de información del 15 de marzo de 1964 a las 10:00 h al 29 de junio de 2021 a las 23:48 h.



Fuente: Elaboración propia con información de la CNB.

Figura 5. Cifras de personas desaparecidas y no localizadas menores de 18 años en el estado de Veracruz, por sexo, en el periodo de información del 15 de marzo de 1964 a las 10:00 h al 29 de junio de 2021 a las 23:48 h.



Fuente: Elaboración propia con información de la CNB.

DIAGNÓSTICO DEL MANEJO DE FOSAS COMUNES

ANTE LA PROBLEMÁTICA a la que se ha hecho referencia, es preciso comenzar a poner atención en las posibles soluciones al manejo de las fosas comunes. En los próximos años estaremos ante la creciente demanda de exhumaciones en estos espacios, motivada por la necesidad de localizar los cuerpos que en su momento llegaron a los diferentes Servicios Médicos Forenses en calidad de desconocidos, los cuales pudieron ser identificados posteriormente, cuando ya habían sido inhumados. Como hemos mencionado, recuperarlos de las fosas comunes con estas condiciones se vuelve una tarea difícil. En el marco del Plan Nacional de Exhumación contemplado por la Ley General en Materia de Desaparición, podemos anticipar que las identificaciones *a posteriori* requerirán mucho tiempo y un despliegue logístico considerable, el cual se puede construir con un diagnóstico sobre las principales variables involucradas.

Para prever su futura localización, es claro que desde ahora deben tomarse medidas preventivas para el adecuado registro de las fosas comunes, lo que supone la creación de mecanismos de colaboración entre diferentes instancias y actores. Sin embargo, antes de establecer las recomendaciones, que a simple vista serán de utilidad, es pertinente conocer la problemática desde la propia voz de los involucrados y desde la perspectiva local. Es de vital importancia tomar en cuenta el contexto específico para elaborar un plan ajustado a cada lugar y sus particularidades con la finalidad de aportar los medios necesarios para la mejora de estos mecanismos. La intención de este diagnóstico es valorar las prácticas en el manejo de las inhumaciones de personas fallecidas no identificadas en espacios controlados (cementeros municipales), empezando en cinco municipios del estado de Veracruz, para lo cual se establecieron dos ejes de acción principales:

1. La elaboración de un diagnóstico legal.
2. La caracterización de los espacios llamados fosas municipal. Consistió en la obtención de información respecto al manejo de PFNI en los espacios de fosa común mediante:
 - a. La realización de entrevistas en conjunto con la observación participante en campo.
 - b. El mapeo geofísico del espacio de inhumación.
 - c. La recopilación de cifras en campo y fuentes documentales.

La propuesta de este diagnóstico es de escala municipal, mediante éste se obtuvo un amplio panorama de las condiciones en las que se encuentran los espacios de inhumaciones (regulares e irregulares), es decir, la calidad de los registros, el número de PFNI, la localización y delimitación específica del espacio de inhumación y la información complementaria. Esto permitirá evaluar la implementación del programa nacional de exhumación que dicten las instancias federales. El diseño metodológico del diagnóstico de panteones parte de la identificación y valoración de los procesos bajo los cuales participan los panteones municipales en la figura de resguardo (uso, designación y manejo de las fosas comunes, registros, etcétera), así como del seguimiento a los protocolos establecidos y la normatividad.

La comparación entre los procesos que se realizan en cada uno de los municipios y los indicados por la normativa nos permitirá detectar las prácticas que perjudican el manejo de los espacios de inhumación, así como ubicar los que son adecuados y que no necesariamente están señalados en la normativa. La intención final es contar con información suficiente para proponer mejoras en los procedimientos que hagan eficiente el manejo de estos espacios a través de prácticas que puedan ser adoptadas por los diferentes actores sin que les sean ajenas a la realidad local.

METODOLOGÍA DE TRABAJO

Se definieron cinco municipios con base en varios factores, uno de ellos fue su ubicación geográfica; dado que el estado de Veracruz es sumamente amplio fue necesario escoger municipios que representaran la zona central, sur y norte, a manera de una primera etapa de desarrollo; así, se eligieron, para el norte, el municipio de Poza Rica de Hidalgo; para el centro, Xalapa; y para el sur, Coatzacoalcos, Minatitlán y Acayucan.

En el ámbito legal se inició con la revisión de la normativa vigente, tanto a nivel federal como estatal, referente al manejo de panteones municipales, procedimientos de inhumación, manejo de cadáveres y procedimientos funerarios, con especial énfasis en aquellos factores que pueden afectar la trazabilidad de los cadáveres de PFNI y la preservación de los indicios, en este caso en lo que se refiere al cadáver como prueba de la comisión de un delito; asimismo, sobre el control, registro, lugar de hallazgo, el trato, procedimientos y regulación que se debe otorgar por ley al cadáver de una PFNI. Para

verificar lo que la normativa federal dice al respecto, se enfocaron los esfuerzos en cinco textos principales: el Código Federal de Procedimientos Penales, el documento sobre la Cadena de Custodia, el Protocolo Homologado para el Tratamiento e Identificación Forense, el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares y la Ley General de Salud. Mientras que para el caso de la normativa estatal se recurrió a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el Acuerdo 07/2016 por el que se instruye a los Fiscales, Policía Ministerial y Peritos sobre los lineamientos que deben observarse en la práctica de las diligencias de inhumación de cadáveres de individuos no identificados (INI) del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y a la Ley en Materia e Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Cabe señalar que en lo que respecta a la normativa estatal, referente a los panteones municipales, no se contempla en este apartado del diagnóstico legal, sino que se incluyó en el apartado de cada municipio.

En función de lo señalado en la normativa, las experiencias previas y los faltantes en la información, se identificaron los aspectos más importantes y relevantes acerca del panteón, así como el manejo al interior de éste y de las áreas de fosa común. Fueron seleccionados los aspectos de mayor interés para el presente estudio, información que fue recuperada a través de la realización de entrevistas al personal de los panteones elegidos.

El mapeo geofísico del espacio de inhumación se realizó desde la perspectiva geográfica, misma que tiene una importancia relevante en las ciencias forenses al posibilitar la integración de una vasta cantidad de información, como datos ambientales, físicos, socioculturales, económicos, entre muchos otros, para ser analizada desde una visión espacial y temporal, empleando elementos cartográficos que permitieron la representación a través de mapas, los cuales son clave porque relacionan la historia y la estructura espacial regional o local, además de representar gráficamente las transiciones de poder de cierto territorio. Un mapa es elemental para la toma de decisiones.

Finalmente, para poder tener un diagnóstico completo del manejo de las fosas comunes, es necesaria la obtención de cifras de PFNI, enviadas a dichos sitios, pues para implementar un plan de registro y exhumación se requiere conocer la cantidad de personas depositadas en cada fosa con la finalidad de llevar a cabo una organización óptima en cuanto a recursos económicos, humanos, y de espacio de almacenamiento y resguardo. En las entrevistas realizadas a los operadores de los panteones se preguntó acerca de las cifras de las PFNI enviadas a la fosa común, en varios de los panteones indicaron tener cifras incompletas, tener dudas sobre ellas o no contar con la información de años anteriores a la administración actual, por lo que fue necesario recurrir a otras fuentes alternativas de información para contrastar las cifras proporcionadas por el personal del panteón y así tener números más aproximados.

Las fuentes de información fueron los cinco municipios de estudio a quienes se les solicitó copia simple de los oficios de inhumación enviados por parte de la Fiscalía hacia el municipio y a las oficinas de panteones, en donde se solicita que se designe un espacio para la inhumación de PFNI en

el área de fosa común a partir del año 2000 y a la fecha; el Registro Civil del estado de Veracruz, con sede en el municipio de Xalapa, al que se solicitó mediante transparencia el número de casos en los que las actas de defunción corresponden a PFNI, a partir del año 2000 y a la fecha; asimismo, como una fuente de información adicional (de segunda fuente) se recurrió a la investigación documental de notas periodísticas y de otras instituciones en las que mencionan cifras de PFNI.

Los hallazgos reunidos con base en la petición de esta información fueron relevantes para el diagnóstico. En principio, esto permitió ver las diferentes instancias que están involucradas en el tránsito de las PFNI desde el Semefo hasta su inhumación en el panteón, al mismo tiempo que se hizo evidente la falta de homologación en los términos, formatos y formas de registro que dificultan conocer con precisión el número de inhumaciones de esta índole. Por ejemplo, se advirtió este problema en la solicitud atendida por el Registro Civil, ya que en las actas de defunción, que es el documento que enlaza la petición de inhumación de la Fiscalía con la recepción del panteón, el dato correspondiente al nombre no siempre se inscribe como “no identificado”, puede manejarse como “desconocido”, “se desconoce”, “sin nombre”, o algún otro, lo que dificulta la búsqueda sistemática de estos documentos en una base de datos.

Otra situación es la falta de continuidad de los registros entre una administración y otra, puesto que en varias instancias municipales se señaló la carencia de registros de periodos administrativos pasados, lo que advierte la falta de manuales de operación que transparenten la entrega-recepción de las áreas administrativas. Asimismo, se detectó la necesidad de establecer un acuerdo de colaboración y cooperación entre dependencias estatales encargadas de la búsqueda e identificación de personas para que de manera conjunta elaboren estrategias, planes de trabajo e intercambien información en favor de la mejora de los procedimientos y generación de resultados.

LEGISLACIÓN VIGENTE:

FOSAS COMUNES, PERSONAS FALLECIDAS Y CEMENTERIOS

EL CÓDIGO FEDERAL de Procedimientos Penales (CFPP), vigente desde 1934, en su artículo 123 Bis, reformado el 17 de junio de 2016, indica que la Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General de la República) deberá encargarse de emitir los “lineamientos para la preservación de indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos y productos del delito.” En concordancia, el 12 de febrero de 2015 se publicó el Acuerdo por el que se Establecen las Directrices que Deberán Observar los Servidores Públicos que Intervengan en Materia de Cadena de Custodia en el *Diario Oficial de la Federación*, acuerdo A/009/15, documento que habla de la cadena de custodia y el registro que deberá llevarse. Esta medida fue un instrumento que permitía que los servicios periciales de los estados fueran modificando los procedimientos por medio de los cuales se seguía la trazabilidad de las evidencias, de manera que al entrar en vigor el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), cuyos artículos 228 y 229 hablan de la cadena de custodia, ya se tuvieran las bases para hacer este registro.

En este sentido, la cadena de custodia del cadáver, es decir el “sistema de control y registro que se aplica al indicio, evidencia, objeto, instrumento o producto del hecho delictivo” (artículo 227 del CNPP), resulta primordial, pues el mismo cuerpo puede potencialmente ser un medio o elemento de prueba, ya que constituye “una fuente de información que permite reconstruir los hechos” (artículo 261 del CNPP). Relacionado con esta trazabilidad de los indicios, el CFPP, en su artículo 123 quinto, indica que una vez que se han llevado a cabo los análisis solicitados, “la evidencia restante será devuelta al Ministerio Público, quien ordenará su resguardo para posteriores diligencias o su destrucción, si resulta procedente”, de manera que se entiende que el custodio del cadáver antes de su inhumación es el Ministerio Público, por lo que, de mandarse a inhumar, es él quien lo ordenará. Esto último lo corrobora el artículo 130 del CFPP.

Por otra parte, el CNPP indica que la cadena de custodia aplicará “hasta que la autoridad competente ordene su conclusión” (artículo 227). El artículo 228 indica que la alteración de los indicios no hace que pierdan su valor probatorio a menos que indique lo contrario la autoridad competente. En el caso de los cadáveres, éstos cambian a lo largo del tiempo debido al proceso natural de descomposición, sin embargo, esto no constituye una razón para que pierdan su eficacia para acreditar un delito, por lo que el Ministerio Público está obligado, como con cualquier otro indicio, a ordenar las diligencias que considere necesarias para impedir que se pierda o destruya (artículo 131, fracción IV del CNPP). Entre éstas se encuentra la debida diligencia de la inhumación de los restos.

LOS PROTOCOLOS Y LA INHUMACIÓN-EXHUMACIÓN DE CADÁVERES

El Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense fue publicado el 15 de octubre de 2015 por la Procuraduría General de la República, después de la resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información.⁴ Dicho documento fue aprobado en 2012 por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y tiene los siguientes objetivos:

- Homologar los procedimientos de análisis en el lugar de intervención.
- Promover la participación coordinada de especialistas en el proceso de identificación forense.
- Fomentar el intercambio de información (técnicas, métodos, procedimientos, resultados) entre especialistas.

Para llegar a la exhumación, el cadáver debe haber sido inhumado primero. Esto no sucede hasta que se lleva a cabo la inspección de éste y demás diligencias ordenadas por el Ministerio Público. De los peritajes realizados por los expertos se obtienen documentos que se integran, junto con el registro visual (fotografías) de prendas y otros objetos como muestras, en un *archivo básico*, el cual también contiene la documentación de salida del Semefo en la que se asienta el panteón en el que se inhumaba. No obstante, en el Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense no se menciona la manera en la que se ha de inhumar el cadáver para que, en caso de requerir su exhumación, pueda ser fácilmente localizado, con lo que puede haber una falta de trazabilidad del cadáver.

En la LGMDFP se estipula la creación de protocolos homologados acordes con esta ley, por lo que el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada queda en desuso, entrando en vigor a partir de mayo del 2020 el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas y el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desapari-

⁴<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/04/17/ordenan-a-pgr-entregar-protocolo-para-tratamiento-e-identificacionforense6268.html>

ción Cometida por Particulares, este último vigente a partir de noviembre de 2018. Cabe señalar que en la LGMDFP se considera la creación de la CNB con la finalidad de que sea dicho organismo quien se encargue de realizar la búsqueda de personas desaparecidas en colaboración con la Fiscalía General de la República (FGR) y sus diversas fiscalías locales, las cuales se encargarían de realizar la investigación, para ello recientemente se expidió la Ley de la Fiscalía General de la República, vigente a partir de mayo de 2020.

Teniendo en cuenta dicha separación entre búsqueda e investigación, resulta de gran complejidad la forma de coordinación entre ambas instituciones, sobre todo en las competencias y atribuciones de cada una de ellas. A ese respecto, el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas hace alusión a esta complejidad indicando que las fiscalías o procuradurías son usualmente las encargadas tanto de buscar a las personas desaparecidas como de investigar los hechos; también son, en la mayoría de los casos, las encargadas de realizar la identificación de cadáveres o, excepcionalmente, son auxiliadas por institutos médico-legales autónomos encargados de dicha función trabajando en colaboración con la autoridad ministerial. Sin embargo, con la creación de instituciones encargadas de búsqueda, el espectro de las facultades otorgadas a las mismas es variable y viene acompañado, en algunos supuestos, de facultades para realizar diligencias que impactan en la búsqueda y que antes eran exclusivas de las autoridades ministeriales. El abordaje de dicha coordinación podría ser motivo de otro trabajo y análisis a fondo, no obstante, por la naturaleza de este estudio nos centraremos únicamente en lo que señalan dichas leyes y protocolos en relación con los cadáveres de PFNI en lo relativo a las inhumaciones y exhumaciones dentro de las áreas de fosa común.

En ese sentido, la LGMDFP estipula que los grupos de búsqueda de la CNB deberán garantizar, en el ámbito de sus competencias, que se mantenga la cadena de custodia en el lugar de los hechos o hallazgo, así como en los lugares en que haya o se tengan razones fundadas para creer que se hay cadáveres o restos humanos de personas desaparecidas (artículo 66, fracción IV); sin embargo, no se señala si esto mismo aplica para las áreas de fosa común, los cuales son lugares potenciales de búsqueda de personas desaparecidas y en donde no necesariamente se ha agotado la búsqueda.

De acuerdo con el artículo 70 de la LGMDFP son atribuciones de la Fiscalía Especializada de la FGR entregar cadáveres o restos humanos a las familias, conforme a lo señalado por el Protocolo Homologado de Investigación y demás normas aplicables (fracción XVII), así como solicitar a las autoridades jurisdiccionales competentes la autorización para la realización de las exhumaciones en cementerios, fosas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cadáveres o restos humanos de personas desaparecidas (fracción XVIII). Esta misma ley contempla en su artículo 94 que a efecto de determinar la ubicación de la persona desaparecida o no localizada, la CNB o la Comisión Local de Búsqueda correspondiente debe consultar, mediante los sistemas informáticos instrumentados para ello, de manera periódica y exhaustiva las

bases de datos o registros de panteones o lugares en los que se depositan restos mortales o cadáveres públicos y privados (fracción VII).

En la LGMDFP se estipula la creación e implementación del Registro Nacional de Personas Fallecidas no Identificadas y no Reclamadas, el cual, se señala, se encuentra a cargo de la FGR y formará parte del Banco Nacional de Datos Forenses; dicho instrumento contiene la información sobre los datos forenses de los cadáveres o restos de personas no identificadas y no reclamadas, del lugar del hallazgo, el lugar de inhumación o destino final y demás información relevante para su posterior identificación (artículo 111). Este Registro Nacional de Personas Fallecidas y no Identificadas deberá contener también la información de cadáveres que han sido enviados a las fosas comunes, en cuyo caso no se señala como tal el término de fosa común, y sólo menciona que deberá contener el destino final, siendo concretamente en el artículo 112, fracción IV, en donde estipula que dicho instrumento debe contener la información sobre la inhumación o destino final del cadáver o los restos; en la fracción VIII, el mismo artículo señala los datos que se debe recoger acerca de las personas identificadas no reclamadas, tales como su nombre, fotografía, lugar de destino final y, cuando se requiera, conforme al protocolo homologado que corresponda, el informe forense multidisciplinario en que se confirma la identificación.

Otra cuestión al respecto, establecida en la LGMDFP en su artículo 118, es que ninguna autoridad podrá ordenar la inhumación, en fosas comunes, de cadáveres o restos humanos sin identificar antes de cumplir obligatoriamente con lo que establece el protocolo homologado aplicable (sin mencionar cuál es el protocolo homologado correspondiente). Asimismo, en su artículo 128, estipula que los cadáveres o restos de personas cuya identidad se desconozca o no hayan sido reclamados no pueden ser incinerados, destruidos o desintegrados, ni disponerse de sus pertenencias, y que las fiscalías, procuradurías y otras autoridades que tengan a su cargo servicios forenses deben tener el registro del lugar donde sean colocados los cadáveres o restos de personas cuya identidad se desconozca o no hayan sido reclamadas, señalando también que cuando las investigaciones revelen la identidad del cadáver o los restos de la persona, el agente del Ministerio Público competente podrá autorizar que los familiares dispongan de él y de sus pertenencias, salvo que sean necesarios para continuar con las investigaciones o para el correcto desarrollo del proceso penal, en cuyo caso dictará las medidas correspondientes y en caso de emergencia sanitaria o desastres naturales se adoptarán las medidas que establezca la Secretaría de Salud.

La misma ley dispone que las autoridades correspondientes deben recabar, ingresar y actualizar las muestras necesarias para integrar los datos al Registro Nacional de Personas Fallecidas y no Identificadas con el propósito de identificar un cadáver o resto humano antes de inhumar, a partir de los procedimientos establecidos por el protocolo homologado aplicable (no señala cuál protocolo es el correspondiente). Determina que una vez recabadas dichas muestras, el agente del Ministerio Público de la Federación podrá autorizar la inhumación de un cadáver o resto humano no identificado. En el caso de inhumación, se tomarán las medidas necesarias para asegurar que ésta sea digna, en una fosa indivi-

dualizada, con las medidas que garanticen toda la información requerida para el adecuado registro y en un lugar claramente identificado que permita su posterior localización (artículo 129).

En la Ley de la Fiscalía General de la República también se señalan disposiciones sobre los cadáveres de PFNI en concordancia con la LGMDFP, en cuyo caso se tiene que el artículo 111 estipula que el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas se encuentra a cargo de la FGR, formará parte del Banco Nacional de Datos Forenses y contiene información sobre los datos forenses de los cadáveres o restos de personas no identificadas y no reclamadas, del lugar del hallazgo, el lugar de inhumación o destino final y demás información relevante para su posterior identificación. En su artículo 128 indica que las fiscalías, procuradurías y otras autoridades que tengan a su cargo servicios forenses deben tener el registro del lugar donde se han colocado los cadáveres o restos de personas cuya identidad se desconozca o no hayan sido reclamadas.

La LGMDFP, en su artículo 133, estipula que la Federación y las entidades federativas deberán contar con un Registro Nacional de Fosas, el cual deberá contar con la información respecto a las fosas comunes que hay en los cementerios y panteones de todos los municipios del país, así como de las fosas clandestinas que la FGR y las fiscalías y procuradurías locales hayan encontrado (fracción II).

En este tenor, el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas contiene un apartado en el que se señala que se deberá realizar cruce de información entre el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas con los registros de inhumaciones en fosas comunes, indicando que las comisiones de búsqueda de la CNB recopilarán en un registro unificado la información sobre los cuerpos inhumados en fosas comunes con anterioridad a la entrada en vigor de este protocolo; así mismo las autoridades que administran los panteones y fosas comunes y las autoridades del Registro Civil tienen el rol de informadoras (apartado 4.2, párrafo 300). La información procedente de los panteones respecto a las fosas comunes deberá ser integrada en el módulo de fosas comunes del Registro Nacional de Fosas Comunes y Fosas Clandestinas (apartado 4.2, párrafo 302). Posterior a la entrada en vigor de este protocolo el personal del panteón deberá proporcionar mensualmente la información de nuevos ingresos al área de fosa común directamente a la CNB para su anexo en el registro (apartado 4.2, párrafo 303). También se señala que el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas realizará cruces de información con las bases de datos de actas de defunción del Registro Nacional de Población y que cuando la CNB encuentre una posible correspondencia entre una persona que está siendo buscada y una persona cuyo fallecimiento se asienta en un acta de defunción, lo notifique a las autoridades responsables de la búsqueda (apartado 4.1, párrafo 299).

Este mismo protocolo establece que para evitar la realización de maniobras innecesarias en una fosa común, en los casos en que la búsqueda generalizada arroje numerosas coincidencias debe establecerse una coordinación entre todas las autoridades responsables de la búsqueda individualizada de los posibles positivos para fines de exhumación e identificación, en cuyo caso todos los restos que sean exhumados de una fosa común y por cualquier motivo no puedan restituirse a los familiares

de las personas a las que pertenecieron deben ser inhumados en un panteón forense (apartado 4.2, párrafo 307).

En el artículo 135 de la LGMDFP se estipula la elaboración del Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense, el cual estará a cargo de la FGR, la cual realizará la revisión sistemática y exhaustiva de averiguaciones previas, carpetas de investigación y otros documentos oficiales que contengan información sobre las personas fallecidas sin identificar que permita abonar a la hipótesis de identificación de las personas inhumadas (fracción II); información estadística sobre el número de cuerpos inhumados sin identificar (fracción III); listado de todos los panteones y cementerios del país, así como información sobre el número de cuerpos sin identificar inhumados en cada uno y las circunstancias y contextos correspondientes (fracción IV).

Mientras que en el Protocolo Homologado de Investigación para los delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares no se hace alusión como tal a los espacios de fosa común, sino que se dispone que en todos los casos en los que no se haya logrado identificar el cadáver de una persona o en aquellos que, a pesar de haber logrado la identificación del cadáver o de restos mortales, no fuera posible localizar a los familiares o responsables de la víctima directa, e inclusive cuando se hubieran contactado y estos no hayan acudido a reclamar el cadáver o restos, el agente del Ministerio Público se coordinará con el Servicio Médico Forense para continuar con su preservación en las instalaciones óptimas disponibles, de conformidad con el Reglamento del Servicio Médico Forense que corresponda, así como con los lineamientos aplicables relacionados a la materia (Anexo V. Solicitud de pruebas periciales. Puntos básicos para la identificación y notificación de entrega de cadáver. Párrafo 6). A este mismo respecto se presenta en el protocolo un diagrama (Anexo V. Puntos básicos para la identificación y notificación de entrega de cadáver) en el cual se señala que en caso de que no sean localizados los familiares de la persona fallecida o no se logre su identificación como último procedimiento, se conservarán los restos en el Servicio Médico Forense.

Finalmente, resulta importante recordar que la exhumación de una persona no identificada puede ser ordenada cuando se presuma que ha sido identificada para corroborar dicha presunción. Esta es una de las razones por las que un registro exhaustivo del lugar de inhumación constituye una manera en la que se puede facilitar la localización de personas en la fosa común. La Ley General de Salud, en su Título Décimo Cuarto, capítulo 1, artículo 313, fracción segunda, establece que la regulación de cadáveres está contemplada en esta ley. En el artículo 314 se especifica lo que se entiende por destino final, dentro del cual comprendía la donación de cuerpos para enseñanza a las instituciones de educación superior. Como puede verse, esta era una práctica común que no era tratada con rigor. Este mismo Título de la Ley se refiere a las donaciones de órganos y tejido, incluso en su reforma de 2011 incorporó en el artículo 314 el concepto de trazabilidad, el cual es entendido como la capacidad de identificar y localizar los órganos, tejidos y células donadas, pero no hace referencia alguna a la trazabilidad de los cadáveres. Estos artículos, a partir de la reforma del 1º de junio de 2021, fueron modificados, y ahora se establece que el destino final de cadáveres de seres humanos, inclu-

yendo los de embriones y fetos, será tratado mediante prácticas reconocidas y en condiciones sanitarias reguladas y autorizadas por la autoridad sanitaria; y en cuanto a la donación, hoy dispone que sólo procede en caso de que el donador o disponente haya señalado tácita o expresamente que consiente la disposición en vida o para después de su muerte, de su cuerpo, o de sus órganos, tejidos y células.

Es pertinente señalar las anteriores disposiciones y las modificaciones recientes, puesto que el escenario actual de las fosas comunes es un reflejo de la normativa que por años encuadró el manejo en dichos espacios, aunque se espera que a partir de las recientes modificaciones varios de los problemas detectados dejen de replicarse y esto permita hacer un balance e intervención del presente hacia atrás.

El capítulo 5 de este título habla específicamente de los cadáveres y establece que deben ser tratados con “respeto, dignidad y consideración” y se especifica en su artículo 347 que los considerados como cadáveres de personas desconocidas son aquellos que, en el término de 72 horas después de su fallecimiento, no hayan sido reclamados. Asimismo, establece en el artículo 350 que las autoridades sanitarias ejercerán el control sanitario de las personas que se dediquen a los servicios funerarios y verificarán que sus locales cumplan con las especificaciones sanitarias. También amplía algunos aspectos relacionados con el manejo de cuerpos no identificados, como que sólo serán exhumados dentro del tiempo mínimo fijado por la autoridad sanitaria por orden del Ministerio Público (artículo 350 bis) y que las instituciones de educación podrán obtener los cuerpos del Ministerio Público (artículo 350 bis 3) y éstas deberán tenerlos disponibles durante 10 días para la posible reclamación por parte de sus familiares (artículo 350 bis 4). Sin embargo, en el bis 5 deja establecido que los cadáveres desconocidos, los no reclamados y los que hayan sido destinados a la docencia serán inhumados o incinerados. Cabe señalar que estas modificaciones a la ley fueron hechas en el año 2000 y que pese a que en el código penal actual se prohíbe la incineración de los cuerpos sujetos a una carpeta de Investigación (pues eso constituiría destrucción de evidencias), la Ley General de Salud no realizó las modificaciones correspondientes hasta las reformas del 1º de junio de 2021.

Asimismo, el reglamento de la Ley General de Salud en materia de control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y cadáveres de seres humanos establecía que las instituciones educativas podían obtener, para investigación o docencia, (sólo) cadáveres de personas desconocidas (artículo 82), y que esto sólo se podía obtener mediante la autorización de un agente del Ministerio Público. Esta práctica institucionalizada aún resulta preocupante dada la crisis forense en México y la gran cantidad de personas desaparecidas y de una normativa para la trazabilidad de los cuerpos donados para instituciones educativas, particularmente aquellos cuerpos donados antes de emitirse la reforma del 1º de junio de 2021, y aún en los meses posteriores a ello, pues si bien con esta reforma ha quedado establecido que se prohíbe la donación de cadáveres de PFNI a las instituciones educativas y que a su respecto se tiene que atender a lo dispuesto en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (artículo 350 Bis 3 y 350 Bis 4) esta disposición aún no es contemplada en los reglamentos

municipales de los panteones visitados y muy probablemente esto mismo suceda en los demás municipios del estado de Veracruz y de otros puntos de la República Mexicana, por lo que los cadáveres PFNI enviados a donación antes de dicha reforma y en tanto no se realicen los cambios pertinentes en los reglamentos municipales, corren el riesgo de que sean irrecuperables en caso de identificación. Por ello es urgente homologar los reglamentos municipales en concordancia con las reformas a la Ley General de Salud, con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y con el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada.

NORMATIVA ESTATAL DE VERACRUZ

De acuerdo con la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, los panteones son responsabilidad municipal, por lo que están en control directo del ayuntamiento municipal (capítulo 3, artículo 35). Esta misma ley estipula que cada administración debe asignar comisiones municipales, “órganos que se integran por ediles con el propósito de contribuir a cuidar y vigilar el correcto funcionamiento del Ayuntamiento” (artículo 39, reformado, G.O. 26 de diciembre de 2017). La decimoquinta comisión, según el artículo 40, es la comisión municipal para Registro Civil, Panteones y Reclutamiento, quienes a partir de la modificación del 27 de abril del 2015 deben “Llevar un registro de panteones públicos y privados existentes en el territorio municipal, que contenga los datos de ubicación, denominación, extensión, capacidad y demás información pertinente que señale la Secretaría de Salud. La información generada deberá remitirse en el mes de octubre de cada anualidad a la dependencia antes mencionada” (artículo 59, párrafo IV).

Cada ayuntamiento debe tener un reglamento municipal de panteones, el cual debe cumplir con el objetivo de regular la organización, funcionamiento y conservación del servicio público de panteones que proporciona el municipio, tanto públicos como privados (según la ley estatal 531, artículo 3, párrafo 3). Existen pocos lineamientos estipulados en las leyes que rigen o guían estos reglamentos, y se refieren en su mayoría al control y disposiciones sanitarias. Siendo las principales:

- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.
- Ley General de Salud.
- Reglamento de la Ley General de Salud en materia de control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y cadáveres de seres humanos.
- Ley de Salud del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Código Hacendario Municipal para el estado de Veracruz.
- Ley que Establece las Bases Generales para la Expedición de Bandos de Policía y Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General de Orden Municipal (Ley 531).

- Además, algunos municipios cuentan con su reglamento de salud (como Xalapa) u otros reglamentos, los cuales en dado caso también son aplicables en materia de panteones.

Cabe mencionar que la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz decreta que “Cada Ayuntamiento clasificará los puestos de confianza conforme a sus propios catálogos generales de puestos que establezcan dentro de su régimen interno” (capítulo 3, artículo 35, tercer párrafo; adicionado el 27 de febrero de 2015) y que “El nombramiento de los trabajadores de confianza únicamente surtirá efectos legales durante el periodo constitucional que corresponda al ayuntamiento que los designó o contrató”. Es decir, depende de cada ayuntamiento cuáles cargos deben ser de confianza, y por ende dichos cargos deben limitarse al periodo del ayuntamiento. En la mayoría de los panteones ser administrador o jefe de panteón implica tener un puesto de confianza, lo cual implica que éste cambia cada cuatro años con la administración. En este sentido, consideramos que, para mantener una continuidad de control, funcionamiento y estructura en el panteón, éstos deberían tener un jefe o coordinador técnico con un puesto fijo, no político, pues muchas de las problemáticas encontradas en los panteones evaluados en este diagnóstico se derivan de una falta de continuidad laboral.

El estado de Veracruz cuenta con principios normativos para la correcta inhumación de las personas fallecidas no identificadas y/o no reclamadas. El Acuerdo 07/2016 por el que se instruye a los fiscales, Policía Ministerial y Peritos sobre los lineamientos que deben observarse en la práctica de las diligencias de inhumación de cadáveres de individuos no identificados (INI) publicado en la *Gaceta Oficial*, Órgano de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, postula en el artículo 4 una cronología para el manejo de los cuerpos de las personas fallecidas no identificadas a partir de su ingreso a las instalaciones de la Fiscalía (Acuerdo 07/2016). Dicha cronología se presenta en un cuadro con actividades y tiempos claramente señalados para cada uno de los procesos a los que es sometido el cuerpo y que son necesarios para su identificación.

Asimismo, el artículo 11 señala que el ingreso de cadáveres a los anfiteatros de la Fiscalía General, municipales o de un particular, deberá ser registrado en un libro de gobierno controlado por la Dirección General de los Servicios Periciales, las delegaciones regionales, o las subdelegaciones o del anfiteatro local... (Acuerdo 07/2016) y despliega un listado en el que se considera la mayor cantidad de información utilizable para la posterior identificación de la persona inhumada. Adicional a esta normativa, el estado de Veracruz cuenta con su propia Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual, como se mencionó en apartados anteriores, fue creada con el fin de establecer las disposiciones necesarias en concordancia con la LGMDFP, en cuyo caso contiene un capítulo dedicado a la disposición de cadáveres de personas (capítulo 9). Dicho capítulo, en su artículo 67, señala que los cadáveres o restos de personas cuya identidad se desconozca o no hayan sido reclamados, no pueden ser incinerados, destruidos o desintegrados, ni disponerse de sus pertenencias, y que la Fiscalía General debe tener el registro del lugar donde sean colocados los cadáveres o restos de personas cuya identidad se desconozca o no hayan sido reclamados. Mientras

que el artículo 68 establece que, una vez recabadas las muestras necesarias para el ingreso en los registros correspondientes de acuerdo con lo señalado por la LGMDFP, la Fiscalía podrá autorizar la inhumación de un cadáver o resto humano no identificado. En el caso de inhumación, se tomarán las medidas necesarias para asegurar que ésta sea digna, en una fosa individualizada, con las medidas que garanticen toda la información requerida para el adecuado registro y en un lugar claramente identificado que permita su posterior localización.

Esta misma ley instituye que los municipios deberán armonizar su regulación sobre panteones para garantizar que el funcionamiento de las fosas comunes cumpla con el estándar establecido en el artículo 68. Asimismo, indica que la Fiscalía y los municipios deberán mantener comunicación permanente para garantizar el registro, la trazabilidad y la localización de las personas fallecidas sin identificar en los términos señalados por la LGMDFP, esta ley y los protocolos y lineamientos correspondientes; así como que el mecanismo estatal deberá supervisar el proceso de armonización e implementación de los municipios en esta materia y que los municipios deberán asignar los recursos suficientes para este fin.

A lo largo de esta investigación se observó que esta última disposición, en que se señala la armonización de los reglamentos de panteones de los diferentes municipios con ambas leyes en materia de desaparición de personas, aún no se lleva a cabo en todos los municipios, cuestión en la que se profundizará en el apartado siguiente en la normativa para cada municipio.

MANEJO DE ESPACIOS DE INHUMACIÓN DE PFNI EN LOS CINCO MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ

INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE FOSAS COMUNES EN EL ESTADO DE VERACRUZ MEDIANTE FUENTES DISPONIBLES

EN 2020, debido a la pandemia por Covid-19, el INEGI se dio a la tarea de realizar una “Recopilación de Información de los Panteones Públicos en las Zonas Metropolitanas del País, 2020” con la finalidad de generar información estadística y geográfica sobre la administración, capacidad y mantenimiento de los panteones o cementerios municipales en las zonas metropolitanas del país. Este mapeo se enfocó específicamente en el manejo de restos mortales, percepción sobre la actividad realizada, ampliaciones en las instalaciones y servicios brindados.⁵ En este documento se señala que se registraron en todo el país 249 panteones que cuentan con fosas comunes.⁶ El número de fosas comunes que se encuentran en operación, en los municipios que nos ocupan para este diagnóstico, son: Acayucan, 2; Coatzacoalcos, 1; Poza Rica de Hidalgo, 24; Xalapa, 3; y Minatitlán, 10. Asimismo, se señala que el único municipio, de los cinco que nos ocupan, que amplió el espacio de fosas comunes ya

⁵Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (INEGI, 2020).

⁶A nivel nacional, se reportaron 6,069 fosas comunes en operación y 10,804 ya no se encontraban en operación. El Valle de México fue la zona metropolitana que reportó mayor cantidad de fosas comunes en operación al registrar 2,128 (INEGI, 2020).

existentes o creó nuevas fosas comunes fue el municipio de Minatitlán (con tres panteones), sin mencionar en dicho informe su ubicación y características o información con la cual trabajar sobre planes específicos de manejo.

Esto coincide con la información que obtuvimos en campo en cuanto al número de fosas comunes en Coatzacoalcos y Acayucan. Esto es diferente en Xalapa, en donde se nos mencionó sólo 1, en Minatitlán 4, y en Poza Rica fueron indeterminadas, pues no cuentan como tal con un área para fosa común. Es importante mencionar que estos números difieren, probablemente, debido a lo que la persona que contestó la encuesta entiende por “fosa común”; en el caso de Poza Rica por ejemplo el panteón visitado no cuenta con un espacio para fosa común, sino que cada PFNI se sepulta por separado en un lote individualizado, y en la encuesta del INEGI, al señalar 24 fosas comunes para dicho municipio, probablemente se refiera a que la persona entrevistada señaló el número de lotes que contienen PFNI y no que existan 24 fosas comunes en el panteón, lo cual demuestra la problemática señalada en párrafos anteriores, respecto al concepto de fosa común.

En cuanto a los panteones que ampliaron su espacio, Minatitlán recientemente ha asignado y delimitado una nueva área de fosa común, la *fosa común 4*, que recientemente fue habilitada. Adicionalmente mencionaron que en Minatitlán y en Poza Rica habilitaron un área para personas fallecidas por Covid-19 y neumonía.

La organización independiente Quinto Elemento, laboratorio de investigación, presenta un informe público sobre cifras de PFNI en cada estado de la República entre los años 2016 a 2019, periodo de interés para ellos a partir de la denominada “guerra contra el narcotráfico”, la cual trajo consigo la crisis forense en México. Para la obtención de estas cifras este laboratorio recurrió a solicitudes de información por transparencia ante las diferentes instancias gubernamentales que se encargan del manejo de las PFNI, tanto a nivel federal como estatal. A nivel federal presentaron solicitudes a la Fiscalía General de la República (FGR), así como a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP) y la Subsecretaría de Población, Migración y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Segob). A nivel estatal presentaron peticiones a las fiscalías estatales a excepción de Baja California, Ciudad de México, Guerrero, Jalisco y Puebla (Tezuc, 2021).

Dentro de las variables solicitadas por este laboratorio a las diferentes instancias para su análisis estuvieron: el año de ingreso del cadáver, estado, sexo, causa de muerte, lugar de hallazgo, lugar de resguardo original, lugar de resguardo final (fosa común o donado a universidad), y si se cuenta con certificado de defunción, perfil genético, necropsia y archivo básico. Con esta información realizaron una base de datos que se encuentra a disposición pública para su consulta en su página web. En los resultados de PFNI en todo México señalan que en el periodo del presidente Felipe Calderón (2006-2011) se contabilizaron 9,527, mientras que en el periodo del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) fueron 17,590. Para el periodo del presidente en turno, Andrés Manuel López Obrador, señalaron solo lo relativo al año 2019 con 4,905 PFNI. En lo referente al estado de Veracruz, motivo del presente estudio, llama la atención que sólo se obtuvieron las cifras generales de PFNI, en este

caso el año y el sexo de la persona, y que no se proporcionaron los demás detalles solicitados por Quinto Elemento. No proporcionaron datos sobre si fueron enviados a la fosa común o fueron donados, la causa de muerte y demás variables incluidas en la petición.

Para la obtención de cifras se procedió a realizar el análisis estadístico de la base de datos en Excel de Quinto Elemento, de la cual se extrajo únicamente la información del estado de Veracruz. Según los datos obtenidos por quinto elemento, entre el año 2016 y 2019 se contabilizó un total de 1,144 PFNI en el estado de Veracruz. De estas 1,144 PFNI, 339 (29.6 por ciento) pertenecían al sexo masculino, 41 PFNI (3.6 por ciento) al sexo femenino, y 764 (66.8 por ciento) no presentan el dato del sexo (véase cuadro 1).

En cuanto al número de PFNI por año y sexo se obtuvo que en 2016 quedaron sin identificar 73 personas fallecidas (6.4 por ciento), en el 2017 lo fueron 242 (21.2 por ciento), en el 2018, 304 (26.6 por ciento) y en el 2019, 525 casos (45.9 por ciento) (véase cuadro 2).

Cuadro 1. Frecuencias de las PFNI en el estado de Veracruz por sexo.

Sexo	Frecuencia	Porcentaje
Hombre	339	29.6
Mujer	41	3.6
Sin dato	764	66.8
Total	1,144	100.0

Fuente: Elaboración propia con información de Quinto Elemento (2021).

Cuadro 2. Número de PFNI en el estado de Veracruz por año y sexo.

Tabla de contingencia Año * Sexo						
		Sexo			Total	Porcentaje total
		Hombre	Mujer	Sin dato		
Año	2016	31	7	35	73	6.4
	2017	58	12	172	242	21.2
	2018	77	7	220	304	26.6
	2019	173	15	337	525	45.9
	Total	339	41	764	1,144	100.0

Fuente: Elaboración propia con información de Quinto Elemento (2021).

MUNICIPIO DE ACAYUCAN

El municipio de Acayucan se ubica en la región sureste del estado de Veracruz. Ocupa 0.92 por ciento de la superficie del estado, cuenta con 441 localidades y una población total de 80,815 habitantes.⁷ El grado de escolaridad de la población de 15 y más años, es de 8.2 años en promedio y de acuerdo con la información presentada se puede deducir que el porcentaje de la población económicamente activa es superior a 90 por ciento, la cual está ocupada y recibe algún tipo de remuneración económica.⁸ En cuanto a las estadísticas de criminalidad, el delito que tiene mayor incidencia en el presente municipio desde 2016 es el homicidio doloso, lo que refleja la presencia de violencia en la dinámica social del municipio. Destaca el registro de los feminicidios, dado que solamente para los años 2016 y 2019 se tiene registro estadístico de este tipo de delito.⁹

REPORTE DE PANTEÓN

Datos generales

Nombre del panteón:	Panteón Municipal de Acayucan
Dirección:	Calle Francisco I. Madero 199, Esq. Calle Dolores, C.P. 96049, Acayucan, Veracruz, México
Coordenadas:	GD 17.9437, -94.909022 GMS 17° 56' 37.319"N, 94° 54' 32.477"W
Fundado en:	Dato desconocido*
Extensión geográfica:	32,500 m ²
Capacidad:	Desconocida, ningún espacio se encuentra disponible en la actualidad

INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

La entrada principal del panteón se localiza sobre la calle Francisco I. Madero, hacia la parte Oriente, colinda con la calle Dolores, hacia el Sur con la calle Las Ánimas y hacia el Poniente con la calle Venustiano Carranza.

⁷INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

⁸INEGI. www.inegi.gob.mx. Fecha de consulta 27 de diciembre de 2019.

⁹Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva. Página web: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>

*No se cuenta con el dato del año de la fundación del panteón, sin embargo el sepulturero señala que hay tumbas de más de 100 años.

En el panteón no se han llevado a cabo remodelaciones o mejoras estructurales en los últimos años, únicamente se han implementado reparaciones por vandalismo en la capilla, las cuales consistieron en pintar y cambiar cristales rotos. También se señaló que el panteón no cuenta con sistema de seguridad, sistema de drenaje pluvial, equipo básico de bioseguridad o herramientas para inhumación. La barda perimetral del panteón se encuentra incompleta en el costado oriente, el cual se encuentra delimitado por alambre de púas (véase figura 6).



Figura 6.
Costado oriente del Panteón Municipal de Acayucan, Veracruz, el cual carece de barda perimetral y en su lugar el límite del panteón se encuentra marcado con alambre de púas.

En la administración anterior, debido a la falta de drenaje pluvial, hubo serias inundaciones y algunos ataúdes se salieron de la tierra, siendo uno de los problemas mayores en cuanto a la infraestructura que presenta el panteón.

El panteón cuenta con los siguientes servicios (véase cuadro 3):

Cuadro 3. Servicios prestados en el Panteón Municipal de Acayucan, Veracruz.

Inhumación de PI*	Costo dependiendo del lote
Exhumación de PI	Desconocen costo
Reapertura de fosa de PI	Pago único \$200
Inhumación de PFNI	Sin costo
Exhumación de PFNI	Sin costo
Mantenimiento a fosas de PI	Pago proporcionado por el dueño de la tumba
Venta de lotes por tiempo de PI	Pago sexenal \$2,000
Refrendo al término de los 6 años	\$200

Fuente: Elaboración propia con información del Panteón Municipal de Acayucan, Veracruz.

*PI. Personas identificadas.

No hay registro actual de su capacidad para inhumación, pero cabe señalar que actualmente el cementerio ya no cuenta con espacios nuevos para inhumación, por lo cual las inhumaciones se realizan mediante reutilización de bóvedas, e incluso se han utilizado espacios de los pasillos para ello. No hay espacio físico para expandir la capacidad actual del panteón, por lo cual las personas entrevistadas refieren que es necesaria la habilitación de un panteón nuevo en Acayucan. El panteón recibe personas fallecidas del municipio de Acayucan y otros municipios aledaños, lo cual ha propiciado que se haga la exhumación en tumbas que han sido abandonadas, y cuyos restos son depositados en un osario; no hay servicio de crematorio.

FOSA COMÚN

En el Panteón Municipal de Acayucan hay un área de fosa común destinada a la inhumación de PFNI (véase figura 7). En este panteón existieron varias áreas de fosa común que albergaban PFNI en diferentes puntos del panteón cuyo registro se desconoce, pues los libros y archivos de las administraciones anteriores fueron sustraídos al término de sus funciones. A partir del año 2009 se tiene una sola área de fosa común según los entrevistados. En la fosa común se reciben, principalmente, los cuerpos de las PFNI del Semefo que se localiza en Sayula de Alemán, y de hospitales.

El sitio de inhumación de PFNI se encuentra sin delimitar, carente de rótulos de identificación de las inhumaciones, y únicamente en las últimas inhumaciones la FGE, desde hace dos años aproximadamente, ha colocado tubos de PVC como identificador de la fosa (véanse figuras 8 y 9). Estas fosas son realizadas en tierra con una medida de 2 m por 60 cm, con una profundidad que va de 70 a 80 cm, y una separación aproximada de 20 cm. Los cadáveres de PFNI son inhumados por tiempo indefinido. En la actualidad este panteón se encuentra saturado y sin espacio en las fosas comunes.¹⁰



Figura 7.
Área de
fosa común del
Panteón Municipal
de Acayucan, Veracruz.

¹⁰Para poder continuar con el servicio de fosas comunes de PFNI, los sepultureros han propuesto realizar un relleno de tierra sobre las fosas actuales y así continuar inhumando sobre ella, pero esto no se ha llevado a cabo



Figura 8.
Detalle del costado oriente de la fosa común en el Panteón Municipal de Acayucan, en donde se aprecian los tubos de PVC dejados por la Fiscalía.



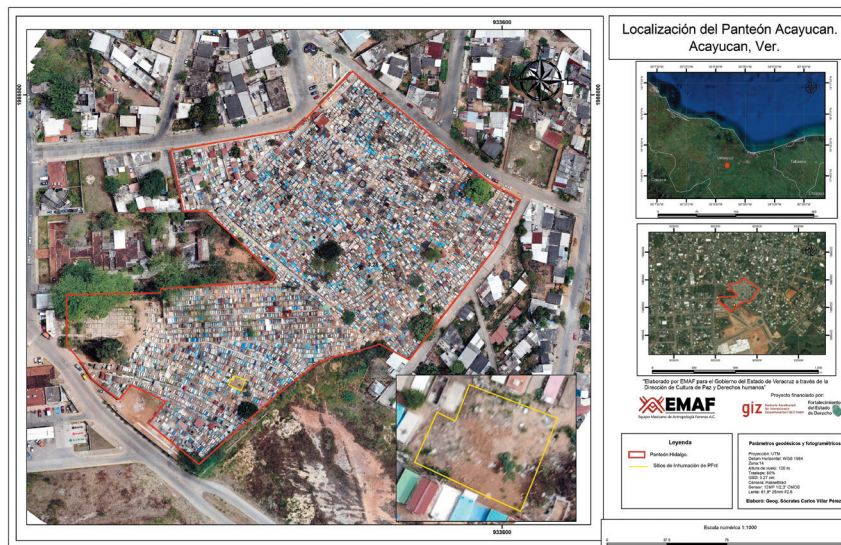
Figura 9.
Detalle del costado poniente de la fosa común del Panteón Municipal de Acayucan, en donde se aprecian los tubos de PVC dejados por la Fiscalía.

ANÁLISIS GEOGRÁFICO DEL PANTEÓN DE ACAYUCAN, VERACRUZ

La ubicación geográfica del Panteón Municipal de Acayucan está a 50 km de Coatzacoalcos, en línea recta. Este panteón cuenta con un área total de 32,500 m² y pertenece a la provincia fisiográfica Llanura Costera del Golfo. El clima predominante en la región es cálido húmedo. La precipitación media anual oscila en los 1,100 mm, con una temperatura promedio de 26 grados centígrados y con una altitud aproximada en los 100 msnm.

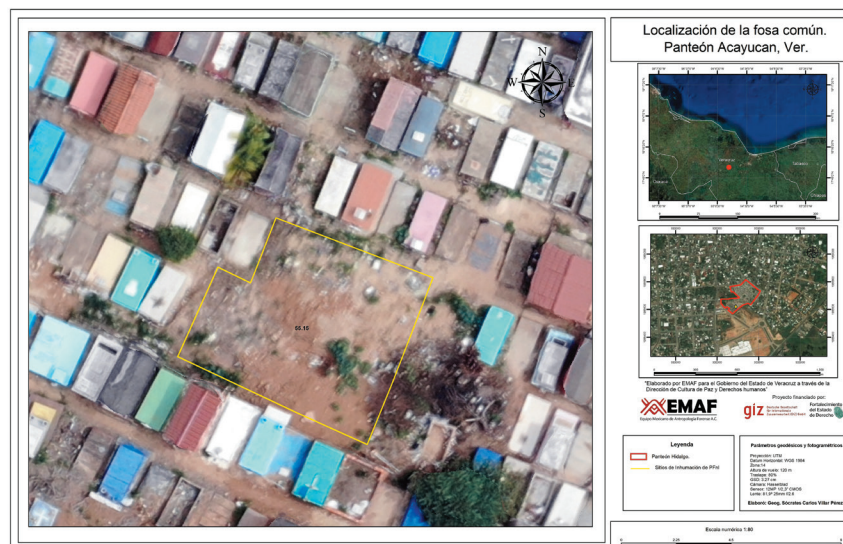
Cabe resaltar que el detalle de la ortofoto permite visualizar la localización, la densidad, la configuración y la distribución de las tumbas y vegetación. Puede apreciarse que todo el territorio está ocupado por tumbas. El área de fosa común se localiza en el sector Sur del panteón (véase figura 10).

Figura 10. Localización y área de fosa común del Panteón Municipal de Acayucan, Veracruz.



La ortofoto donde resalta la localización del área de fosa común (véase figura 11), consta de una sección de 55.15 m². En este espacio no se encuentran evidencias notorias de cuerpos enterrados.

Figura 11. Distribución del área de fosa común del Panteón Municipal de Acayucan, Veracruz.



Es importante mencionar que la zona donde se localiza el área de fosa común es un sitio susceptible a las inundaciones, pues ésta se encuentra en las zonas bajas del panteón. Justo aquí hay un patrón de terrazas hechas para el mejor aprovechamiento del espacio. Por otro lado, en el sector SE, se localiza un escarpe, esta inclinación súbita de la superficie puede generar cárcavas por la erosión fluvial y con el tiempo la morfología irá en aumento, generando así barrancas y posibles problemas de remoción de la superficie debido a la erosión remontante.

INHUMACIONES Y EXHUMACIONES EN ESPACIOS DENOMINADOS FOSA COMÚN

Inhumaciones

A partir del 2019 las oficinas involucradas en el manejo del panteón llevan un registro de las PFNI, sin embargo, no se realiza la anotación de la ubicación de la fosa en que fueron sepultadas, y se desconoce la manera en que la Fiscalía hace el registro correspondiente, pues en este panteón es la Fiscalía quien tiene el control total de las fosas comunes y no existe trabajo en conjunto entre el personal del panteón y la Fiscalía. En ocasiones se le permite al personal estar presente en las inhumaciones y en otras no es así, por lo que éste no tiene la certeza del número de individuos que son sepultados en el área de fosa común.

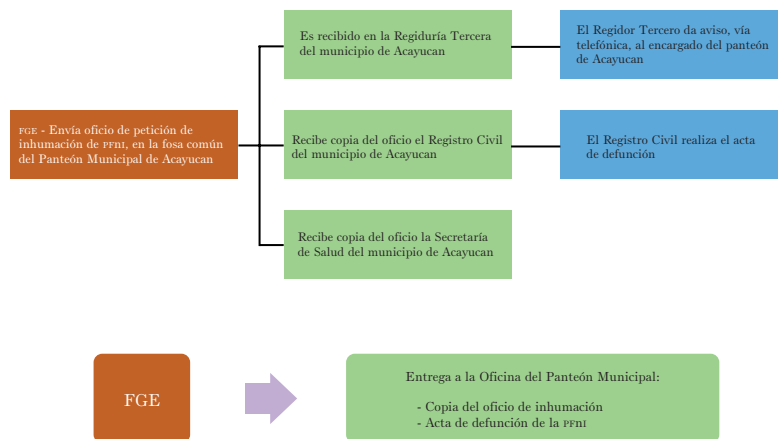
Las inhumaciones en fosa común comienzan con un oficio procedente de la FGE en la que solicitan el servicio de inhumación de las PFNI, del cual se entrega una copia al encargado del Registro Civil de Acayucan, a la Secretaría de Salud y al encargado del Panteón Municipal de Acayucan. Una vez que presentan los documentos en el ayuntamiento y en la Regiduría Tercera se procede a notificar al encargado vía telefónica. La regiduría conserva una copia de dicho oficio y es registrado en una base de datos electrónica, sin embargo, a la regiduría no llega la información de la ubicación de la fosa en que fue sepultado. En los trámites del panteón se requiere el acta de defunción de la persona que se va a inhumar, aun si su identidad se desconoce, por lo que todas las PFNI inhumadas en el cementerio de Acayucan deben estar asentadas en el Registro Civil (véase figura 12).

Los actores que se encuentran presentes durante las inhumaciones son: la funeraria que realiza el traslado del cuerpo, el encargado del panteón, quien ubica el lugar de sepultura y firma documentos¹¹ de la Fiscalía, el sepulturero, cuando éste realiza la excavación,¹² y el personal de la Fiscalía, quien realiza un registro de la fosa tanto fotográfico como escrito. En estas inhumaciones los cadáveres son sepultados algunas veces en caja y otras en bolsa para cadáver. Hay inhumaciones tanto individuales como colectivas.

¹¹No saben qué clase de documentos son los que se firman, si se trata de la cadena de custodia o algún otro.

¹²Es la fiscalía quien decide quién realiza la excavación, puede convocar a personal del ejército, a un sepulturero o incluso ser gente de la misma Fiscalía y el personal del panteón acata lo indicado por ésta.

Figura 12. Señala el procedimiento entre la FGE y el municipio de Acayucan para llevar a cabo la petición de inhumación en el área de fosa común del Panteón Municipal de Acayucan.



Exhumaciones

El número total de exhumaciones de PFNI se desconoce, y éstas se llevan a cabo de manera muy esporádica. Para la exhumación se requiere la solicitud de la Fiscalía mediante oficio. Se realizan exhumaciones totales para restituir a los familiares. Las dependencias que generalmente están presentes durante este proceso son el personal del panteón, de la Fiscalía y de la funeraria. La ubicación de las fosas para la exhumación debe ser proporcionada por la Fiscalía, pues es ella la que tiene el control total de la fosa, sin que el panteón tenga información al respecto. El trabajo de exhumación lo realiza personal de la Fiscalía en colaboración con los sepultureros.

Registros

Los registros internos del panteón se llevan a cabo mediante un libro, el cual se localiza en el panteón, en donde el encargado realiza un reporte mensual, y en el que se incluyen los siguientes datos:

- De las inhumaciones de personas identificadas: nombre del fallecido, nombre del dueño de la tumba o del solicitante, domicilio del solicitante o dueño, fecha del fallecimiento, edad del fallecido, número de lote y sección, y funeraria que prestó el servicio.
- De las PFNI: se desconoce.¹³

¹³Es la Fiscalía la que se encarga de registrar y seleccionar dentro de la fosa común el espacio para la inhumación de PFNI, acerca de lo cual el panteón no toma nota ni registra en el libro.

Existen otros registros como: archivos, los cuales se encuentran físicamente y en una base de datos electrónica en la Regiduría Tercera, la cual contiene sólo los datos a partir de la administración actual. Los entrevistados han señalado que los documentos y libros generados en cada administración gubernamental son decomisados por los mismos funcionarios al salir de sus funciones, por lo tanto, no cuentan con libros o archivos de las administraciones pasadas.

NORMATIVIDAD Y RECOMENDACIONES PARA EL MUNICIPIO DE ACAYUCAN

El panteón cuenta con licencia sanitaria y con un reglamento de tipo municipal donde se señalan las disposiciones para la inhumación y exhumación de cadáveres y que no se encontró disponible en internet.¹⁴ Dicho reglamento fue elaborado en la administración anterior, el 15 de enero del 2014, y no presenta modificaciones desde entonces. No se proporcionó ni se encuentra en línea reglamento de salud, manual o reglamento interno.

El reglamento de panteones indica que en caso de cadáveres de personas desconocidas o de indigentes no reclamados remitidos por el Semefo, autoridades correspondientes u hospitales, se depositarán en la fosa común que será única y estará ubicada en el panteón que al efecto determine el ayuntamiento, salvo que la autoridad competente disponga que el cadáver se destine para efectos de investigación y docencia. Se indica que la fosa común es de uso temporal de un plazo de siete años, existiendo prórrogas y refrendando cada término por el derecho de uso (artículo 68). Se recomienda modificar este apartado para que los entierros de personas no identificadas o no reclamadas tengan perpetuidad.

El reglamento no se refiere específicamente a la lotificación, ubicación o señalamiento de fosas de PFNI en fosa común, pero indica en el artículo 26 que “se deberá ir conservando en la administración todos los datos que puedan servir para una posterior identificación”. Se recomienda especificar qué datos son los que se deben conservar, incluyendo en éstos el resguardo con lotificación, señalamiento visible y registros permanentes.

En el título segundo, capítulo 5 artículos 27 al 29 se refiere a cadáveres en donación para docencia e investigación. Como en los demás reglamentos municipales, se indica que sólo puede ser de osamentas humanas de PFNI. Recomendamos, por lo tanto, eliminar los enunciados que indiquen que las instituciones académicas podrán solicitar en donación osamentas humanas de personas no identi-

¹⁴El reglamento fue proporcionado en impreso por el entrevistado, el cual lleva por nombre “Reglamento de Panteones”, H. Ayuntamiento Constitucional de Acayucan, Veracruz. 2014-2017.

cadadas al panteón y buscar que esto se armonice con la Ley General de Desaparición Forzada y Comedida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda.

CIFRAS DE PFNI ENVIADAS A LA FOSA COMÚN DEL PANTEÓN MUNICIPAL DE ACAYUCAN

De acuerdo con la información obtenida por el EMAF a través de la investigación realizada en una carpeta de investigación de la Fiscalía Especializada para la búsqueda de personas de la Fiscalía General de la República (FGR), se tienen alrededor de 39 inhumaciones de personas no identificadas registradas de 2014 a 2018 en Acayucan.

Cabe mencionar que la oficina del Panteón Municipal de Acayucan no cuenta con las cifras totales de las PFNI enviadas a la fosa común, por lo que no fue proporcionado dicho dato. Por medio de 30 oficios de inhumación analizados, proporcionados mediante una solicitud al municipio, se contabilizó un total de 31 PFNI enviadas a la fosa común entre los años 2008 y 2018. La mayoría de ellos fueron del sexo masculino (24 individuos), dos del sexo femenino y cinco casos en que el sexo no se especificó (véase cuadro 4). También se obtuvo que los municipios que envían PFNI al Panteón Municipal de Acayucan son, en su gran mayoría, los correspondientes al propio municipio de Acayucan con un número de 25 PFNI; seguido del municipio de Jesús Carranza con dos individuos; mientras que de los municipios de Oluta, San Juan Evangelista, Sayula de Alemán y Soconusco se obtuvo que llegó a este panteón un solo individuo por municipio señalado (véase cuadro 5). También fue posible verificar que el principal sitio señalado como lugar de resguardo de las PFNI previo a su envío a la Fosa Común fue el Servicio Médico Forense de Acayucan, Veracruz, y en menor número se señaló al anfiteatro del Panteón Municipal de Acayucan, en cuyo caso consideramos que puede tratarse de un error, ya que la administración del panteón mencionó que éste no cuenta con anfiteatro.

Cuadro 4. Frecuencias de las PFNI, por sexo, de acuerdo con información del municipio de Acayucan, Veracruz.

Sexo	Frecuencia	Porcentaje
Femenino	2	6.5
Masculino	24	77.4
NO ESPECIFICADO	4	12.9
Restos óseos humanos (no especificado)	1	3.2
Total	31	100.0

Fuente: Elaboración propia con información del municipio de Acayucan, Veracruz.

Cuadro 5. Frecuencias de PFNI, por municipio de envío, de acuerdo con información del municipio de Acayucan, Veracruz.

Municipio	Frecuencia	Porcentaje
Acayucan	25	80.6
Jesús Carranza	2	6.5
Oluta	1	3.2
San Juan Evangelista	1	3.2
Sayula de Alemán	1	3.2
Soconusco	1	3.2
Total	31	100.0

Fuente: Elaboración propia con información del municipio de Acayucan, Veracruz.

A través de la información contenida en los oficios de inhumación, adicional a las cifras, fue posible verificar que cada agente del ministerio público envía dicho oficio con información diferente, es decir, que se puede deducir que no manejan un formato único para todos los municipios, pues mientras en algunos se señalaban detalles de la PFNI como el lugar y fecha del hallazgo, las condiciones del cadáver, el lugar de resguardo, etcétera, en otros sólo se limitaban a señalar el sexo de la PFNI sin proporcionar mayores detalles.

En el cuadro 6 se presenta por año e institución la información sobre cifras de PFNI, teniendo que sólo se obtuvo información del municipio a través de oficios de inhumación proporcionados en la Regiduría Tercera, mientras que en la oficina del panteón no cuentan con estas cifras. A este respecto se tiene que otra de las instituciones a la que se le solicitaron cifras de PFNI, fue la Dirección General del Registro Civil (DGRC) de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz, con sede en Xalapa, donde se concentra la información de todos los registros civiles del estado a los cuales se les solicitaron las cifras de las actas de defunción, de personas cuya identidad se desconoce, a partir del año 2000 y hasta el año 2021. Sin embargo, para el caso de Acayucan no se obtuvieron resultados debido a la problemática que presenta dicha institución sobre las variables con que se debe realizar la búsqueda de PFNI en su sistema.

Cuadro 6. Frecuencias de PFNI, por año e institución que proporcionó la información en el municipio de Acayucan, Veracruz.

Año	Panteón	Municipio/Oficios de inhumación	DGRC/Actas de defunción
2008	No proporcionada	5	No Localizada
2009	No proporcionada	8	No Localizada
2010	No proporcionada	5	No Localizada
2011	No proporcionada	8	No Localizada

2012	No proporcionada	1	No Localizada
2013	No proporcionada	Sin dato	No Localizada
2014	No proporcionada	Sin dato	No Localizada
2015	No proporcionada	Sin dato	No Localizada
2016	No proporcionada	1	No Localizada
2017	No proporcionada	Sin dato	No Localizada
2018	No proporcionada	3	No Localizada
Total		31	

Fuente: Elaboración propia con información del municipio de Acayucan, Veracruz.

RETOS INMEDIATOS

Es urgente la habilitación de un nuevo panteón municipal o la ampliación del que ya se tiene, pues éste ha llegado a su máxima capacidad y los entierros actuales de personas identificadas se llevan a cabo mediante reutilización de lotes. Esto es una práctica en la que por lo general se pierde parte de o todos los restos óseos de la persona inhumada, ya sea al momento de la exhumación o al ser depositada en un osario o incluso si es depositada dentro de la misma fosa.

Mediante el registro espacial fue posible observar la saturación del panteón en donde ya no es posible apreciar espacios para nuevos lotes, ni espacio para fosa común, de igual manera la fosa común que se tiene dentro del recinto, además de ser de dimensiones muy pequeñas, se encuentra también saturada. Este último punto es de gran preocupación, pues para inhumar más PFNI en este espacio el personal podría recurrir a la práctica de reutilización de la fosa y por ende perjudicar la trazabilidad de los restos.

Otra de las cuestiones inmediatas en cuanto a su infraestructura es que el panteón cuente con una barda perimetral completa, pues la falta de ésta puede propiciar actos de vandalismo tanto en las tumbas de personas identificadas como en la fosa común. Asimismo, es urgente la implementación de un drenaje pluvial que evite la inundación del panteón.

También es urgente que el municipio, así como los encargados del manejo del panteón, realicen esfuerzos para lograr un registro completo de las personas inhumadas dentro del área de fosa común, pues no cuentan con detalles de ello anteriores al año 2018, lo cual ha traído en consecuencia la imposibilidad de localización de PFNI que fueron enviadas a este panteón. Dichos esfuerzos podrían llevarse a cabo mediante la comunicación entre el municipio y la Fiscalía, realizando la correspondiente búsqueda de registros de PFNI de manera conjunta. Es también de suma importancia que en lo futuro el personal del panteón realice el registro de la ubicación y que se encuentre presente al momento de la inhumación de PFNI, asimismo, se deben realizar esfuerzos para obtener los registros de ubicación que posee la Fiscalía respecto a sepulturas anteriores con el fin de mitigar la pérdida de los restos de PFNI en dicha zona.

MUNICIPIO DE COATZACOALCOS

El municipio de Coatzacoalcos se ubica en la región sureste del estado de Veracruz. Ocupa 0.44 por ciento de la superficie del estado, cuenta con 92 localidades y una población total de 312,200 habitantes.¹⁵ El grado de escolaridad de la población de 15 y más años es de 9.8 años en promedio y de acuerdo con la información presentada se puede deducir que es superior a 90 por ciento la población económicamente activa, que está ocupada y que recibe algún tipo de remuneración económica.¹⁶ Se observa que el delito más frecuente reportado en el municipio desde 2015 es el narcomenudeo, el cual, además de estar vinculado con la violencia, está vinculado con la delincuencia organizada.¹⁷

REPORTE DE PANTEÓN

Datos generales

Nombre del panteón:	Panteón Municipal Jardín
Dirección:	Av. Uno No. 502, Col. Tierra y Libertad, C.P. 96580, Coatzacoalcos, Veracruz, México
Coordenadas:	GD 18.128915, -94.451313 / GMS 18° 7' 44.095"N 94° 27' 4.726"W
Fundado en:	Dato desconocido*
Extensión geográfica:	20,000 m ²
Capacidad:	8,944 bóvedas que albergan a 12,383 difuntos, y en la actualidad habilitaron 100 bóvedas más

El panteón cuenta con un presupuesto desconocido, proporcionado por la administración pública del municipio a través de la Dirección de Obras Públicas. La dirección se encarga de arreglos, artículos de limpieza y herramientas en especie por parte del municipio. El Panteón Jardín no tiene convenios de colaboración con ninguna otra institución. En la oficina de servicios al usuario del panteón la persona encargada de atender al público es el administrador.

En este municipio se tienen dos panteones municipales, el primero de ellos es el panteón Lomas de Barrillas, el cual presenta problemas de saturación e inundaciones, por lo que se encuen-

¹⁵INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

¹⁶INEGI. www.inegi.gob.mx. Fecha de consulta 27 de diciembre de 2019.

¹⁷Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva. Página web: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>

*No se cuenta con el dato de la fundación, no obstante, se ha señalado que el panteón lleva en funcionamiento 40 años. aproximadamente.

tra cerrado. No fue posible la realización de entrevistas ni registro espacial en el mismo, por lo que no se abordarán los pormenores de este panteón en el presente diagnóstico. La única información que proporcionaron al respecto fue que al Panteón Lomas de Barrillas se enviaron PFNI hasta el año 2018, sin embargo, no proporcionaron cifras ni estadísticas sobre ello.

Hoy en día el panteón al que son enviadas las PFNI es el comúnmente conocido como Panteón Jardín. En este último hay un espacio delimitado destinado a la fosa común, el cual además alberga el Semefo. Se conoce poco acerca del manejo físico del área de fosa común debido a que la gestión de dicho espacio está estrictamente a cargo de la Fiscalía General del Estado, y la administración del panteón únicamente está al tanto del registro de inhumaciones que esta dependencia les proporciona.

INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

El acceso principal al Panteón Jardín se encuentra sobre la avenida Uno, coordenadas GMS 18°07'43.7"N 94°27'03.0"W; colindando en su parte posterior hacia el Oeste con la calle Veracruz, coordenadas GMS 18° 7' 41.506"N 94° 27' 10.463". El panteón cuenta con un mapa del sitio, el cual se puede solicitar a la Dirección de Obras Públicas, asimismo, cuenta con los servicios de almacén, agua de riego y potable, equipo de bioseguridad, iluminación, sistema de drenaje y herramientas básicas de inhumación.

La barda perimetral del panteón se encuentra incompleta en su parte oeste debido a que durante un sismo hubo un deslave de tierra que provocó el derrumbe de la barda. En este mismo evento algunas de las bóvedas se fueron hacia la barranca. No cuenta con personal de seguridad. Al interior del panteón se localiza la morgue de la cual se encarga directamente el fiscal.

No se han presentado alteraciones de tumbas de manera intencional en la estructura, salvo que en ocasiones se encuentran restos de ropas sobre las tumbas debido a personas que realizan rituales sobre ellas.

El panteón cuenta con los siguientes servicios (véase cuadro 7).

Cuadro 7. Servicios prestados en el Panteón Municipal Jardín, Coatzacoalcos, Veracruz

Inhumación de PI*	Pago único	\$750
Exhumación de PI	Desconocido	
Inhumación de PFNI	Sin costo	
Exhumación de PFNI	Sin costo	
Mantenimiento a fosas de PI	Pago cada 7 años	\$985
Venta de lotes a por tiempo	Sin costo	
Permiso de construcción de bóveda	Pago único	\$1,800

Fuente: Elaboración propia con información del Panteón Municipal Jardín, Coatzacoalcos, Veracruz.

*PI. Persona identificada

La capacidad del panteón es de 100 lotes habilitados recientemente para inhumar. Sin embargo, también mencionan que los espacios se dan por medio de la reutilización de fosas, cada siete años las bóvedas abandonadas se reutilizan. Al momento de la entrevista señalaron que el panteón se encontraba cerrado al público debido a la contingencia provocada por el Covid-19.

FOSA COMÚN

En el municipio de Coatzacoalcos, el panteón desconoce el funcionamiento de la fosa común, ya que esta es un área que el municipio presta a la Fiscalía, por lo que ignora los procedimientos de inhumación que ésta realiza para PFNI. Al respecto sólo nos pueden señalar la ubicación, la cual se encuentra hacia la esquina suroeste del cementerio, y que las inhumaciones en fosa común se realizan directamente en tierra, siendo marcadas en ocasiones con tubos de PVC. Fue posible apreciar que uno de los problemas en el área de fosa común es que no se realiza mantenimiento, pues la maleza es sumamente alta y no se puede apreciar si existen fosas delimitadas, marcadas, o incluso si existen entierros (véase figura 13).



Figura 13.
A la derecha, área de fosa común en donde se aprecia alto crecimiento de vegetación; al centro, el Semefo, ubicados casi en la esquina sur poniente del Panteón Jardín, Coatzacoalcos, Veracruz.

Uno de los puntos vulnerables en este panteón es sobre la seguridad del mismo, pues al interior no cuentan con personal de seguridad, y la barda perimetral se encuentra incompleta debido al deslave ocurrido años atrás cerca del área de fosa común. Por ende, la seguridad de la misma se ve sumamente comprometida, tanto por la falta de vigilancia como por los problemas estructurales propios del lugar en donde se encuentra (véanse figuras 14 y 15).

Se tiene considerada la instalación de un panteón ministerial, una obra que recientemente fue cancelada debido a problemas en la donación de los terrenos, así como en su planeación, pues un elemento importante que se debe considerar en esta región es la topografía del área, puesto que muchos de los lugares son terrenos inundables.

Figura 14.
Esquina sur poniente del Panteón Jardín, Coatzacoalcos, Veracruz, al centro se aprecia parte del área de fosa común en la que se observa alto crecimiento de vegetación; a la derecha se puede apreciar la carencia de barda perimetral a un costado de la fosa común y al exterior del panteón se localiza una barranca.



Figura 15.
Detalle de la esquina sur poniente del Panteón Jardín, Coatzacoalcos Veracruz, en donde se localiza una ruptura de la barda perimetral junto al área de fosa común.



Figura 16.
Detalle de un entierro localizado fuera de los límites de la fosa común, el cual se encuentra junto a la barda poniente casi en la esquina sur poniente, en la fotografía se puede apreciar un tubo de PVC enterrado por la Fiscalía en esta zona, con lo cual indican la presencia de un entierro de PFNI.
Panteón Jardín, Coatzacoalcos, Veracruz.



Es importante señalar que aun cuando se tiene en este panteón un espacio delimitado para fosa común, al realizar el recorrido en esta zona se pudo apreciar la presencia de entierros de PFI llevados a cabo por la Fiscalía fuera de los límites de la misma (véase figura 16), lo cual puede agravar la situación de la pérdida de localización de las PFI inhumadas en este panteón.

ANÁLISIS GEOGRÁFICO DEL PANTEÓN JARDÍN, COATZACOALCOS, VERACRUZ

La localización geográfica del Panteón Jardín está en el sector centro de la ciudad de Coatzacoalcos. La altitud de este sitio oscila en los 50 msnm y tiene una extensión de 38,200 m². El polígono que forma es irregular. Perteneció a la Provincia Fisiográfica Llanura Costera del Golfo. El clima predominante en la región es cálido húmedo. La precipitación media anual oscila entre los 2,400 y 2,600 mm y tiene una temperatura entre los 24 y 28 grados centígrados.

Cabe resaltar que el detalle de la ortofoto permite visualizar la localización, la densidad, la configuración y la distribución de las tumbas y vegetación. Puede apreciarse que todo el territorio está ocupado por tumbas, sin embargo, en el área de fosa común no es así, no hay presencia de tumbas dentro de ella. Dicha fosa común se localiza en el sector Suroeste del panteón (véase figura 17).

La ortofoto muestra claramente la localización del área de fosa común (véase figura 18), la cual no presenta irregularidades claras en el terreno. Consta de una sección de 451 m²; en este espacio no se encuentran evidencias notorias de cuerpos enterrados.

Es necesario enfatizar que este panteón está presentando movimientos constantes en el sector Sur. Este proceso fluvial será constante y seguirá desgastando el terreno; existen obras de ingeniería que pueden mitigar en menor forma los efectos de este tipo de procesos, sin embargo, son costosos y poco prácticos. Por ello, se recomienda tener una buena estrategia de ordenamiento del territorio, ya que la zona es altamente vulnerable a que se presenten peligros geomorfológicos como los procesos de remoción en masa (PRM), además, el material poco consolidado del suelo juega un papel fundamental en el acarreo de detritos.

INHUMACIONES Y EXHUMACIONES EN ESPACIOS DENOMINADOS FOSA COMÚN

Inhumaciones

Para realizar la inhumación, la Fiscalía da aviso a la administración del panteón presentando el permiso de inhumación del Registro Civil municipal, el acta de defunción y un oficio que contie-

Figura 17. Localización y área de Panteón Jardín, Coatzacoalcos, Veracruz.

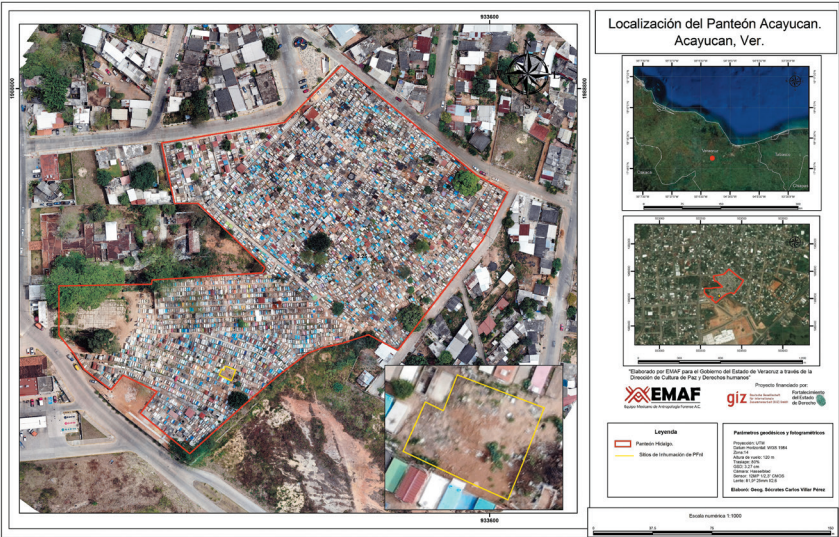
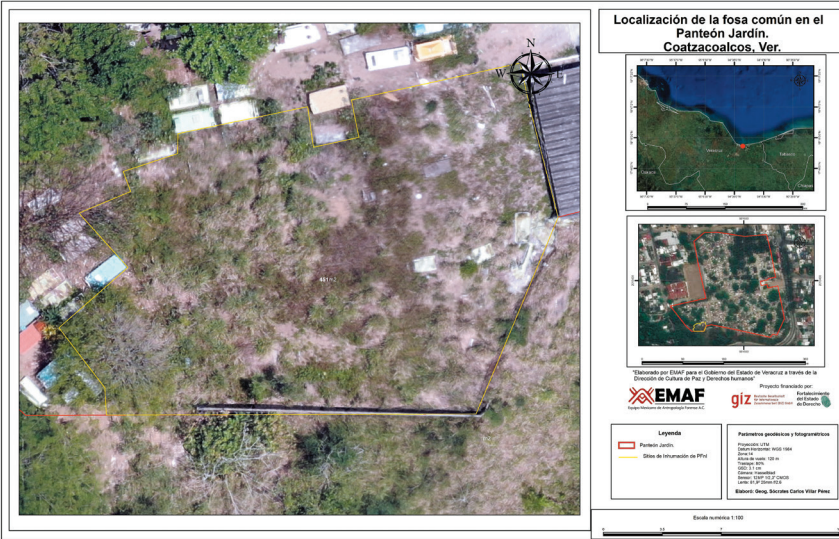
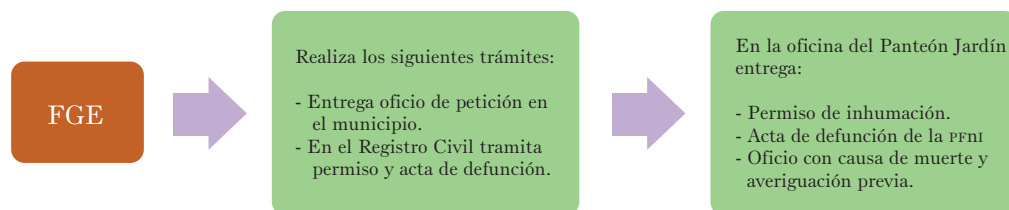


Figura 18. Distribución del área de fosa común del Panteón Jardín, Coatzacoalcos, Veracruz.



ne la causa de muerte y el número de averiguación previa (véase figura 19). Estos documentos son archivados en una carpeta que se encuentra dentro de la oficina del panteón. Sólo se cuenta con la información a partir de 2018, momento en que toma funciones la administración actual, y a la fecha únicamente tienen el registro de 11 PFNI inhumadas en dicha área, mencionando que en ocasiones la Fiscalía llega con los documentos de varias personas para ser sepultados en una sola diligencia. Señalaron que no cuentan con información de inhumaciones anteriores a ese año, ya que las administraciones pasadas no dejaron ni libros ni archivos al respecto, e incluso encontraron señales de que quemaron algunos libros.

Figura 19. Señala el proceso por el cual la Fiscalía General del Estado (FGE) solicita al municipio de Coatzacoalcos la inhumación de una PFNI en el área de fosa común en el Panteón Jardín del municipio de Coatzacoalcos.



En las inhumaciones de PFNI sólo están presentes la Fiscalía, personal del Semefo, los peritos y la funeraria. El personal del panteón no está presente, ni toma ningún registro de ubicación, ni verifica cuántas personas son inhumadas, ya que la Fiscalía no se los permite, pues esta área es del control absoluto de dicha institución. Asimismo, las excavaciones son llevadas a cabo por el personal de la Fiscalía el cual tiene llaves del panteón y puede realizarlas en cualquier momento, incluso en la noche sin avisar a la oficina del panteón.

Exhumaciones

El entrevistado señaló que no se han realizado exhumaciones en el periodo que lleva como administrador, sin embargo, si éstas se llevaran a cabo, la Fiscalía tendría que presentar en el panteón el permiso correspondiente por parte del Registro Civil municipal. El entrevistado desconoce todos los procesos que lleva la Fiscalía en el caso de exhumaciones.

Registros

Los registros internos del panteón se llevan a cabo en una bitácora mensual sobre la cual el administrador y su auxiliar realizan el registro y que incluye la siguiente información:

- De las inhumaciones de personas identificadas: el registro se realiza por medio de una carpeta, en la que almacenan cada uno de los documentos solicitados, los cuales son copia del título de propiedad, copia de identificación del titular, copia de acta de defunción, foto de la bóveda, dos copias del certificado de defunción y original del permiso de inhumación del Registro Civil.
- De las personas fallecidas no identificadas: el registro se efectúa utilizando una carpeta para las inhumaciones, cuyo trámite es realizado por la Fiscalía. Dicha carpeta contiene los documentos a partir de 2018, siendo éstos el acta de defunción, el permiso de inhumación y el oficio de Fiscalía con causa de muerte y número de averiguación previa.

Existen otros registros como: una base de datos electrónica con toda esta información (a partir de 2018) para entregarla al final de su administración.

NORMATIVIDAD Y RECOMENDACIONES PARA EL MUNICIPIO DE COATZACOALCOS

El panteón cuenta con licencia sanitaria y con un reglamento de tipo municipal donde se señalan las disposiciones para la inhumación y exhumación de cadáveres.¹⁸ Sin embargo, a pesar de que el administrador indicó en la entrevista que existe dicho reglamento, éste no nos fue proporcionado y no se pudo encontrar públicamente. Tampoco se logró ubicar reglamento de salud municipal, manual o reglamento interno, por lo cual no se pudo realizar la valoración de la normativa en este municipio.

CIFRAS DE PFNI ENVIADAS A LA FOSA COMÚN DEL PANTEÓN JARDÍN

Durante la entrevista se señaló que el número de PFNI enviados a la fosa común en el transcurso de la administración actual fue de 11; sin embargo, al realizar el conteo de los oficios de inhumación proporcionados en este municipio sólo se contabilizaron 10 PFNI enviadas a la fosa común entre los años 2018 y 2019. La mayoría de ellos fueron del sexo masculino (nueve individuos) y uno del sexo femenino (véase cuadro 8). También se obtuvo que las PFNI inhumadas en este panteón en todos los casos provenían del propio municipio de Coatzacoalcos. Asimismo, fue posible verificar que el principal sitio señalado como lugar de resguardo de las PFNI previo a su envío a la fosa común fue el Servicio Médico Forense de Coatzacoalcos, y en dos casos

¹⁸El entrevistado mencionó que dicho reglamento lleva por nombre “Manual de panteones para Coatzacoalcos, Veracruz”, y se encuentra publicado en la *Gaceta Oficial* del 15 de septiembre de 2015.

refirieron que se solicitaba su inhumación debido a que no era posible mantenerlos por más tiempo a la intemperie, sin señalar el lugar en donde se resguardaban.

Mediante la información contenida en estos oficios de inhumación fue posible verificar que los fiscales no manejaron en todos los casos el mismo tipo de información, es decir, que no presentan un formato único, pues mientras en algunos se señalaban detalles de la PFNI como el lugar y fecha del hallazgo, las condiciones del cadáver, el lugar de resguardo, etcétera, en otros sólo se limitaban a señalar el sexo de la PFNI sin proporcionar mayores detalles.

Cuadro 8. Frecuencias de las PFNI, por sexo, de acuerdo con información del municipio de Coatzacoalcos, Veracruz.

Sexo	Frecuencia	Porcentaje
Femenino	1	10
Masculino	9	90
Total	10	100.0

Fuente: Elaboración propia con información del municipio de Coatzacoalcos, Veracruz.

En el cuadro 9 se presentan cifras de PFNI por año e institución que proporcionó la información. Se puede observar que si bien el panteón señaló la cifra de 11 PFNI enviadas a la fosa común, no dieron más detalle, como el año en que ingresó cada PFNI, en cuyo caso esta cifra difiere de la señalada por los oficios de inhumación, pues hay una diferencia de un individuo. En cuanto a las cifras de PFNI solicitadas en las oficinas estatales, Veracruz, no se obtuvieron resultados debido a la problemática que presenta dicha institución sobre las variables con que se debe realizar la búsqueda de PFNI en su sistema.

Cuadro 9. Frecuencias de PFNI por año e institución que proporcionó la información en el municipio de Coatzacoalcos, Veracruz.

Año	Panteón	Municipio/Oficios de inhumación	DGRC/Actas de defunción
2018	Sin dato	2	No Localizada
2019	Sin dato	8	No Localizada
2020	Sin dato	0	No Localizada
2021	Sin dato	0	No Localizada
Total	11	10	

Fuente: Elaboración propia con información del municipio de Coatzacoalcos, Veracruz.

RETOS INMEDIATOS

Una de las cuestiones inmediatas en lo relativo a su infraestructura es que el panteón cuente con barda perimetral completa, pues la falta de ésta puede propiciar actos de vandalismo tanto en las tumbas de personas identificadas como en la fosa común. Asimismo, es urgente la implementación de acciones enfocadas a la mitigación del riesgo de deslizamientos en toda la zona sur del panteón, pues al ser un factor que ha propiciado la pérdida de la barda perimetral y tumbas de personas identificadas debido a deslizamientos de tierra en el pasado, podrían presentarse más eventos de este tipo que impactarían en el área de la fosa común, ya que ésta se encuentra colindando justo en dicha zona, por lo que es recomendable la reubicación de la fosa común o la realización de obras de ingeniería para reducir el peligro de dichos deslizamientos en esa área.

Es urgente que el municipio, así como los encargados del manejo del panteón, realicen esfuerzos con el objetivo de obtener un registro completo de las personas inhumadas dentro del área de fosa común, pues no cuentan con detalles del mismo anteriores al año 2018, lo cual puede generar, en consecuencia, la imposibilidad de localización de PFNI que hayan sido enviadas a este panteón. Dichos esfuerzos podrían llevarse a cabo mediante la comunicación entre el municipio y la Fiscalía a través de la correspondiente búsqueda de registros de PFNI de manera conjunta. Asimismo, es urgente que también el panteón realice el registro de la ubicación y se encuentre presente el personal de éste durante las inhumaciones de PFNI que realiza la Fiscalía, así como la obtención de los registros de ubicación de inhumaciones anteriores.

El personal del panteón desconoce los motivos por los cuales la Fiscalía realizó entierros de PFNI fuera del área de fosa común. Es indispensable establecer un mecanismo de comunicación entre el personal del panteón y la Fiscalía para indagar sobre dicho motivo y evitar este tipo de situaciones en general. En caso de tratarse de una falta de espacio en el área de la fosa común, es preciso ampliar o habilitar nuevas áreas de sepultura de pfni y reubicar esos entierros en un lugar protegido, ya que en estos casos se corre el riesgo de pérdida de los restos por la actividad realizada en las fosas contiguas de personas identificadas.

MUNICIPIO DE POZA RICA

El municipio de Poza Rica se ubica en la región norte del estado de Veracruz. Ocupa 0.09 por ciento de la superficie del estado, cuenta con 45 localidades y una población total de 189,457 habitantes.¹⁹ El grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años es de 10.2 y de acuerdo con la información presentada se puede deducir que es superior a 90 por ciento de la población económi-

¹⁹INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

camente activa que está ocupada y recibe algún tipo de remuneración económica.²⁰ Se observa que el delito más frecuente reportado en el municipio desde 2015 es el homicidio.²¹

REPORTE DE PANTEÓN

Datos generales

Nombre del panteón:	Panteón Municipal San Lucas
Dirección:	Prolongación Valentín Gómez Farías s/n, Col. Libertad. C.P. 93280. Poza Rica, México
Coordenadas:	GD 20.516389, -97.416389 GMS 20°30'59"N 97°24'59"W
Fundado en:	13 de marzo de 1967
Extensión geográfica:	30,000 m ² de acuerdo con las escrituras del predio; sin embargo, el panteón ocupa un área mayor con una diferencia de 24,600 m ² , con lo cual en la actualidad el área total es de 54,600 m ²
Capacidad:	No tienen un total del número de lotes, sólo se calculan entre 2,000 y 2,500, de los cuales ninguno se encuentra disponible en la actualidad

El panteón cuenta con un presupuesto desconocido, proporcionado por la administración pública del municipio a través de la tesorería. Los entrevistados señalaron que este panteón no cuenta con servicios de drenaje, iluminación, seguridad, y la barda perimetral se encuentra incompleta. El panteón municipal San Lucas no tiene convenios de colaboración con ninguna otra institución pública o privada. El servicio de cremación y de morgue se encuentra en el panteón de la Santísima Trinidad, pero es en el panteón San Lucas al que envían las PFNI, motivo por el cual sólo se abordó lo referente a este último panteón.

INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

El panteón San Lucas cuenta con dos accesos, la entrada principal en la esquina que forman las calles de Gómez Farías y prolongación Gómez Farías, coordenadas GMS 20°30'59"N 97°24'59"W; y el segundo acceso entre la calle Gómez Farías y privada Gómez Farías, coordenadas GMS 20°30'58.7"N 97°24'54.1"W. En este segundo acceso se encuentran tumbas fuera de la reja y de la barda perimetral del panteón (véanse figuras 20 y 21), en donde no hay barda

²⁰INEGI. www.inegi.gob.mx. Fecha de consulta 27 de diciembre de 2019.

²¹Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva. Página web: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>

perimetral a un lado de la reja, en la esquina nororiente del panteón. La barda se encuentra completa en todo el perímetro que bordea el cementerio a excepción de la barda del lado oriente, la cual se encuentra ausente en su totalidad y colinda con casas y vegetación; asimismo, la barda sur, en su porción suroriente, se encuentra incompleta (véase figura 22), coordenadas GMS 20°30'58.2"N 97°24'52.0"W. Este panteón no cuenta con servicios de drenaje, iluminación y seguridad.

Figura 20.

Segundo acceso al cementerio, ubicado hacia el norte sobre la calle Gómez Farías y privada Gómez Farías.

A la izquierda hay tumbas fuera del límite perimetral de la reja, así como se puede ver que a partir de este punto la barda perimetral del lado izquierdo ya no se encuentra. Panteón Municipal San Lucas, Poza Rica, Veracruz.



Figura 21.

Detalle de las tumbas que se encuentran fuera de la reja, en el costado oriente del Panteón Municipal San Lucas, Poza Rica, Veracruz.





Figura 22.
Esquina suroriente del
panteón en donde se
puede apreciar
que tanto al costado
derecho como
hacia el centro, la
barda perimetral
se encuentra ausente.
Panteón Municipal San
Lucas, Poza Rica,
Veracruz.

El panteón San Lucas cuenta con los siguientes servicios (véase cuadro 10):

Cuadro 10. Servicios prestados en el Panteón Municipal San Lucas,
Poza Rica, Veracruz.

Inhumación de PI en tierra	Pago único \$382
Exhumación de PI	Pago único \$4,500
Inhumación de PFNI	Sin costo
Exhumación de PFNI	Sin costo
Mantenimiento a fosas de PI	Pago anual \$282
Reapertura de fosas de PI	Pago único \$2,400
Venta de lotes por tiempo en bóveda	Pago por 7 años \$8,650

Fuente: Elaboración propia con información del municipio de Poza Rica, Veracruz.

Cuenta con una capacidad para inhumar por medio de la reocupación de gavetas, es decir, las tumbas que han sido abandonadas después de 10 años y de las cuales no se han realizado los pagos correspondientes, pueden ser reutilizadas, pues el panteón ya no cuenta con más espacios para inhumar.

FOSA COMÚN

El panteón no cuenta con espacio específico y delimitado para fosa común, sino que las PFNI son sepultadas en el lugar que se encuentre disponible por reúso, el cual en los registros internos del panteón cuenta con número de sección y lote asignado por el panteón; esta información es anotada

tanto en la bitácora del panteón como en los archivos de la Regiduría Cuarta y Oficina del Panteón con el número de averiguación previa y el nombre del personal de la Fiscalía que realizó el trámite ante la oficina del panteón; sin embargo, los espacios asignados para sepultura de las PFNI no cuentan con una marcación o placa que las identifique, por ello la Regiduría Cuarta planea poner una placa de cemento con la nomenclatura adecuada para que sean identificadas de manera inmediata, asimismo la Oficina de Panteones se encuentra impulsando un proyecto de reconfiguración de las bóvedas con la finalidad de ubicar los entierros de PFNI y de personas identificadas sepultadas antes de 2018, pues no cuentan con registros exactos al respecto. Los entierros de PFNI son directos en tierra encofrada, de manera dispersa, los cuales tienen una dimensión de 1.20 m. por 2.50 m, sin una profundidad definida y organizados por filas y columnas de acuerdo con la nomenclatura propia del panteón de cuartel, sección, lote y categoría, nomenclatura que es igual a la de las personas identificadas. Las PFNI son sepultadas por tiempo indefinido hasta que la Fiscalía presente un oficio de exhumación.

Si bien se nos mencionó que los entierros de PFNI se hacen en lotes identificados y marcados, al realizar un recorrido en el panteón se pudo constatar que en algunos casos dichos lotes no se encuentran marcados ni delimitados (véase figura 23), lo que puede provocar la pérdida de ubicación de los restos de la PFNI.

Figura 23.
Lugar de sepultura reciente de una PFNI, en donde no se observan señalamientos ni marcas que se puedan preservar a largo plazo para ubicar el entierro. Panteón Municipal San Lucas, Poza Rica, Veracruz.

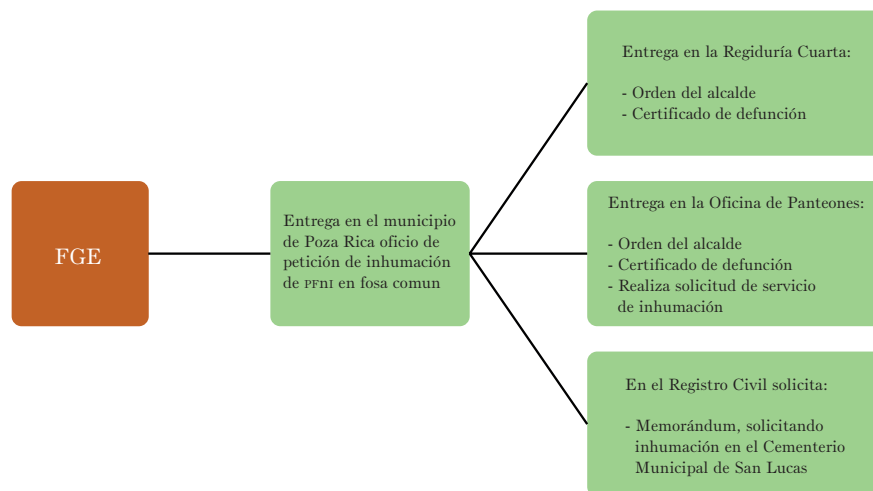


ANÁLISIS GEOGRÁFICO DEL PANTEÓN MUNICIPAL SAN LUCAS, POZA RICA, VERACRUZ

El panteón San Lucas se encuentra en la porción más septentrional del estado de Veracruz. Tiene una superficie de 3 ha y pertenece a la provincia fisiográfica Llanura Costera del Golfo. El clima predominante en la región es cálido subhúmedo con lluvias en verano. La precipitación media anual oscila entre los 1,100 y 1,300 mm y tiene una temperatura entre los 22 y 24 grados centígrados. Cabe

su entrega en presencia del personal de la Fiscalía, del oficial encargado del panteón y el sepulturero. No se realiza firma de cadena de custodia entre el panteón y la Fiscalía. La sepultura se realiza directamente en tierra, de manera individual, y el embalaje de los cuerpos se efectúa algunas veces en ataúd y otras en bolsa para cadáver. En los procesos de sepultura intervienen peritos de la Fiscalía, los cuales realizan un cercado de la zona, por lo que el personal del panteón desconoce si la Fiscalía introduce alguna placa o ficha de identificación en el embalaje del cadáver.

Figura 25. Señala el procedimiento entre la Fiscalía General del Estado (FGE) y el municipio de Poza Rica para llevar a cabo la petición de inhumación en el área de fosa común del Panteón Municipal San Lucas.



Exhumaciones

La oficina de panteones no cuenta con el número total de exhumaciones realizadas. Para realizar la exhumación se requiere la solicitud de la Fiscalía mediante oficio. Se realizan exhumaciones parciales para toma de muestra y exhumaciones totales para restituir a los familiares. Las dependencias que generalmente están presentes durante este proceso son: personal del panteón, de la Fiscalía y de la funeraria. La ubicación de la fosa se determina por el sistema de registro que lleva el panteón, y una vez que se efectuó la exhumación se hace una actualización en los registros referidos. El trabajo de exhumación lo realiza personal de la fiscalía en colaboración con el personal del panteón.

Registros

Los registros internos del panteón se llevan a cabo en bitácora, que se encuentra ubicada en el panteón Santísima Trinidad, sobre la cual el oficial encargado y el auxiliar del panteón (con oficina en el panteón Santísima Trinidad) realizan el registro que incluye la siguiente información:

- De las inhumaciones de personas identificadas: ubicación con cuartel, sección, lote, categoría, nombre del inhumado.
- De las personas fallecidas sin identificar: ubicación con cuartel, sección, lote, categoría, número de averiguación previa, nombre de quién registra, orden del alcalde, certificado de defunción, solicitud de la oficina del panteón, permiso de inhumación del Registro Civil.

Existen otros registros como libros y archivos/expedientes que son llevados tanto en la Regiduría Cuarta como en la oficina de panteones del municipio.

NORMATIVIDAD Y RECOMENDACIONES PARA EL MUNICIPIO DE POZA RICA

El panteón cuenta con una licencia sanitaria y con un reglamento de tipo municipal donde se señalan las disposiciones para la inhumación y exhumación de cadáveres y que está disponible en internet.²² Este Reglamento Municipal de Cementerios y/o Panteones de Poza Rica de Hidalgo, Veracruz de Ignacio de la Llave tiene por objeto regular el establecimiento, funcionamiento, conservación y vigilancia de los cementerios y/o panteones y espacios dedicados a la disposición final de cadáveres humanos, restos humanos prematuros y/o áridos o restos humanos cremados, así como el servicio que puede comprender: la inhumación, exhumación, reinhumación, cremación, aquamación,²³ embalsamiento, refrigeración, traslado e internación al municipio de Poza Rica. El reglamento fue modificado por última vez el 18 de julio del 2019 y toma en cuenta la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas como instrumentos normativos para el reglamento para el caso de personas no identificadas (artículo 50, párrafo 2). El reglamento se considera muy completo y actualizado en relación con PFNI.

²²https://www.gobiernodepozarica.gob.mx/admin/lib/files/apartado_entrada/8c4cc6f2-7346-4a1b-6a7e32c959e5a756/1dc75c29-37fa-6490-6745-ec8a270fc536.pdf

²³Se llama aquamación a una técnica nueva efectuada con la combinación de agua y temperatura, que a través de un método físico-químico de hidrólisis, permite acelerar el proceso natural de desintegración en las células de un cuerpo orgánico (<https://www.excelsior.com.mx/nacional/aquamacion-lo-nuevo-para-sustituir-al-entierro-o-cremacion/1279623>).

El reglamento contiene requisitos sanitarios, instrucción para planos que incluye lotificación de las fosas, e indica que el director de servicios públicos debe llevar el control de las fosas. Específicamente se refiere al caso de restos humanos de personas desconocidas y no reclamadas que la Fiscalía haya remitido para su inhumación a la fosa de uso común a los cementerios y/o panteones municipales, que los panteones donde se inhuman deben contar con un archivo en el que se encuentren relacionados individualmente (artículo 48, párrafo 3), que deben contar con un área determinada para fosa común, y que debe estar “perfectamente localizable e identificable mediante lote individual” (artículo 53, párrafo 3).

Según el reglamento, cada panteón debe tener un manual de organización, de procedimientos, políticas y atención y servicio al público; no tuvimos acceso a éste, ni referencias a que exista. Se sugiere que en caso de que no exista se consigne un grupo de trabajo para la elaboración del mismo.

Para efecto del reglamento, se estipula el procedimiento de reutilización de espacios mediante el depósito de restos humanos áridos exhumados “en una bolsa de polietileno e introducidos en el osario o al pie de la misma fosa donde se encontraba al momento de su exhumación” (artículo 76). Se sugiere que éste se modifique para excluir los entierros de PFNI de esta práctica, dejando explícito que los lotes con PFNI no deben reutilizarse a menos que los restos humanos sean identificados y exhumados para la entrega a su familia.

Un dato inquietante en este reglamento se encuentra en el capítulo II (artículo 48), en donde se contempla la posibilidad de que los restos de PFNI puedan ser cremados si así lo solicita la Fiscalía, sin mencionar a detalle cuáles serían las circunstancias en que esto podría ser permitido, en este sentido sería urgente retirar dicha disposición. Adicionalmente, como en el caso de Acayucan, recomendamos modificar los artículos 77 y 78 que indican que instituciones académicas podrán solicitar en donación osamentas humanas de personas no identificadas al panteón y recomendamos buscar que esto se armonice con la Ley General de Desaparición Forzada y Cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda.

Otro tema sobresaliente relativo a la reglamentación es que mientras Poza Rica cuenta con su reglamento, los municipios aledaños tienen uno propio sin que sean necesariamente coincidentes, lo que en ocasiones les complica la colaboración para la recepción, el traslado o la documentación de personas fallecidas.

CIFRAS DE PFNI ENVIADAS AL PANTEÓN MUNICIPAL SAN LUCAS

De acuerdo con la información proporcionada por la Regiduría Cuarta del municipio de Poza Rica, la cual tiene a su cargo lo relativo a los panteones municipales, en los espacios destinados para PFNI se tiene un número de 64 personas inhumadas entre 2011 y 2020, no cuentan con registros previos a estos años, y en lo relativo a los datos anteriores al año 2018 tienen dudas respecto de los registros, pues en ocasiones la información fue sustraída por administraciones anteriores.

El cuadro 11 muestra el año e institución que proporcionó la información sobre cifras de PFNI. Sólo se obtuvieron las cifras que proporcionó la Regiduría Cuarta, las peticiones realizadas sobre oficios de inhumación solicitados al ayuntamiento para corroborar cifras de PFNI fueron rechazadas, por lo que no fue posible realizar el análisis correspondiente para este municipio. Respecto a las cifras solicitadas en las oficinas estatales, no se obtuvieron resultados debido a la problemática que presenta dicha institución sobre las variables con que se debe realizar la búsqueda de PFNI en su sistema.

Cuadro 11. Frecuencias de PFNI por año e institución que proporcionó la información en el municipio de Poza Rica, Veracruz.

Año	Panteón / Regiduría Cuarta	Municipio / Oficios de Inhumación	DGRC/Actas de defunción
2011	7	No proporcionada	No Localizada
2012	8	No proporcionada	No Localizada
2013	9	No proporcionada	No Localizada
2014	14	No proporcionada	No Localizada
2015	8	No proporcionada	No Localizada
2016	15	No proporcionada	No Localizada
2017	2	No proporcionada	No Localizada
2018		No proporcionada	No Localizada
2019		No proporcionada	No Localizada
2020	1	No proporcionada	No Localizada
Total	64		

Fuente: Elaboración propia con información del municipio de Poza Rica, Veracruz.

RETOS INMEDIATOS

Uno de los mayores retos detectados en este panteón respecto a su infraestructura es la realización de la obra correspondiente para completar la barda perimetral y así evitar actos vandálicos al interior y la probable pérdida de restos.

Si bien este panteón no cuenta con área de fosa común sino con espacios lotificados para su sepultura de manera individual, esto a simple vista pareciera ser mejor y evitar la pérdida de la ubicación de entierros de PFNI; sin embargo, los registros incompletos sobre el número de PFNI enviadas al

panteón y su ubicación pueden representar un mayor problema, pues de esta forma es probable que los restos de PFNI que no contempla el registro por la pérdida de información de administraciones anteriores se puedan perder. Es por ello que una de las cuestiones urgentes es que la administración del panteón en conjunto con el municipio y la Fiscalía realicen esfuerzos enfocados en la recuperación de registros de PFNI y su ubicación.

MUNICIPIO DE MINATITLÁN

El municipio de Minatitlán se ubica en la región sureste del estado de Veracruz, ocupa 2.96 por ciento de la superficie del estado, cuenta con 347 localidades y una población total de 145,114 habitantes.²⁴ El grado de escolaridad de la población de 15 y más años, es de 9.2 en promedio, y de acuerdo con la información presentada se puede deducir que es superior a 90 por ciento la población económicamente activa que está ocupada y recibe algún tipo de remuneración económica.²⁵ El homicidio doloso es el delito que mayor incidencia presenta en el municipio, y destacan los bajos niveles de feminicidios y de homicidios culposos. Se puede aseverar que hay poca presencia de violencia, aunque los datos cuantitativos pueden no reflejar la dinámica real de la sociedad.²⁶

REPORTE DE PANTEÓN

Datos generales

Nombre del panteón:	Panteón Municipal Hidalgo
Dirección:	Lázaro Cárdenas s/n esq. Berlín. Col. Miguel Hidalgo, Minatitlán, Veracruz, México, C.P. 96700
Coordenadas:	GD 17.986246, -94.575265 GMS 17° 59' 10.487"N 94° 34' 30.952"W
Fundado en:	1982
Extensión geográfica:	160,000 m²
Capacidad:	Indeterminada. Hoy se tienen registrados 23,000 lotes, falta realizar un censo, pero puede llegar al doble, de los cuales más de 5,000 se encuentran disponibles en la actualidad

²⁴INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

²⁵INEGI. www.inegi.gob.mx. Fecha de consulta 27 de diciembre de 2019.

²⁶Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva. Página web: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>

El panteón cuenta con un presupuesto desconocido, proporcionado por la administración pública del municipio a través del cabildo y por solicitud de materiales en especie al ayuntamiento. El Panteón Municipal Hidalgo no tiene convenios de colaboración con ninguna otra institución.

INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

El panteón cuenta con un croquis que únicamente muestra la mitad del panteón, excluyendo la parte sur, la barda perimetral se encuentra incompleta, la cual se extiende en la calle de Lázaro Cárdenas y en la calle de Berlín, y no tiene barda en la calle de Miguel Alemán y en la calle Gavio-tas. No cuenta con servicio de crematorio. El panteón cuenta con guardia de seguridad las 24 horas, así como con los servicios de almacén, agua de riego y potable, equipo de bioseguridad, iluminación y sistema de drenaje. Las herramientas para la inhumación son proporcionadas por los sepultureros independientes.

A pesar de que tienen servicio de seguridad han ocurrido algunos actos de vandalismo, los cuales consisten por lo general en el robo de tapas y floreros de las tumbas, esto derivado de la barda incompleta. Otra de las problemáticas que pueden distinguirse respecto a la infraestructura del panteón es que junto a las áreas de fosa común atraviesa un río y pantano, lo cual puede generar deslaves en el área y alcanzar alguna de las sepulturas.

En administraciones anteriores se presentaron alteraciones de fosas debido a socavones provocados por el río que cruza el panteón, los cuales provocaron que algunos restos óseos de los que aún se guardan registros se perdieran. Existe un proyecto para construir las bardas perimetrales faltantes y entubar el río que cruza el cementerio.

El panteón cuenta con los siguientes servicios (véase cuadro 12).

Cuadro 12. Servicios prestados en el Panteón Municipal Hidalgo, Minatitlán, Veracruz.

Inhumación de PI	Pago único \$1,059
Exhumación de PI	Pago único \$529
Inhumación de PFNI	Sin costo
Exhumación de PFNI	Sin costo
Mantenimiento a fosas de PI	No proporcional el servicio
Venta de lotes por tiempo	Costo por 7 años \$1,059
Refrendo	Costo por 7 años \$1,059

Fuente: Elaboración propia con información del Panteón Municipal Hidalgo, Minatitlán, Veracruz.

FOSA COMÚN

Existen cuatro áreas de fosa común que se localizan hacia la parte sur del panteón, éstas se encuentran señaladas como fosa común 1, 2, 3, y 4.

La fosa común 1 tiene una extensión geográfica de 476 m² (70 m × 6.8 m); la fosa común 2, 519.59 m² (24 m × 25 m); la fosa común 3, 114.45 m² (36.80 m × 22.5 m); y la fosa común 4, 33.32 m² (15 m × 5.22 m). En el croquis del panteón sólo se encuentran señaladas las fosas comunes 2 y 3, pues dicho croquis, que fue realizado por la administración anterior, sólo abarca la mitad del panteón. Esta administración habilitó el área 4 para fosa común, a un lado de la fosa común 3.

El tipo de entierro en estas áreas es en bóvedas agrupadas; en las áreas 2 y 3 los entierros son mezclados entre personas conocidas, no reclamadas y no identificadas, los entierros de PFNI no se encuentran delimitados y marcados con alguna placa. Únicamente en la fosa común 4 la Fiscalía recientemente, a partir del 2020, ha puesto tubos de PVC rotulados con plumón para marcar las fosas (véase figura 26). El personal del panteón ha colocado hilos marcando las áreas de las fosas comunes 2, 3 y 4. Sin embargo, las fosas comunes anteriores no se encuentran marcadas, ni el área está delimitada. Además de ello, en las áreas de fosa común 2 y 3 se encuentran entierros de personas identificadas de bajos recursos, con construcción, con lo cual es difícil distinguir cuáles son las sepulturas de PFNI (véase figura 27); asimismo, las fosas 2 y 3 están delimitadas por un río que cruza a lo largo del panteón, por lo que las sepulturas en esta zona se encuentran en grave riesgo de deslave debido a la corriente del río (véase figura 28). La fosa común 1 es la más antigua y la que se encuentra en peor estado, está constantemente inundada debido a que los entierros están en tierra pantanosa, e inmediatamente a un lado se observa un arroyo con agua estancada (véase figura 29).

El panteón cuenta con un espacio en las fosas comunes que tiene una capacidad aproximada de 100 bóvedas. Cabe señalar que en este espacio son enviados tanto PFNI por parte de la Fiscalía como personas identificadas de bajos recursos por parte del DIF. El personal del panteón lleva un registro pormenorizado de los procesos y documentos, así como de la ubicación en la cual se depositó a la PFNI.

ANÁLISIS GEOGRÁFICO DEL PANTEÓN HIDALGO, MINATITLÁN, VERACRUZ

El panteón Hidalgo se encuentra en la parte meridional del estado de Veracruz, a escasos 20 km de Coatzacoalcos. Este Panteón tiene un área total de 13.55 ha. Pertenece a la provincia fisiográfica Llanura Costera del Golfo. El clima predominante en la región es cálido húmedo. La precipitación media anual oscila entre los 1,900 y 2,000 mm con una temperatura entre los 24 y 28 grados centígrados y con una altitud que oscila en los 20 msnm.



Figura 26.
Foto de tres entierros de PFI marcados con tubos de PVC por la Fiscalía, ubicados en la fosa 4 en el costado poniente, colindando con la calle Miguel Alemán, en cuyo límite carece de barda perimetral. Panteón Municipal Hidalgo, Minatitlán, Veracruz.



Figura 27.
Área de fosas comunes en la cual se observa un hilo que marca el límite entre la fosa común 2 y 3. Se observan tanto sepulturas de personas identificadas como espacios de PFI sin marcar. Panteón Municipal Hidalgo, Minatitlán, Veracruz.



Figura 28.
Fotografía correspondiente a la fosa común número 3, se puede apreciar al fondo una hilera de árboles que se encuentran en el límite entre la fosa y el río que atraviesa el panteón. Panteón Municipal Hidalgo, Minatitlán, Veracruz.

Figura 29.
Fotografía correspondiente
a la fosa común número 1,
a la derecha se aprecia
el límite de la fosa,
en donde se observa
el crecimiento de
vegetación, la cual
es el límite entre la fosa
y el río que divide
el panteón de
un área residencial
de viviendas. Panteón
Municipal Hidalgo,
Minatitlán, Veracruz.



Cabe resaltar que el detalle de la ortofoto permite visualizar la localización, la densidad, la configuración y la distribución de las tumbas y vegetación. Del mismo modo, puede apreciarse que en el sector Occidental y SW se hallan cuatro áreas de fosas comunes (véase figura 30). Por otro lado, el sector Poniente y parte del Sur se encuentra con una deficiencia en la construcción de la barda perimetral, propiciando que se presenten con frecuencia actos delictivos dentro del panteón.

Figura 30. Localización del panteón (se señala en rojo el límite de la poligonal que forma el panteón) y las áreas de fosas comunes (límites marcados en color amarillo). Panteón Municipal Hidalgo, Minatitlán, Veracruz.

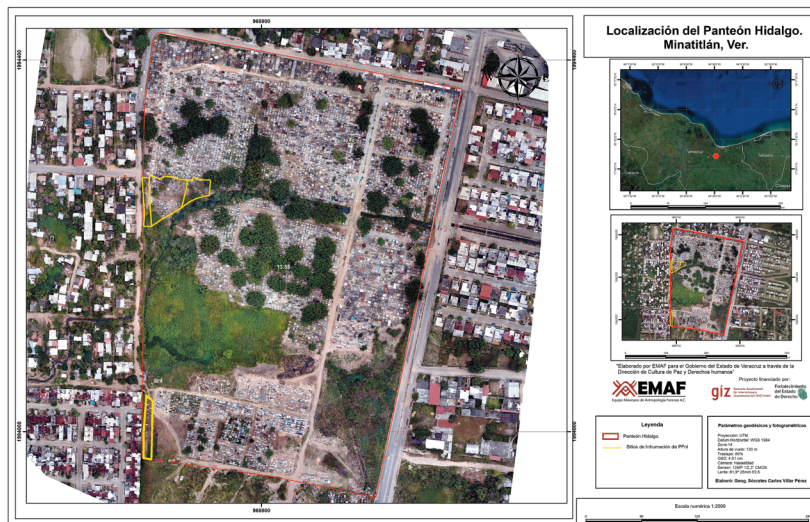
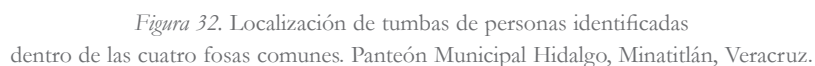


Figura 31. Distribución de las cuatro fosas comunes.
Panteón Municipal Hidalgo, Minatitlán, Veracruz.



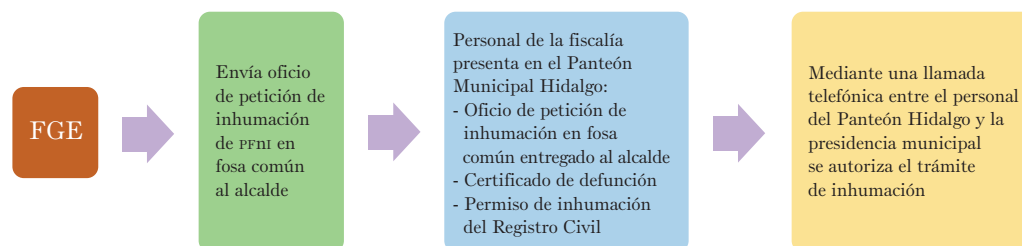
INHUMACIONES Y EXHUMACIONES EN ESPACIOS DENOMINADOS FOSA COMÚN

Inhumaciones

En el municipio de Minatitlán, las inhumaciones de PFNI en la fosa común comienzan con un oficio de la Fiscalía dirigido al alcalde, un representante de la Fiscalía presenta en el panteón esa solicitud y por medio de una llamada de la presidencia se autoriza el trámite (véase figura 33).

Un sepulturero del panteón se encarga de la excavación, la cual se lleva a cabo con la construcción de una bóveda de ladrillo y una tapa de cemento, con una dimensión de 1 m x 2.40 m y de 80 cm a 1 m de profundidad, las fosas se organizan por lotes y secciones. Los entierros en esta zona se realizan de forma individual, el embalaje de los cuerpos los realiza la Fiscalía algunas veces envueltos en una sábana y otras en bolsa para cadáver.

Figura 33. Señala el procedimiento entre la Fiscalía General del Estado (FGE) y el municipio de Minatitlán para llevar a cabo la petición de inhumación en el área de fosa común del Panteón Municipal Hidalgo.



En las inhumaciones de PFNI se encuentran presentes el administrador del panteón, el sepulturero, el personal de la Fiscalía y la funeraria. Esta última traslada los restos al cementerio, el personal del panteón asigna previamente el lugar de la inhumación en la fosa común, y una vez que se lleva a cabo observa y verifica que el número de cuerpos corresponda a los señalados en los oficios. La Fiscalía dirige al sepulturero y realiza el registro fotográfico y escrito. El personal del panteón señala que las bolsas vienen marcadas con placas amarradas a las mismas. Al final de la inhumación el panteón firma un oficio de la Fiscalía y el personal del cementerio envía la documentación a la secretaría municipal.

Exhumaciones

Para realizar exhumaciones de PFNI se requiere del oficio de la Fiscalía dirigida al alcalde, el cual debe autorizar dicho procedimiento y memorándum de permiso del Registro Civil. En el caso de personas de bajos recursos del DIF, el familiar debe presentar el certificado de defunción y la constancia de la condonación del pago de la exhumación emitida por el ayuntamiento.

No se cuentan con más datos de las exhumaciones debido a que nunca se ha realizado este proceso en PFNI por parte de Fiscalía, y en el caso de las inhumaciones del DIF es el propio familiar del fallecido el que realiza el trámite y gestiona los trámites relacionados con el panteón.

Registros

Los registros internos del panteón se llevan a cabo en bitácora y archivos que se encuentran ubicados en la oficina del panteón, sobre los cuales el personal administrativo registra la siguiente información:

- De las inhumaciones de personas identificadas: título de propiedad, copia de identificación del propietario, número de lote, manzana y sección, nombre del fallecido, certificado de defunción, memorándum de permiso de inhumación del Registro Civil.
- De las personas fallecidas sin identificar: número de lote, manzana y sección, certificado de defunción, oficio de la Fiscalía General del Estado al alcalde en que solicita la inhumación, memorándum de permiso de inhumación del Registro Civil.

Existen otros registros como libros de inhumación, base de datos electrónica, y se conservan copias de todos ellos en la secretaría municipal del ayuntamiento.

NORMATIVIDAD Y RECOMENDACIONES PARA EL MUNICIPIO DE MINATITLÁN

El panteón cuenta con licencia sanitaria de Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) y con un reglamento de tipo municipal, el cual se encuentra aún en revisión, donde se señalan las disposiciones para la inhumación y exhumación de cadáveres; dicho reglamento todavía no se encuentra publicado.²⁷

Minatitlán cuenta con un reglamento en proceso de elaboración del cual nos fue proporcionada una copia. Éste cuenta con un apartado indicando que “todo panteón y cementerio deberá contar con nomenclatura para la fácil localización en planos o ubicación física de los sepulcros e instalaciones”.

²⁷Dicho reglamento fue proporcionado en archivo electrónico y lleva por nombre “Reglamento de Panteones para el Municipio de Minatitlán, Veracruz.”

El polígono que los contenga deberá tener señalización por áreas seccionadas, identificación de manzanas por cada sección y de los lotes que la conforman, sepulcros y fosas, conforme a su uso y características de construcción, asignando un número o letra progresivos a cada uno (artículo 37). El capítulo III se refiere a la fosa común, y estipula que “se denomina fosa común a los sepulcros que se destinan a la inhumación de cadáveres o restos de personas no identificadas” (artículo 106), y que se debe llevar un control y registros de los cadáveres o restos humanos que se inhuman aquí. Se estipula también que una fosa podrá albergar más de un cadáver o restos humanos. Recomendamos modificar esto (artículos 107 y 109) para que las fosas sean de inhumación única.

CIFRAS DE PFNI ENVIADAS A LA FOSA COMÚN DEL PANTEÓN HIDALGO

De acuerdo con los registros señalados por la administración del panteón hay un total de 15 PFNI enviadas a la fosa común entre los años 1988 y 1999, y 32 entre los años 2000 y 2021, dando un total de 47 PFNI inhumadas en estas áreas de fosa común; en dichas cifras no se proporcionó el detalle de sexo de la PFNI o algún otro pormenor; en cuanto a las personas identificadas de bajos recursos enviadas por el DIF a estas áreas de fosa común se señalaron un total de 569.

En los oficios de inhumación proporcionados por el municipio de Minatitlán se contabilizaron 50 PFNI enviadas a las fosas comunes entre los años 2000 y 2021, obteniendo que en su mayoría fueron del sexo masculino (45 individuos), en menor número del sexo femenino (tres individuos) y dos casos en que el sexo no se especificó (véase cuadro 13). Se identificó que los municipios que envían PFNI al panteón municipal de Minatitlán son en su gran mayoría los correspondientes al propio municipio de Minatitlán con un número de 49 PFNI; seguido del municipio de Coatzacoalcos con un individuo (véase cuadro 14). También se observó que el principal sitio señalado como lugar de resguardo de las PFNI previo a su envío a la fosa común fue el anfiteatro de la Universidad Veracruzana, y en menor número el Servicio Médico Forense de Cosoleacaque, Veracruz.

Cuadro 13. Frecuencias de las PFNI , por sexo, de acuerdo con información del municipio de Minatitlán, Veracruz

Sexo	Frecuencia	Porcentaje
Femenino	3	6.0
Masculino	45	90.0
Sin dato	2	4.0
Total	50	100.0

Fuente: Elaboración propia con información del municipio de Minatitlán, Veracruz.

Cuadro 14. Frecuencias de PFNI por municipio de envío de acuerdo con información del municipio de Minatitlán, Veracruz

Municipio	Frecuencia	Porcentaje
COATZACOALCOS	1	2.0
MINATITLÁN	49	98.0
Total	50	100.0

Fuente: Elaboración propia con información del municipio de Minatitlán, Veracruz.

En el cuadro 15 se presentan las cifras de PFNI desagregadas por año e institución que proporcionó la información. Se puede observar a través de él que las cifras difieren entre las proporcionadas por la administración del panteón y las proporcionadas por el ayuntamiento mediante los oficios de inhumación, en lo referente a las PFNI enviadas a las fosas comunes entre los años 2000 y 2021, ya que de acuerdo con las cifras proporcionadas por la administración del panteón para estos años se tuvo a 32 PFNI, mientras que las obtenidas por los oficios de inhumación fueron un total de 50 PFNI, teniendo entre estos datos una diferencia de 18 PFNI, cifra que consideramos muy alta. En lo concerniente a las cifras solicitadas en las oficinas estatales, dicha institución informó que para el caso de Minatitlán no se obtuvieron resultados debido a la problemática que presenta dicha institución sobre las variables con que se debe realizar la búsqueda de PFNI en su sistema.

Cuadro 15. Frecuencias de PFNI por año e institución que proporcionó la información en el municipio de Minatitlán, Veracruz

Año	Panteón	Municipio / Oficios de inhumación	DGRC/Actas de defunción
2000			No Localizada
2001	1	5	No Localizada
2002	2	5	No Localizada
2003	1		No Localizada
2004			No Localizada
2005	2	7	No Localizada
2006	1	2	No Localizada
2007	1		No Localizada
2008	2	1	No Localizada
2009			No Localizada
2010		1	No Localizada
2011		1	No Localizada
2012		2	No Localizada
2013	1	1	No Localizada
2014	9	4	No Localizada
2015	5	8	No Localizada
2016	1	3	No Localizada

2017		4	No Localizada
2018	3		No Localizada
2019	3	5	No Localizada
2020		1	No Localizada
2021			No Localizada
Total	32	50	

Fuente: Elaboración propia con información del municipio de Minatitlán, Veracruz.

RETOS INMEDIATOS

Uno de los principales retos que se tienen en este panteón es en lo relativo a su infraestructura. Es urgente que se realicen obras encaminadas a completar la barda perimetral en todos los puntos en que se carece de ella, que son sumamente extensos e implican un riesgo de vandalismo en las tumbas rotuladas, con lo que se puede generar la pérdida de ubicación de las fosas.

Las áreas de fosa común que se encuentran cercanas al río se encuentran en grave riesgo por probables deslizamientos debido a la corriente del mismo, por lo que en este caso se sugiere realizar exhumaciones para la reubicación de los restos en lugares que no presenten ese tipo de problemas. Aun cuando el personal del panteón realiza buenos esfuerzos enfocados al registro de las PFNI en donde señalan la ubicación y se encuentran presentes en las diligencias de inhumación junto con la Fiscalía, es necesario que realicen la búsqueda de los registros anteriores a su administración, pues el personal tiene dudas respecto a si la información relacionada a inhumaciones de PFNI en las fosas se encuentra completa; asimismo al realizar el conteo de PFNI mediante los oficios de inhumación proporcionados por el ayuntamiento quedó claramente de manifiesto que las cifras que tiene la administración del panteón no son del total de las PFNI enviadas a las fosas comunes, por lo tanto se recomienda efectuar revisiones exhaustivas y urgentes de la información del municipio y de la Fiscalía.

MUNICIPIO DE XALAPA

El municipio de Xalapa se ubica en la región central del estado de Veracruz. Ocupa 0.17 por ciento de la superficie del estado, cuenta con 72 localidades y una población total de 488,531 habitantes.²⁸ El grado de escolaridad de la población de 15 y más años es de 10.8 en promedio y de acuerdo con la información presentada la población económicamente activa que está ocupada y recibe algún tipo de remuneración económica es superior a 90 por ciento.²⁹ En este municipio se

²⁸INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

²⁹INEGI. www.inegi.gob.mx. Fecha de consulta 27 de diciembre de 2019.

observa que el delito con mayor número de registros es el homicidio doloso, seguido del narcomenudeo, este dato puede representar una incidencia menor de violencia y poca presencia de la delincuencia organizada en el municipio.³⁰

REPORTE DE PANTEÓN

Datos generales

Nombre del panteón:	Panteón General Municipal Palo Verde
Dirección:	Av. 20 de noviembre s/n, Col. Álvaro Obregón. C.P. 91190, Xalapa, Veracruz.
Coordenadas:	GD 19.525664, -96.898461 GMS 19° 31' 32.391"N 96° 56' 54.461"W
Fundado en:	1913
Extensión geográfica:	130,000 m ²
Capacidad:	15 mil lotes, de los cuales 120 se encuentran disponibles en la actualidad

El panteón cuenta con un presupuesto de monto variable, proporcionado por la administración pública del municipio a través de la Dirección de Medio Ambiente y Sustentabilidad, solicitando fondos en especie de acuerdo con las necesidades. No se recibe apoyo de otras áreas ni donaciones ni tiene convenios de colaboración con otras instituciones. Hay 10 sepultureros trabajando en el panteón, los cuales son trabajadores independientes que no reciben salario por parte del municipio, y quienes en coordinación con la administración realizan las labores propias del cementerio.

INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

Este panteón tiene su entrada principal sobre la calle 20 de Noviembre y hacia el Oriente hace esquina con la calle Lázaro Cárdenas; en su parte posterior, hacia el Sur, se encuentra la avenida Rafael Murillo Vidal, teniendo hacia el Poniente la calle Primavera.

³⁰Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva. Página web: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>

El panteón cuenta con los siguientes servicios (véase cuadro 16).

*Cuadro 16. Servicios prestados en el Panteón Municipal
Palo Verde, Xalapa, Veracruz*

Inhumación de PI	Pago único \$300
Exhumación de PI	Pago único \$161
Inhumación de PFNI	Pago único \$300
Exhumación de PFNI	Pago único \$161
Mantenimiento a fosas de PI	Pago anual \$214
Venta de lotes a perpetuidad	Precio variable por sección \$1,700 a \$5,518

Fuente: Elaboración propia con información del Panteón Municipal Palo Verde, Xalapa, Veracruz.

Los costos de inhumación y exhumación de personas identificadas y PFNI son iguales, lo que los diferencia es que, en el caso de PFNI, es la Fiscalía la que se encarga de realizar el trámite. Cuenta con una capacidad para inhumar de 15,000 lotes cuyas dimensiones son de 1×2 m con 90 cm de profundidad.

El panteón no cuenta con servicio de seguridad interna, y el servicio de electricidad sólo es parcial, pues únicamente tiene iluminación en la oficina y en la primera parte de la sección 1 de las cinco que conforman el panteón. Asimismo, la barda perimetral de cemento se encuentra incompleta, ya que en algunos espacios tiene malla ciclónica en lugar de barda de cemento. En la oficina cuentan con un croquis del panteón, en el cual se señalan las cinco secciones en las que se divide el panteón. Dentro del panteón se han registrado actos de vandalismo consistentes en saqueo de la capilla, ruptura de vidrios y robo de herrería.

FOSA COMÚN

La sección 4 del panteón está asignada para la fosa común, la cual, de acuerdo con lo señalado por el entrevistado, tiene una extensión aproximada de 30,000 m². No existe protocolo de registro o sistema de demarcación de inhumaciones de PFNI en dicha área. El registro, en cuanto a la ubicación de la persona sepultada y datos de la averiguación previa, es llevado por la Fiscalía de acuerdo con lo mencionado por el personal del panteón, sin que estos últimos tengan registros de las ubicaciones, averiguaciones previas o algún otro dato de la PFNI.

Los sepultureros independientes mantienen el área con chapeo, desmonte de maleza y corte de pasto, sin remuneración alguna por parte de las autoridades. De igual manera, prestan su servicio a la Fiscalía por turno, como servicio a la comunidad. Las medidas reglamentarias de las fosas son de 1 m de ancho por 2 m de largo, 90 cm de profundidad y 25 cm de separación entre fosas; sin embargo, en las fosas comunes de la Fiscalía esta medida puede variar siendo en ocasiones de 80 cm de ancho por 2.30 m largo, con una profundidad de 1.30 m. De acuerdo con lo informado por el

sepulturero, hubo ocasiones en que hicieron fosas de la Fiscalía de hasta 3 m de ancho, pues sepultaron a varias personas en hileras, ya que generalmente no se hace uno encima del otro.

En el área destinada para la fosa común se realizaba la inhumación tanto de PFNI, como de personas identificadas de bajos recursos, en cuyo caso se les otorgaba el servicio sin costo, brindándoles el permiso de inhumación por siete años, posterior a ese lapso la familia podía reclamar los restos y reubicarlos en una fosa de la que ya fueran propietarios; no obstante, este sistema cambió hace tres o cuatro administraciones y el alcalde en turno otorgó el permiso para que estas personas de bajos recursos, una vez cumplido el tiempo de siete años, pudieran comprar ese mismo lote y así evitarse la exhumación y reubicación de restos. Por lo tanto, en la sección 4 ya no hay un área específica y delimitada para la fosa común, sino que los entierros de PFNI, se encuentran dispersos entre las tumbas de personas identificadas de bajos recursos, a lo largo de toda esa sección, algunos de manera individual y otros de manera colectiva alineados en filas (véanse figuras 34 y 35).



Figura 34.
Área ubicada hacia el oriente, colindando hacia la calle Lázaro Cárdenas dentro de la sección 4. Se observan tanto entierros de PFNI como tumbas de personas identificadas. Panteón Municipal Palo Verde, Xalapa, Veracruz.



Figura 35.
Área ubicada hacia el oriente, colindando hacia la calle Lázaro Cárdenas dentro de la sección 4. En donde se encuentran entierros de PFNI, así como tumbas de personas identificadas. Panteón Municipal Palo Verde, Xalapa, Veracruz.

Pese a que ya se cuenta con muy pocos espacios para las inhumaciones, en esta área la oficina del panteón ha habilitado 120 lotes para poder seguir proporcionando el servicio a personas de bajos recursos.

Se pueden identificar las áreas de entierros de PFNI porque los espacios correspondientes a PFNI se encuentran sin cruces o construcciones, salvo algunos casos en que los propios sepultureros colocaron algunas cruces de madera, y porque los sepultureros las identifican mediante la memoria (véanse figuras 36 y 37).

Algunos de los entierros en los cuales los sepultureros recuerdan que hay PFNI que sepultó la Fiscalía y que se encuentran agrupados se localizan en las siguientes coordenadas (véase cuadro 17).

De acuerdo con lo señalado por el sepulturero, en el área de fosa común, además de los cadáveres de PFNI y de las personas identificadas de bajos recursos, también se llegaban a inhumar personas en situación de calle, las cuales eran traídas por el DIF municipal, el cual les proporcionaba un ataúd; asimismo mencionó que al parecer era probable que algunas de estas personas en situación de calle no estaban identificadas y pese a ello no era la Fiscalía la que las ingresaba al panteón.³¹

Figura 36.

Área ubicada en la parte oriente, colindando con la calle Lázaro Cárdenas, dentro de la sección 4, en donde se encuentran entierros de PFNI marcados con cruces por los sepultureros. Panteón Municipal Palo Verde, Xalapa, Veracruz.



Figura 37.

Área ubicada hacia el poniente, colindando hacia la calle Primavera, dentro de la sección 4, en donde se encuentran entierros de PFNI marcados por cruces por los sepultureros. Panteón Municipal Palo Verde, Xalapa, Veracruz.



³¹A partir del año 2016 ya no se recibieron mas PFNI procedentes de la Fiscalía, ni personas en situación de calle traídas por el DIF.

Cuadro 17. Localización, mediante coordenadas, de entierros de PFNI dentro de la sección 4. Panteón Municipal Palo Verde, Xalapa, Veracruz.

Número aprox. de PFNI en la fosa	GD Latitud	GD Longitud	GMS Latitud	GMS Longitud
8	19.522612	-96.896492	19° 31' 21.402"N	96° 53' 47.372"W
3	19.522769	-96.89592	19° 31' 21.967"N	96° 53' 45.311"W
15	19.52251	-96.89573	19° 31' 21.036"N	96° 53' 44.626"W
Indeterminado	19.522392	-96.895809	19° 31' 20.61"N	96° 53' 44.91"W
Indeterminado	19.522197	-96.895918	19° 31' 19.91"N	96° 53' 45.305"W
Indeterminado	19.522182	-96.896409	19° 31' 19.855"N	96° 53' 47.071"W
Indeterminado	19.522022	-96.896431	19° 31' 19.281"N	96° 53' 47.15"W
10 a 15	19.52199	-96.896831	19° 31' 19.165"N	96° 53' 48.591"W

Fuente: Elaboración propia con información del Panteón Municipal Palo Verde, Xalapa, Veracruz.

ANÁLISIS GEOGRÁFICO DEL PANTEÓN PALO VERDE, XALAPA, VERACRUZ

El panteón Palo Verde se localiza en la parte central de la ciudad de Xalapa. La altitud de este sitio oscila entre los 1,300 msnm y tiene una extensión de 9 ha. El polígono que forma es irregular; pertenece a la provincia fisiográfica Llanura Costera del Golfo. El clima predominante en la región es templado subhúmedo y húmedo. La precipitación media anual oscila entre los 1,400 y 1,600 mm, con una temperatura media anual de 22 grados centígrados.

Cabe resaltar que el detalle de la ortofoto permite visualizar la localización, la densidad, la configuración y la distribución de las tumbas y vegetación. Puede apreciarse que todo el territorio está ocupado por tumbas, sin embargo, el área de fosa común se localiza en el sector Centro-Sur del panteón (véase figura 38).

En la ortofoto se muestra claramente la sección 4, la cual corresponde al área de fosa común (véase figura 39). Ésta presenta irregularidades claras en el terreno. Consta de una sección de 18,516 m², aproximadamente dos hectáreas (lo que permite ajustar el dato que la administración tiene en conocimiento). En este espacio de dimensiones mayores la sepultura de cuerpos es vasta, sin embargo, no hay identificación de éstos en el terreno. Del mismo modo, en el mapa se observan las tumbas de personas identificadas dentro del área de fosa común, donde se nota cómo es la distribución de éstas, siendo mayoritariamente las tumbas de personas identificadas hacia la parte central (véase figura 40).

Figura 38. Localización del panteón (se señala el límite del panteón en color rojo) y área de fosa común (límite marcado en color amarillo) en el Panteón Municipal Palo Verde, Xalapa, Veracruz.

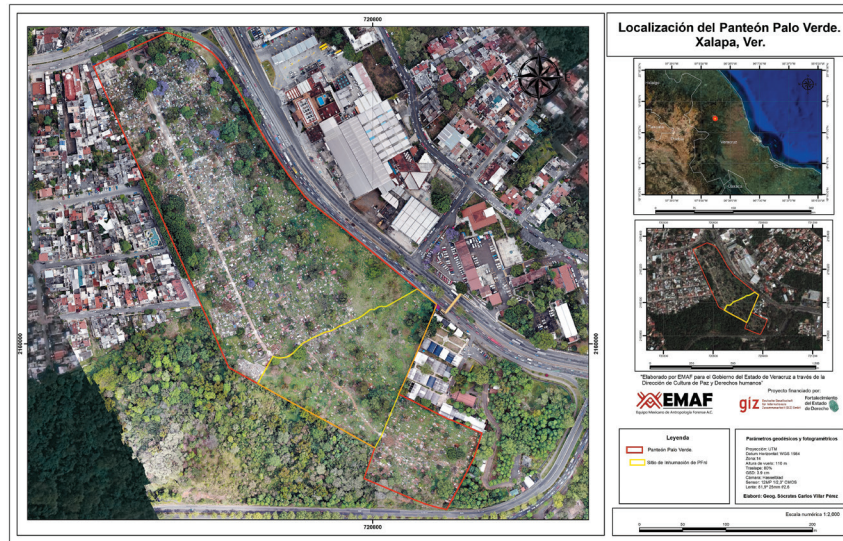


Figura 39. Distribución de la sección 4 correspondiente al área de fosa común. Panteón Municipal Palo Verde, Xalapa, Veracruz.

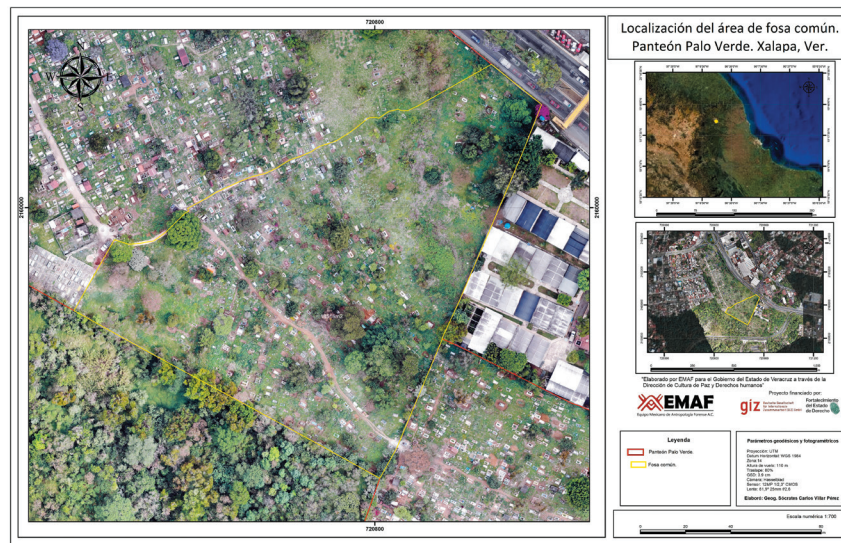
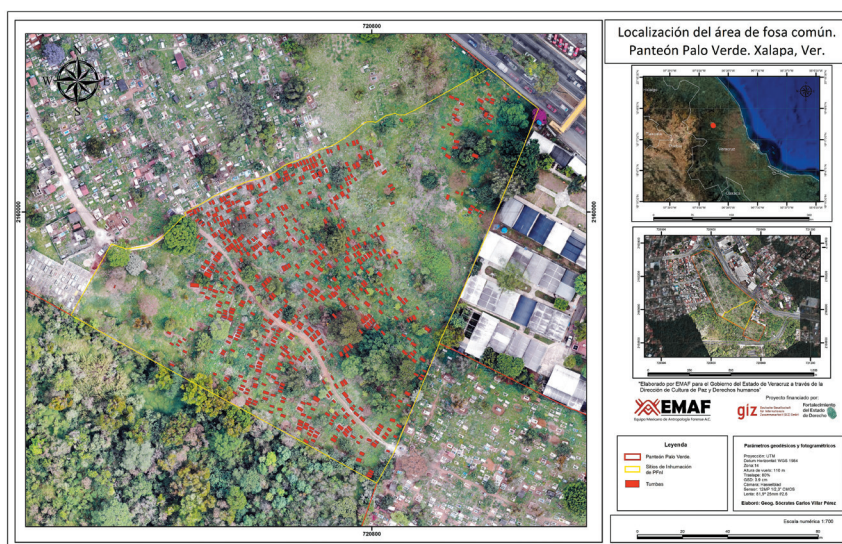


Figura 40. Marcaje de tumbas de personas identificadas dentro del área de fosa común. Panteón Municipal Palo Verde, Xalapa, Veracruz.



El panteón Palo Verde, tiene aproximadamente la mitad de superficie semiplana y la otra mitad está distribuida en forma cóncava. El análisis de los mapas de pendientes, modelo digital, curvas de nivel y red hídrica muestra una incidencia muy clara de las zonas que presentan problemas de inundaciones. El patrón de escurrimientos tiene una dirección NW-SE. El sector SE, debido a las condiciones del terreno, tiene una intensa formación de encharcamientos debido a su concavidad. Por otro lado, los procesos de remoción en masa están presentes en el sector SW y S del panteón.

La mayor inestabilidad se presenta en el Sur, el material que se presenta en la zona es arcilloso, por otro lado, la parte SW es un flujo de lava basáltica, aquí la mayor problemática es que se pueden generar caídas de roca de varias dimensiones.

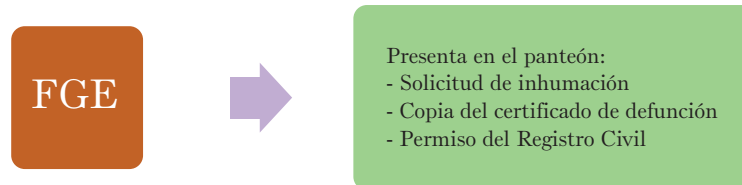
INHUMACIONES Y EXHUMACIONES EN ESPACIOS DENOMINADOS FOSA COMÚN

Inhumaciones

En el municipio de Xalapa las inhumaciones en fosa común comienzan con una “solicitud de inhumación” por parte de la Fiscalía y la presentan al panteón, en donde también deben entregar copia

del certificado de defunción del fallecido, así como el memorándum en donde el Registro Civil otorga el permiso para la inhumación (véase figura 41).

Figura 41. Señala el procedimiento entre la Fiscalía General del Estado (FGE) y el municipio de Xalapa para llevar a cabo la petición de inhumación en el área de fosa común del Panteón Municipal Palo Verde Xalapa, Veracruz.



Cabe señalar que la Fiscalía ya no realiza inhumaciones de PFNI en esta área desde el año 2016, pues a partir de entonces, tanto en el panteón como en la Fiscalía se comenzó la investigación por el caso de una persona que identificaron³² y que presumiblemente se envió a este panteón como PFNI, sin embargo, al realizar la exhumación para entregar los restos a su familia no fueron localizados, lo que motivó el cierre de esta área para PFNI de la Fiscalía y del DIF hasta que se dé solución a dicha investigación.

En este panteón se le encomendaba al sepulturero, por órdenes de la oficina del panteón, que buscara algún lugar desocupado en la sección 4 para inhumación de PFNI, basándose en la memoria que éste poseía de los lugares que ya estaban ocupados, y que la Fiscalía se encargaba de registrar y georreferenciar su ubicación. Los criterios que los sepultureros tomaban en cuenta para escoger un lugar eran que no hubiera un entierro reciente, que el suelo fuera suave y con menos piedra, por lo cual ellos podían discriminar las áreas en donde no hubiera PFNI sepultados. En la oficina del panteón guardan en expedientes copias de los documentos, pero no realizaban anotaciones respecto a la ubicación de los mismos, pues relatan que la Fiscalía no les permitía estar presentes ni dar fe de cuántos cuerpos fueron inhumados ni en dónde, por lo que tampoco el panteón firmaba la cadena de custodia y la Fiscalía la conservaba.

La Fiscalía se encargaba del traslado del cuerpo al panteón en camioneta del Semefo, mientras que quien se encargaba de la excavación era el sepulturero y en ocasiones el personal de la Fiscalía; asimismo, el sepulturero informó que los cadáveres se inhumaban en bolsas negras individuales, con una etiqueta amarrada a la misma.

Recientemente la Fiscalía se encuentra realizando en la zona de fosas comunes un análisis para ubicar a las PFNI en el área, para lo cual han dejado sobre las fosas una ficha impresa dentro de un protector de hojas debajo de una piedra para tratar de señalar el lugar que están registrando (véanse figuras 42 y 43).

³² Caso Gemma Mavil Hernández.

Figura 42. Sepultura de una PFI, en la parte central de la sección 4, en donde la Fiscalía ha dejado una hoja con protector plástico para marcarla. Panteón Municipal Palo Verde, Xalapa, Veracruz.



Figura 43. Acercamiento a uno de los letreros dejados por la Fiscalía en una sepultura de PFI, en la parte central de la sección 4. Panteón Municipal Palo Verde, Xalapa, Veracruz.



Exhumaciones

Se realizan exhumaciones esporádicamente para la reutilización de espacio. En el caso de personas identificadas donde la tumba se encuentra abandonada, los restos óseos del entierro anterior se exhuman, se embalan en una bolsa y se dejan en el mismo lugar, abajo del entierro nuevo. En el caso de PFNI sólo se exhuman por mandato de la Fiscalía, en cuyo proceso es la propia Fiscalía quien debe proporcionar el dato de ubicación de la fosa en donde presuntamente fueron sepultados los restos para exhumarlos, pues como ya se señaló la administración del panteón no cuenta con un registro de ubicación de los entierros de PFNI. No obstante, en algunas exhumaciones que se llegaron a realizar la Fiscalía solicitaba al mismo sepulturero que había inhumado los restos que ubicara el lugar por medio de su memoria. Las exhumaciones que realiza la Fiscalía pueden ser para toma de muestra *in situ*, análisis forense y restitución a familiares.

Registros

Los registros internos del panteón se llevan a cabo mediante expedientes archivados por actividad, por ejemplo, por inhumaciones, exhumaciones, reubicaciones, etcétera; dichos expedientes se encuentran ubicados en la oficina del panteón, es el personal administrativo quien realiza el registro e incluye la siguiente información:

- De las inhumaciones de personas identificadas: título de propiedad, identificación del propietario, certificado de defunción, copia del acta de nacimiento e identificación del finado, y memorándum del Registro Civil, el cual otorga el permiso de inhumación.
- De las personas fallecidas sin identificar: certificado de defunción, solicitud de la fiscalía para la inhumación, memorándum del Registro Civil que otorga el permiso de inhumación.

Los entrevistados no mencionaron la existencia de otro tipo de registros adicionales a los expedientes.

NORMATIVIDAD Y Y RECOMENDACIONES PARA EL MUNICIPIO DE XALAPA

El panteón cuenta con licencia sanitaria y con un manual de tipo municipal donde se señalan las funciones del personal del panteón,³³ así como los procesos que se deben seguir para la inhumación y exhumación de cadáveres, dicho manual fue proporcionado en archivo electrónico y no se localizó publicado en la página web del gobierno de Xalapa, pues al parecer aún está en proyecto.

³³Dicho proyecto de manual lleva por nombre “Manual de Procedimientos. Dirección de Medio Ambiente y Sustentabilidad”, y fue realizado por el H. Ayuntamiento Constitucional de Xalapa, Veracruz, 2018-2021.

El panteón Palo Verde en Xalapa, Veracruz se maneja bajo el Reglamento de Salud de Xalapa, como está específicamente indicado en el capítulo 7, artículos 55 al 113 Reglamento Sanitario, funcionamiento, mantenimiento y seguridad de los panteones. En relación con el manejo de las fosas, indica que el panteón debe llevar “un estricto control de las fosas mediante la numeración progresiva de las mismas” (capítulo 7, artículo 71, párrafo 5), lo cual lamentablemente no fue el caso en la sección 4 del cementerio, denominado “fosa común”. En esta sección se inhumaba indiscriminadamente, sin registro o control de espacios, numeración de lote o fosas, y están mezclados los entierros de personas identificadas de escasos recursos, las personas fallecidas no identificadas y las personas no reclamadas. No existe mapa o plano de las fosas con numeración, y las inhumaciones de personas fallecidas no identificadas, no llevan ningún señalamiento en el lugar, lo cual dificulta ubicar sus fosas. La administración indica que esta área la controlaba el Ministerio Público y por tanto ella no llevaba el control de ubicación.

Adicionalmente, el Reglamento de Salud de Xalapa estipula que cuando “se exhuman restos humanos áridos por haber concluido su temporalidad y no sean reclamados por sus deudos, serán depositados en una bolsa de polietileno e introducidos al pie de la fosa” (capítulo 7, artículo 72). Cuando se practica la reutilización de espacio en el área de fosa común se aplica este procedimiento estipulado. Este procedimiento minimiza la probabilidad de poder ubicar y recuperar los restos en un futuro en caso de que sean identificados, esto debido a que muchas de las inhumaciones en la fosa común son de personas de pocos recursos, cuyas familias, sin embargo, crean construcciones para sus difuntos.

Encontramos preocupante que el mismo reglamento indica en los artículos 73 y 74 que las instituciones académicas podrán solicitar al panteón, en donación, osamentas humanas de personas no identificadas. Si bien tanto administración como trabajadores aseguraron que no aplican esta práctica, no está por demás recalcar las implicaciones severas de una práctica como esta, ya que muchos de las personas fallecidas no identificadas pueden ser víctimas de desapariciones u otros crímenes, y ser buscadas por sus familias.

De nuestro conocimiento no existe un reglamento interno de operación del panteón Palo Verde, ni tampoco reglamento municipal de panteones, como lo decreta la Ley Estatal 531. Hay un proyecto para un manual de procedimientos de la Dirección de Medio Ambiente y Sustentabilidad, bajo el cual se encuentra la unidad de cementerios. Este manual, sin embargo, únicamente indica los procedimientos para solicitudes y manejo administrativo. No hay procedimientos técnicos en el manual, ni se refiere al manejo de cuerpos, de personas fallecidas no identificadas, ni al control, marcaje y señalamiento de fosas.

Para futuras inhumaciones de PFNI es imprescindible contar con un espacio claramente delimitado, lotificado, marcado y de uso exclusivo para personas fallecidas no identificadas. Sin embargo, esto sólo se solucionará en futuros casos, por lo que es importante elaborar un plan para proteger, respaldar y reordenar a las PFNI ya inhumadas en este espacio.

Pudimos observar inhumaciones y construcciones recientes en la sección 4, pese a que la sección estaba clausurada por el ministerio público a razón de que sigue la investigación ministerial del paradero de presuntas personas desaparecidas inhumadas en este lugar. Recomendamos, para la protección de los PFNI ya inhumados, el cese inmediato y absoluto de las inhumaciones en este sector, por lo menos en lo que a reutilización de espacio se refiere.

Si la reutilización de espacios en el futuro es necesaria, se recomienda elaborar una alternativa donde los restos humanos áridos exhumados se dejen plenamente accesibles, marcados y documentados para su futura localización. Estos cambios deben reflejarse también en el Reglamento de Salud. Adicionalmente, recomendamos altamente modificar los artículos 73 y 74 que indican que las instituciones académicas podrán solicitar en donación osamentas humanas de personas no identificadas al panteón, como hemos señalado en los casos de Acayucan y Poza Rica.

Según lo estipulado en leyes estatales, cada municipio debe tener su reglamento de control y manejo de cementerios y panteones municipales. Particularmente, en el municipio de Xalapa recomendamos establecer cuanto antes un grupo de trabajo para la elaboración de un reglamento municipal de panteones y cementerios que tome en cuenta el manejo de los espacios de PFNI. Cabe señalar que se ha mencionado reiteradamente que ya no se reciben PFNI y que la instalación del panteón ministerial se encuentra próxima; sin embargo, es importante que en los manuales y reglamentos se tome en consideración el manejo de PFNI, puesto que aún se encuentran en los cementerios y es fundamental definir la forma en que serán tratados los espacios donde se encuentran inhumadas.

CIFRAS DE PFNI ENVIADAS A LA FOSA COMÚN DEL PANTEÓN MUNICIPAL PALO VERDE

El Panteón Municipal Palo Verde es muy antiguo, fundado en 1913, presenta una extensión del terreno sumamente amplia, 18,516 m² (de acuerdo con el análisis geográfico) en la sección 4 de fosa común, por lo que en dicha área de fosa común se tiene un número alto de personas inhumadas, en este caso 20,743, distribuidas de manera dispersa a lo largo de la sección 4 según la información de la oficina del panteón. Cabe mencionar que de esta cifra de 20,743 personas fallecidas, inhumadas en la fosa común, engloba tanto a las PFNI como a las personas fallecidas identificadas de bajos recursos, y que también fueron inhumadas en la sección 4, teniendo que la oficina del panteón no proporcionó el número de PFNI enviadas por la Fiscalía, ya que no cuenta con el dato exacto, tampoco proporcionaron otros datos como el sexo de las PFNI.

En el cuadro 18 se muestra el año y la institución que proporcionó la información sobre cifras de PFNI. En este cuadro se puede observar el año de envío y el número de PFNI y de personas identificadas de bajos recursos enviadas por el DIF al panteón. En cuanto a la petición realizada sobre oficios de inhu-

mación para corroborar cifras de PFNI, cabe señalar que en este municipio dicha petición fue rechazada, por lo que no fue posible realizar el análisis correspondiente. En lo referente a las cifras de PFNI solicitadas en las oficinas estatales, no se obtuvieron resultados debido a la problemática que presenta dicha institución sobre las variables con que se debe realizar la búsqueda de PFNI en su sistema.

Cuadro 18. Frecuencias de PFNI por año e institución que proporcionó la información en el municipio de Xalapa, Veracruz.

Año	Panteón/ PFNI y personas fallecidas identificadas de bajos recursos enviadas por el DIF	Municipio/Oficios de inhumación	DGRC/Actas de defunción
1913 a 1919	1,881	No proporcionado	No Localizada
1920 a 1929	1,626	No proporcionado	No Localizada
1930 a 1939	2,140	No proporcionado	No Localizada
1940 a 1949	2,735	No proporcionado	No Localizada
1950 a 1959	1,982	No proporcionado	No Localizada
1960 a 1969	1,661	No proporcionado	No Localizada
1970 a 1979	1,827	No proporcionado	No Localizada
1980 a 1989	1,895	No proporcionado	No Localizada
1990 a 1999	2,126	No proporcionado	No Localizada
2000	121	No proporcionado	No Localizada
2001	157	No proporcionado	No Localizada
2002	147	No proporcionado	No Localizada
2003	159	No proporcionado	No Localizada
2004	148	No proporcionado	No Localizada
2005	184	No proporcionado	No Localizada
2006	224	No proporcionado	No Localizada
2007	181	No proporcionado	No Localizada
2008	119	No proporcionado	No Localizada
2009	136	No proporcionado	No Localizada
2010	157	No proporcionado	No Localizada
2011	188	No proporcionado	No Localizada
2012	187	No proporcionado	No Localizada
2013	165	No proporcionado	No Localizada
2014	202	No proporcionado	No Localizada
2015	195	No proporcionado	No Localizada
2016	156	No proporcionado	No Localizada
2017	6	No proporcionado	No Localizada
2018	13	No proporcionado	No Localizada
2019	10	No proporcionado	No Localizada
2020	15	No proporcionado	No Localizada
Total	20,743		

Fuente: Elaboración propia con información del panteón Palo Verde, Xalapa, Veracruz.

Como se indicó en el apartado de inhumaciones, en este panteón desde el año 2016 no se llevan a cabo inhumaciones de PFNI, esta información se ve reflejada en las cifras en donde a partir del año 2017 hay una considerable baja en el número de personas fallecidas sepultadas en el área de fosa común, el cual es de 6 en el 2017, 13 en el 2018, 10 en el 2019 y 15 en el 2020, en donde estas cifras corresponden únicamente a personas de bajos recursos enviadas a la fosa común.

Esta información permite tener una idea de la cantidad de PFNI que se han enviado a la fosa común en años anteriores a 2017, por lo que para tener un estimado de cifras se recurrió a operaciones estadísticas, en donde a través de la obtención del promedio de personas fallecidas inhumadas en la fosa común entre el año 2000 y el año 2016, menos el promedio de personas inhumadas entre el año 2017 y el 2020, se obtuvo que en promedio se habrían enviado a la fosa común un aproximado de 155 PFNI por año, entre el año 2000 y 2016, es decir, un aproximado de 2,635 FNI entre el año 2000 y 2016, siendo por supuesto estas cifras sólo una aproximación estadística que se decidió obtener dada la poca información con la que se cuenta. En este sentido, quedó abierta la pregunta acerca de dónde se han depositado o almacenado a los FNI desde 2017 hasta hoy, los cuales podrían alcanzar alrededor de 775 cadáveres, utilizando la misma aproximación estadística.

RETOS INMEDIATOS

Uno de los retos en cuanto a la infraestructura es la de realizar trabajos encaminados a completar la barda perimetral del panteón, ya que puede ser vulnerable a actos vandálicos.

Es urgente para este panteón realizar un registro en conjunto con la Fiscalía y las instancias municipales en lo referente a las PFNI y su ubicación, lo cual probablemente sólo sea posible realizar llevando a cabo exhumaciones orientadas al reordenamiento de la sección 4; adicional a ello, los registros de PFNI y su ubicación deben ser conservados tanto en el panteón como en la Fiscalía; asimismo, en caso de que este panteón sea nuevamente habilitado para entierros de PFNI será necesario que el personal del panteón realice un registro detallado de las inhumaciones y que el personal administrativo se encuentre presente al momento de la inhumación para dar fe sobre los restos que se sepultarán y de su ubicación.

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO

OBSERVACIONES GENERALES

Sobre el espacio en los panteones

En las visitas de campo a los cinco municipios y panteones municipales con áreas designadas a la inhumación de personas no identificadas y no reclamadas pudimos observar que hay ciertas cuestiones en común: todos se encuentran al máximo de su capacidad de inhumaciones, y en ninguno de los municipios hay planes concretos en proceso para un nuevo panteón. Esto causa un conflicto para las administraciones, las cuales se encuentran en la disyuntiva de tener que reutilizar los espacios o lotes existentes tomando como indicador aquellas tumbas que han sido “abandonadas” por sus propietarios o las que no tienen ningún nombre inscrito, lo que pone en riesgo el resguardo de las PFNI, puesto que las áreas destinadas para su inhumación no están del todo delimitadas y, ya que han pasado numerosas administraciones, no se tiene un control estricto del registro de ubicación.

Adicionalmente, en la mayoría de estos panteones faltan bardas perimetrales, protección contra destrucción natural como inundaciones o deslaves, y otra infraestructura básica tal y como lo señaló el análisis geográfico. Esto se debe a una falta de presupuesto, lo cual se nos ha indicado explícitamente en todos los casos. Estas condiciones naturalmente afectan a las áreas de fosas comunes, dado que estas áreas en general son las más descuidadas, ya que no hay familiares que velan por el cuidado de sus fosas. También fue posible como después de constatar, a través del estudio geográfico, mediante la señalización de tumbas de personas fallecidas identificadas que se encuentran dentro de las áreas asignadas a fosa común, que dicha práctica puede generar la pérdida de la trazabi-

lidad de los entierros de PFNI en la zona, pues los espacios se confunden, además de que no presentan un patrón de ordenamiento que permita una fácil ubicación.

En relación con los espacios específicos asignados a fosa común, en todos los panteones visitados la responsabilidad del control y registro era parcial o completamente del Ministerio Público, por lo cual existe una grave falta de control y registro de estos espacios por parte de la unidad o administración de panteones. El denominador común es la falta de colaboración o comunicación entre el panteón y la Fiscalía. Particularmente, en el caso específico de Coatzacoalcos el control de la fosa común está a cargo de la Fiscalía, incluso no se pudo hacer esta valoración más a fondo debido a que estaba prohibido acercarse al área sin permiso previo de esta instancia.

En cuanto a los espacios, como quedó claro también en las entrevistas, la fosa común se considera como espacio temporal de inhumación, y después de los siete años estipulados en la ley se puede hacer uso de dicho espacio nuevamente, dejando los restos óseos exhumados resguardados al pie de la nueva inhumación. La reutilización de los espacios afecta gravemente la posibilidad de ubicar e identificar PFNI en el futuro, especialmente porque en varios de los panteones los sepultureiros que entrevistamos indicaron que la reutilización muchas veces se realiza con base en sus memorias y criterios de “ver” el espacio. Debe ser una prioridad a nivel estatal cesar la reutilización de fosas de restos humanos no identificados inmediatamente, ello con la finalidad de proteger a las personas fallecidas no identificadas ya inhumadas en estos espacios y su derecho a ser identificadas, así como facilitar la evidencia.

Para nuevas inhumaciones, recomendamos asignar a la brevedad posible, y dentro de las posibilidades de cada panteón, un área exclusiva para inhumaciones de personas no identificadas. En la mayoría de los panteones visitados la fosa común contiene una mezcla de personas de escasos recursos, personas no reclamadas y personas no identificadas, siendo estas últimas fosas en tierra, sin marcas visibles o señalamiento de su inhumación, ni registros exactos sobre su ubicación. Esto hace que justo los espacios de las fosas de PFNI sean más propensos a ser reutilizados en el sistema actual.

Sobre personal y administración

Una situación iterativa es que en todos los casos las administraciones entrevistadas señalaron como preocupante la falta de seguimiento, control de registros y orden general en los archivos, indicando que administraciones anteriores los dejaban o de manera distinta o con faltas e irregularidades. En nuestra opinión, la falta de continuidad es una obstrucción para poder dar seguimiento a proyectos de mejora en el panteón; es necesario crear un sistema administrativo con control y registros claros y revisables, y mantener la memoria del espacio. Es, por lo anterior, que sugerimos que el puesto de coordinador o administrador del panteón no debe ser un puesto de confianza, sino más bien un puesto fijo técnico-administrativo, de manera que el ayuntamiento pueda mantener la supervisión de registros, revisión del trabajo y calidad sanitaria mediante la comisión de panteones y sus regidores.

Esto permitiría también la acumulación de capacidades dentro del personal, lo que hoy en día se pierde cada cuatro años.

De la misma manera, recomendamos que el cementerio tenga personal de base para mantenimiento, sepultura y otros trabajos, ya que de este modo dicho personal se podrá capacitar y mantener su capacidad al servicio del panteón; así, se dará a los trabajadores seguridad de trabajo y se incrementará su lealtad.

Dichas disposiciones podrían ser añadidas a la normativa tanto estatal como municipal con el objetivo de asegurar su cumplimiento.

Sobre normativa y reglamentos

En relación con los reglamentos que pudimos valorar, hay algunas observaciones que se repiten en la mayoría de los casos estudiados, por lo que sugerimos una revisión de los siguientes puntos a nivel estatal con instrucciones para implementar en los municipios de todo el estado.

En general, si bien se estipula en algunos reglamentos la necesidad de llevar un estricto control de las fosas mediante lotificación, numeración y señalamiento físico visible, en general no se especifica que esto también incluya la(s) área(s) de fosa común. Recomendamos altamente que los reglamentos especifiquen que las excavaciones en las áreas de fosa común deben como mínimo llevar un registro con nomenclatura y marcas visibles, y de preferencia hacer referencia al registro ministerial (número de carpeta de investigación, averiguación previa, etcétera), así como contar con planos actualizados de las fosas y su estado.

Así también, los reglamentos que indican la posibilidad de inhumar a varios restos humanos en una fosa o reutilizar el espacio después de cierto tiempo deben ser modificados para indicar que una fosa debe ser usada para una inhumación única a perpetuidad o hasta la identificación de la persona.

En la Ley General de Salud se establece la prohibición de la donación de PFNI a instituciones académicas, esto debe asentarse de la misma forma en los reglamentos y demás disposiciones que establezca la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y otros protocolos aplicables, dejándolo prohibido, ya que la situación delicada actual sobre las personas desaparecidas exige, como mínimo, que se deben restringir las donaciones para proteger a las PFNI potencialmente personas desaparecidas, y agregar indicaciones firmes y claras de trazabilidad en caso de que procedan las donaciones.

En general, vemos pertinente actualizar los reglamentos locales referentes a la inhumación-exhumación de cadáveres con el propósito que se vinculen los procedimientos del Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense; el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas; el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares; así como la Ley

General de Desaparición Forzada y Cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda; la Ley de la Fiscalía General de la República y la Ley General de Salud.

La interacción que se da entre la CNB, la FGR y demás instituciones involucradas en el manejo de PFNI se hace más compleja a partir de la LGMDF, específicamente en lo que atañe a la responsabilidad del debido resguardo y cadena de custodia de las PFNI en los espacios de fosa común. Aun cuando los protocolos (el referente a búsqueda y el referente a la investigación) están homologados en la LGMDFP, se presentan inconsistencias y confusiones cuando en los procedimientos se indica “de acuerdo con el protocolo aplicable”, sin mencionar a cuál de ellos se refieren, pues son procedimientos que en ningún documento citado tienen referencia.

El Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas menciona en uno de sus apartados que los restos de PFNI que fueron exhumados para una posible identificación y no fueron identificadas, en lugar de regresarlas a la fosa común serían enviadas a un panteón forense; esto resuelve en gran medida la incertidumbre de la ubicación de las PFNI, sin embargo, es inquietante que en ninguno de los documentos emitidos hasta ahora se establezcan las normas de operación, las condiciones de infraestructura mínimas que deberán tener, así como la institución que se encargaría de su resguardo y vigilancia. En ese sentido, se sugiere que no sea una sola institución la que tenga todo el control de los espacios de fosa común o algún otro espacio destinado al resguardo de los cadáveres de PFNI, pues se trata de espacios que deben tener la mayor observación y colaboración posible, evitando así la apropiación de la información y posibilitando la inspección sistemática de los procedimientos, en lo que sería de gran apoyo la participación de la Secretaría de Salud en coordinación con la FGR y la CNB.

Otra de las problemáticas detectadas es que en ninguno de estos protocolos o leyes hay una definición de fosa común, ni del tipo de personas fallecidas que podría ser inhumadas en estos espacios; dicha problemática y repercusión se abordó de manera más amplia en el segundo apartado de este texto. Acerca de las fosas comunes sólo señalaremos aquí que esta falta de conceptualización pudiera generar mezcla de restos de PFNI, con aquellos restos que sí están identificados y dificultar seriamente la recuperación de los mismos en caso de identificación.

También resulta inquietante que en el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares, no se señalen los espacios de fosa común como probables lugares de resguardo en caso de que los restos de PFNI no logren ser identificados y que en su lugar se indique que deberán ser conservados en el Servicio Médico Forense; sería muy recomendable en este caso que se señalaran las condiciones del cadáver en que sí es factible llevar a cabo esta conservación dentro de los Servicios Médicos Forenses, pues sabemos que esto podría ser viable en los casos de restos humanos que se encuentran esqueletizados, no así en los casos de cadáveres recientes que aún conservan la totalidad de su tejido o parte de él, por lo que dicho apartado debe tomarse con cautela y en un futuro considerarse su modificación con el fin de

ser más concisos en cuanto a los casos en que ello puede ser viable y los que no puede ser así, aclarando qué procedimientos deben efectuarse en ambos supuestos.

Sobre la normativa a nivel estatal

Se recomienda crear un grupo de trabajo que permita al gobierno de Veracruz plantear reformas a la Ley Estatal de Salud u otra normativa pertinente para la inclusión de protocolos y procedimientos de manejo de cadáveres no identificados, de suerte que pueda especificarse en ellas los requerimientos relacionados con la trazabilidad de las personas fallecidas no identificadas y no reclamadas. Esto implica armonizarla con las leyes y reglamentos existentes, de manera que no haya puntos de controversia que empañen el manejo de los cuerpos y se imposibilite su identificación, aun cuando éstos no siempre estén relacionados con los servicios médicos forenses.

Asimismo, es necesario que se especifique en la normatividad a nivel estatal la forma con la que deben celebrarse los convenios en materia de donación de cadáveres con universidades e instituciones educativas en concordancia con la Ley General de Salud. En este mismo sentido, es apremiante que se defina legalmente el vínculo que existe entre los hospitales y las instituciones de procuración de justicia y la información que acompaña a las PFNI que provienen del hospital.

Se sugiere, por último, que los registros estatales recopilados anualmente sobre los panteones sean accesibles al público para cumplir con la norma de transparencia, la cual en este momento no se cumple, pues pese a las diversas peticiones realizadas a la Fiscalía General del Estado de Veracruz, que es la instancia que debe contener las cifras más exactas sobre PFNI, no se obtuvo respuesta de su parte acerca de ellas, ni se encontraron de manera pública.

RECOMENDACIONES

Sobre las inhumaciones de PFNI ya existentes

- Detener inmediatamente la reutilización de los espacios de la fosa común.
- Crear un plan de reordenamiento de fosas comunes basado en un análisis exhaustivo en cada uno de los espacios, a nivel municipal, dado que cada contexto se muestra con sus particularidades y problemáticas específicas.
- Realizar una revisión archivística a fondo para intentar ubicar todas las posibles locaciones de PFNI o fosas comunes en el pasado, por lo menos en los últimos 20 años, en cada uno de los panteones, para lo cual se puede realizar un trabajo conjunto entre la oficina del panteón e instancias municipales con el fin de hacer una revisión de sus expedientes y registros, y contrastarlos con la información del Registro Civil estatal referente a las actas de defunción de PFNI, así como con los registros de la Secretaría de Salud estatal en los certificados de defunción de PFNI, pues durante la investigación se pudo apreciar

que estas dos instituciones intervienen en el registro de los PFNI; adicional a ello sería muy importante que en conjunto con la FGE de Veracruz se verificara que esta información sea coincidente.

- Crear un listado descriptivo con ubicación georreferenciada a través de la revisión física de cada uno de los espacios señalados en los panteones como posibles inhumaciones de PFNI (tumbas sin marcar, inhumaciones no delimitadas por lápidas, lotes reutilizados, etcétera).
- Es urgente, utilizar el conocimiento de los trabajadores en los panteones, quienes llevan memoria de los acontecimientos y las inhumaciones que no están escritas en ningún libro, para completar la documentación y el registro georreferencial del área donde se va a trabajar.
- Realizar la revisión de registros de los Servicios Médicos Forenses referentes al egreso e ingreso de cadáveres, dado que el ministerio público es la instancia que lleva la cadena de custodia y la responsabilidad legislativa en todos los panteones.
- Considerar que el diseño e implementación de las exhumaciones de las fosas comunes debe estar acompañado por un registro arqueológico controlado, detallado y minucioso, basado en el conocimiento previo de las características de las fosas comunes en que se va a intervenir y de las condiciones óptimas para embalar, trasladar, almacenar y analizar los restos óseos recuperados durante las exhumaciones.
- Se sugiere además establecer mesas de trabajo con los principales actores involucrados a nivel estatal para llevar a cabo la implementación del plan de reordenamiento de fosas comunes con los conocimientos técnicos, la información y los permisos pertinentes accesibles.
- Crear mecanismos de capacitación e intercambio de experiencias entre técnicos, fortaleciendo vínculos entre pares y unificando procedimientos y reglamentos estatales.

Sobre el manejo de PFNI y fosas comunes

Aquí se plantean los puntos iniciales para mejorar el proceso de manejo de PFNI, desde la perspectiva del mantenimiento de la cadena de custodia, y la optimización de la posibilidad de su posterior localización e identificación. Especialmente resalta la necesidad de un procedimiento homologado para la *trazabilidad* de las personas fallecidas no identificadas y no reclamadas, lo cual incluye la debida diligencia en registro de cadáveres, documentación y registro de la ubicación exacta de su inhumación en fosas individualizadas. Así también, los protocolos deberán garantizar un *tratamiento digno* y un *procesamiento eficiente* que *acelere las identificaciones preinhumación*.

Es indispensable que los reglamentos que rigen el tratamiento de las PFNI se actualicen para garantizar la trazabilidad desde la recuperación hasta la inhumación mediante el marcado, documentación, registros y maneras de resguardo reglamentado.

Estas indicaciones son recomendaciones generales y basadas en estándares mínimos, y necesitan una adaptación a cada localidad y contexto, por lo cual es imprescindible crear grupos de trabajo locales para recibir insumos a nivel técnico desde la perspectiva de los actores locales.

Sobre registros e inhumaciones en la fosa común

Hemos observado en este diagnóstico una gran variedad de depósitos a los que se les denomina "fosa común". Desde áreas vastas con inhumaciones indiferenciadas entre personas no identificadas, no reclamadas y personas identificadas pero de bajos recursos, hasta entierros únicos, llamándose cada uno de los entierros de personas no identificadas como una fosa común. Asimismo se ha demostrado la diversidad en los procedimientos de entierros: desde entierros directos en tierra, en bolsas plásticas, ataúdes, etcétera. Esta diversidad de formas deriva en un mal manejo de las fosas comunes que se ve reflejado en su registro, su marcado y su ubicación.

Por ende, es pertinente hacer hincapié en la necesidad de homologar el concepto, el uso y el manejo de la categoría "fosa común", incluso cambiarlo por otro término que resulte más adecuado, como puede ser "área de entierros" o "sepultura de PFM", con el objetivo de facilitar su función como depósito de resguardo temporal, que permita su ubicación e identificación a largo plazo, ya que en muchas ocasiones la categoría de fosa común no refleja las condiciones de los entierros y a partir de ello se puede caer en confusiones.

Asimismo se pudo observar que en cada municipio se sigue un proceso diferente entre la Fiscalía, el municipio y la administración de los panteones, por lo que se sugiere que en todos los municipios se armonice este proceso y se lleve a cabo de la misma forma; con ello se tendría la certeza de que éste se realizó de manera transparente, de que no existen documentos faltantes y que las instituciones intervinientes realizaron un trabajo adecuado y efectuaron los registros correspondientes.

Se deben estandarizar y unificar los procedimientos de inhumaciones y re-inhumaciones en la fosa común, basados en mejores prácticas y estándares mínimos al respecto, cuidando y posibilitando la posterior localización e identificación. Estos estándares deben incluir, pero no ser limitados a:

- Utilizar una nomenclatura de identificación única para el cuerpo (no el caso, ya que este puede tener varios fallecidos), desde el análisis y registro en el Semefo hasta la inhumación, con su debido registro y documentación.
- Usar un material no perecedero y firmemente ligado al cuerpo para marcarlo con su nomenclatura (etiqueta metálica troquelada o bien un precinto plástico identificado con termoimpresión con número de caso). Se recomienda marcare en dos lugares como mínimo, uno visible y uno fijado a tejido óseo, en un lugar estandarizado, por ejemplo, el fémur izquierdo, por ser uno de los huesos más robustos.
- Asimismo, es pertinente hacer hincapié en la necesidad de homogenizar la nomenclatura y el marcado de las fosas comunes, reglamentando el uso de materiales duraderos que garanticen la futura ubicación de las fosas.
- Prever una clasificación de cada fosa, y registrar en el expediente de la osamenta el número en que fue enterrada.
- Registrar la localización usando georreferencia, registro fotográfico, croquis, reporte de inhumación, etcétera. Se recomienda crear plano digital de georreferencia del espacio (retícula y marcado) para facilitar asignación y registro del espacio.

- Cada inhumación debe ser marcada con una placa identificadora que contenga el número de sepultura o fosa, la nomenclatura del cuerpo enterrado y la fecha de la inhumación.
- Asignar suficiente espacio a las fosas comunes para que no haya duplicación o saqueos de fosas de personas inhumadas sin identificar, respetando sus restos, así como su derecho a ser identificados y resarcidos a sus familiares. Esto requiere aporte y presupuesto de los municipios. Se recomienda un estudio previo del espacio para la fosa común con la finalidad de asegurar que el tipo de suelo, acercamiento al Semefo, seguridad, alcance y otros factores sean compatibles con un área para inhumaciones.
- Digitalizar los registros de inhumación y hacerlos accesibles a las instancias relacionadas.

Por último, se debe tener presente que el concepto de fosa común, ya sea en un panteón municipal o en un espacio administrado por las instituciones de procuración de justicia, es un depósito temporal de las PFNI, por ende, se debe sensibilizar acerca de esta responsabilidad a las personas involucradas en el resguardo. Asimismo, es de suma importancia que tanto el panteón como demás instituciones involucradas lleven un registro detallado de ubicación, número de PFNI inhumadas y demás pormenores, con el propósito de evitar la pérdida de información de las inhumaciones en las fosas comunes. En este sentido, es de vital importancia recomendar que el control de las fosas comunes no recaiga en una sola institución y que siempre se realice vigilancia, con absoluta transparencia y de forma coordinada, en conjunto con la Secretaría de Salud, pues esta última se encuentra señalada por la propia Ley General de Salud como la encargada de la regulación de cadáveres en los términos que establece dicha ley (título décimo cuarto, capítulo 1, artículo 313, fracción segunda).

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo A/009/15. Acuerdo por el que se Establecen las Directrices que Deberán Observar los Servidores Públicos que Intervengan en Materia de Cadena de Custodia, *Diario Oficial de la Federación*, México, 12 de febrero de 2015. Recuperado de <https://vlex.com.mx/vid/acuerdo-009-15-establecen-556755350>
- Acuerdo General 07/2016. Acuerdo por el que se Instruye a los Fiscales, Policía Ministerial y Peritos Sobre los Lineamientos que Deben Observarse en la Práctica de las Diligencias de Inhumación de Cadáveres de Individuos no Identificados (INI), *Gaceta Oficial*, Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, México, 25 de noviembre de 2016. Recuperado de http://tebaxalapaa.com.mx/auxiliarcontrolescolar/MANUALINSTRUCTIVO/doc_gaceta25nov16.pdf
- Aguirre, A. (2015), “La oquedad doliente. La oquedad o el incontable número de fosas comunes”, conferencia dictada en “Estudios sobre la Violencia, Culiacán”, 23 de noviembre de 2015. Recuperado de www.researchgate.net/publication/292156975_La_oquedad_doliente_Suffering_Hollowness
- A.P. (2019), “Hay más de 30 mil cadáveres no identificados y no reclamados en morgues de México, dice la CNDH”, *Sin Embargo*, octubre 31, 2019, Recuperado de www.sinembargo.mx/31-10-2019/3671236
- Bonilla, M. (2015), “Desaparecidos. ‘Guerra sucia’ deja 480 víctimas”, *El Universal*, 18 de agosto de 2015. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/08/16/desaparecidos-guerra-sucia-deja-480-victimas>
- Censo de Población y Vivienda 2020. Recuperado de <http://ceieg.veracruz.gob.mx/2021/03/24/principales-resultados-del-censo-de-poblacion-y-vivienda-2020/>
- Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) (2016), *Diario Oficial de la Federación*, México, 17 de junio de 2016. Recuperado de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cfpp/CFPP_abro.pdf
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) (2019a), *Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México*, noviembre 6, 2019. Recuperado de <http://cmdpdh.org/project/violaciones-graves-a-derechos-humanos-en-la-guerra-contra-las-drogas-en-mexico/>
- Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) (2021), *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de febrero de 2021. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_190221.pdf

- Comité Cerezo México (2018), *Vivos los queremos. Claves para entender la desaparición forzada en México*, 1ª ed., México, Editorial Viandante.
- Declaratoria de Programa Emergente por Crisis de Violaciones Graves de Derechos Humanos en Materia de Desaparición de Personas en Veracruz (DEMDPV) (2018), Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, México, 1º de diciembre de 2018. Recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LMDP200818.pdf>
- De Vecchi Gerli, M. (2019), “A 50 años de la primera desaparición forzada en México, un largo camino por andar”, *Animal Político*, 10 de mayo de 2019. Recuperado de www.animalpolitico.com/altoparlante/a-50-anos-de-la-primera-desaparicion-forzada-en-mexico-un-largo-camino-por-andar/
- De Xalapa, D. G. A. (2020), “Mil 200 cuerpos sin identificar en Veracruz: FGE”, *El Sol de Orizaba | Noticias Locales, Policías sobre México, Veracruz y El Mundo*, octubre 19, 2020. Recuperado de <https://www.elsoldeorizaba.com.mx/local/mil-200-cuerpos-sin-identificar-en-veracruz-fge-forense-desaparecidos-muertos-sin-identificar-semefo-veracruz-5907689.html>
- González, D., Ruiz, J., Chávez, L. y Guevara, J. (2019), *Violencia y terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México 2006- 2017*, México, Universidad Iberoamericana.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=30#tabMCcollapse-Indicadores>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2020), Recopilación de Información de los Panteones Públicos en las Zonas Metropolitanas del País, 2020. Presentación de Resultados Generales.
- Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR), *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de mayo de 2021. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR_200521.pdf
- Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFP) (2020), Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de mayo de 2020. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_200521.pdf
- Ley General de Salud (LGS) (2020), *Diario Oficial de la Federación*, México, 24 de enero de 2020. Recuperado de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_240120.pdf
- Ley General de Salud (LGS) (2021), *Diario Oficial de la Federación*, México, 1º de junio de 2021. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf
- Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LMDPEV) (2018), *Gaceta Oficial*, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, México, 6 de agosto de 2018.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz (LOMLEV) (2018), *Diario oficial de la Federación*, México, 5 de enero de 2001. Última Reforma 11 de septiembre de 2018. Recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LOML110918.pdf>
- Manual de Procedimientos, Dirección del medio Ambiente y Sustentabilidad, H. Ayuntamiento Constitucional de Xalapa, Veracruz, 2018-2021.
- Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PHB) (2020), *Diario Oficial de la Federación*, 6 de octubre del 2020. Recuperado de http://diariooficial.gob.mx/nota_to_pdf.php?fecha=06/10/2020&edicion=MAT
- Protocolo Homologado de Investigación para los delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares (PHI) (5 de mayo de 2020). Recuperado de <http://lasillarotarm.blob.core.windows.net/docs/2020/05/08/pphbversionparafortalecimiento5may2020.pdf>

- Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense (PTIF) (2015), Procuraduría General de la República, México, agosto 2015. Recuperado de www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343413/Protocolo_para_el_Tratamiento_e_Identificaci_n_Forense.pdf
- Reglamento de Cementerios del Distrito Federal (1984), *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1984. Recuperado de <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/3209.htm>
- Reglamento de Panteones, H. Ayuntamiento Constitucional de Acayucan, Veracruz, 2014-2017.
- Reglamento Municipal de Cementerios y/o Panteones de Poza Rica de Hidalgo, Veracruz de Ignacio de La Llave (2019), *Gaceta Oficial*, H. Ayuntamiento Constitucional de Poza Rica, Veracruz, 18 de julio de 2019. Recuperado de https://www.gobiernodepozarica.gob.mx/admin/lib/files/apartado_entrada/8c4cc6f2-7346-4a1b6a7e-32c959e5a756/1dc75c29-37fa-6490-6745-ec8a270fc536.pdf
- Reglamento de Panteones del Municipio Libre de Veracruz (2015), *Gaceta Oficial*, H. Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, 28 de octubre de 2015.
- Reglamento de Panteones para el Municipio de Minatitlán, Veracruz, H. Ayuntamiento de Minatitlán, 2018-2021.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Incidencia Delictiva*. Página web <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>
- Tezuc, E. (2021), “Base de datos interactiva de cuerpos no identificados en México (2006-2019)”, *Crisis Forense*. Recuperado de <https://quintoelab.org/crisisforense/datos/>

*Diagnóstico del manejo de fosas comunes en el estado de Veracruz,
municipios de Acayucan, Coatzacoalcos, Poza Rica, Minatitlán y Xalapa.*
Informe público se terminó de imprimir en octubre de 2021,
con un tiraje de 50 ejemplares. El cuidado editorial estuvo
a cargo de Alejandra Rivas, Gabriela Pardo y Ana Rojas.



SUBSEGOB
Subsecretaría de
Gobierno

DGCPDH
Dirección General de Cultura
de Paz y Derechos Humanos

Proyecto financiado por:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Fortalecimiento
del Estado
de Derecho