

## VOLUMEN II

CONTINUACIÓN DE LA SESIÓN 14  
DEL 10 DE OCTUBRE DE 2017

## DICTAMEN DE DECLARATORIA DE PUBLICIDAD

EXPIDE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, Y MODIFICA EL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y LA LEY GENERAL DE SALUD

**La secretaria diputada Verónica Delgado García:** Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, y de Derechos Humanos, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de

Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.



**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**  
Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

**DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, REFERENTE A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, Y SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y DE LA LEY GENERAL DE SALUD.**

## HONORABLE ASAMBLEA:

Las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura, con fundamento en los artículos 39, 45 numeral 6, incisos e), f) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1, fracción I, 81, numeral 1, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración el presente dictamen al tenor de lo siguiente: *Declaratoria de Publicidad.*  
*Octubre 10 del 2017.*

## I. Antecedentes.

1. Con fecha 13 de febrero de 2014, la Senadora Angélica de la Peña Gómez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó una Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Desaparición Forzada de Personas.

En la misma fecha, para su estudio, análisis y dictamen correspondiente, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, determinó el turno de la Iniciativa de referencia a las Comisiones Unidas de Justicia, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos.



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

2. En sesión del Pleno de la Colegisladora, celebrada el 18 de marzo de 2015, el Senador Roberto Gil Zuarth, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición Forzada de Personas y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas; de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; del Código Federal de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de la Ley de la Policía Federal y del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva turnó dicha iniciativa a las Comisiones Unidas de Justicia; de Derechos Humanos; y Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen correspondiente.

3. En sesión del Pleno del Senado de la República, celebrada el 24 de marzo de 2015, la Senadora Angélica de la Peña Gómez presentó una Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Desaparición de Personas; y se reforman y adicionan los artículos 15 y 109 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva turnó dicha iniciativa a las Comisiones Unidas de Justicia; de Derechos Humanos; y Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen correspondiente.

4. En sesión del Pleno de la Cámara de Senadores, celebrada el 16 de abril de 2015, el Senador Omar Fayad Meneses, con el respaldo del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó una Iniciativa

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas.

En la misma fecha, para su estudio y dictamen correspondiente, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, determinó el turno de la Iniciativa de referencia a las Comisiones Unidas de Justicia; de Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos.

5. En sesión del Pleno de la Colegisladora, celebrada el 17 de septiembre de 2015, las Senadoras Angélica de la Peña Gómez, Adriana Dávila Fernández, Layda Sansores San Román y Silvia Guadalupe Garza Galván, integrantes de diversos Grupos Parlamentarios, presentaron una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición de Personas cometida por Particulares.

En esa misma fecha, para su estudio y dictamen correspondiente, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, determinó el turno de la Iniciativa de referencia a las Comisiones Unidas de Justicia, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos.

6. En sesión del Pleno del Senado de la República, celebrada el 14 de diciembre de 2015, en representación y por instrucciones del C. Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos remitió a la Colegisladora la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas; y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

En la misma fecha, para su estudio y dictamen correspondiente, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, determinó el turno de la Iniciativa de referencia a las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación, de Derechos Humanos, y de Estudios Legislativos.

7. En fecha 27 de abril de 2017, en sesión del Senado de la República, fue aprobado por 89 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

8. En fecha 2 de mayo de 2017, fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

En esa misma fecha, la Minuta de mérito fue recibida en las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos, conforme al turno emitido para su dictamen correspondiente.

### **II. Contenido de la Minuta.**

La Minuta de la Colegisladora propone expedir la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Asimismo, plantea realizar

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

reformas y derogar diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

La propuesta de nueva Ley tiene por objeto: 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, así como para esclarecer los hechos; prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desapariciones cometidas por particulares, así como de los delitos vinculados a los mismos; establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como las de otros delitos vinculados a los mismos con sus correspondientes sanciones; crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; crear la Comisión Nacional de Búsqueda y establecer la obligación de las entidades federativas para que establezcan Comisiones Locales de Búsqueda; garantizar la protección integral de los derechos de las personas desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero; garantizar la atención, asistencia, protección y, en su caso, la reparación integral, así como las garantías de no repetición en términos de la Ley que se propone y demás legislación aplicable; crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas; establecer la forma de participación de los familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de personas desaparecidas y no localizadas, así como garantizar que coadyuven en las etapas de la investigación, a fin de que puedan verter sus opiniones, recibir información, aportar indicios o evidencias; entre otras modificaciones que se expondrán a lo largo del presente dictamen.

Por lo que hace a las modificaciones y derogaciones propuestas al Código Penal Federal y a la Ley General de Salud, las mismas se plantean a fin de dar armonía y articulación al sistema jurídico. Para ello, se propone derogar los tipos penales contemplados en el Código Penal Federal (los



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

cuales serán regulados ahora en la Ley General), así como en lo concerniente al tratamiento de los cadáveres y restos de personas no identificadas.

### **III. Consideraciones de las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

#### ***Sobre la necesidad de legislar y el Compromiso del Estado Mexicano.***

Las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos externan su condena enérgica a crímenes atroces como la desaparición forzada de personas y la cometida por particulares. En ese sentido, cumpliendo con nuestro deber constitucional, así como con los compromisos asumidos en el plano internacional y, ante todo, guiados por el principio de máxima protección al ser humano que nos instruye el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), estas Comisiones dictaminadoras tienen a bien someter a consideración de esta H. Asamblea, el presente Dictamen, en sentido positivo, a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

La necesidad de expedir una Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas y las cometidas por particulares, atiende a un grave y sentido problema existente en nuestro país y frente al cual el Congreso de la Unión no puede ser omiso.

Como es del dominio público, después de un amplio periodo de invisibilización del problema, finalmente, en febrero de 2013, el Gobierno Federal dio a conocer una cifra sobre personas que habían desaparecido entre el 1 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012. Si bien en algunos casos dicha cifra fue criticada y mostró disparidades con otras

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

estimaciones formuladas por distintas instancias públicas y sociales, tanto nacionales como internacionales, la emisión de dicha información fue una muestra clara del reconocimiento e interés gubernamental para atender la problemática de desapariciones que azota a nuestro país, así como de las demandas de los colectivos que han sido encabezados, principalmente, por los familiares de personas desaparecidas.

Como se recordará, antes de la fecha citada, había prevalecido la falta de interés (tanto de autoridades estatales como federales) por informar a la sociedad sobre la magnitud del problema. En ese tenor, la cantidad que se reportó en aquel momento fue de 26,121 personas desaparecidas. Sin embargo, a esta fecha, se sigue trabajando en la actualización y validación de datos.

Por otra parte, organizaciones internacionales y nacionales se han dado a la tarea de visibilizar información que revela el grave problema que en este rubro enfrenta nuestro país, dando cuenta de distintos puntos débiles que se deben atender para dar respuesta y solución a las desapariciones ocurridas en el territorio nacional.

Adicionalmente, como se señaló en el apartado de antecedentes del presente dictamen, en los años inmediatos anteriores, han sido presentadas diversas iniciativas por parte de legisladores de distintos Grupos Parlamentarios, en algunos casos actuando de motu proprio y, en otros, retomando proyectos legislativos esbozados y trabajados conjuntamente con distintos colectivos sociales enfocados al combate y prevención de los crímenes aberrantes objeto del presente dictamen.

De manera paralela, el titular del Poder Ejecutivo Federal, Lic. Enrique Peña Nieto, ha manifestado que la protección de los derechos humanos es un tema preponderante de su gobierno y, para fortalecer ese rubro, se requieren cambios estructurales sustentados en normas jurídicas que permitan prevenir



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

y sancionar con eficacia la tortura y los actos de desaparición forzada de personas, entre otros muchos temas.

En ese tenor, el Gobierno Federal ha prestado particular atención a la problemática de las personas desaparecidas. A manera ilustrativa, pueden citarse las siguientes acciones que se han venido impulsando:

- La creación, en 2013, de la Unidad Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas de la PGR<sup>1</sup>, la cual investiga los casos de personas desaparecidas y posibles desapariciones forzadas. Esta Unidad ha establecido diversos acuerdos con dependencias de procuración de justicia de entidades federativas para la investigación de casos de desaparición forzada.
- Asimismo, en febrero de 2013, la Secretaría de Gobernación firmó un convenio de colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja para salvaguardar la integridad de las personas y garantizar el acceso a la justicia, sumando las capacidades de ambas instituciones en la búsqueda e investigación de personas desaparecidas. En el marco de ese convenio, se creó un Grupo de Trabajo de Desaparición Forzada en el que participa el Comité, la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y la Policía Federal, y se aborda el problema de desaparición forzada de personas desde una perspectiva jurídica, forense, tecnológica y de acompañamiento a familiares de personas desaparecidas a través de subgrupos especializados.

<sup>1</sup> Véase el Acuerdo A/066/13 por el que se crea la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas y se establecen sus facultades; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 2013. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5303411&fecha=21/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5303411&fecha=21/06/2013)

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

- Por lo que hace al plano legislativo, el 14 de diciembre de 2015, el titular del Poder Ejecutivo Federal presentó una de las iniciativas que dieron origen a la Minuta remitida por la Colegisladora, dando así respuesta a una de las demandas más sensibles en materia de derechos humanos que han sido señaladas reiteradamente por la población, las organizaciones sociales y los sistemas internacional e interamericano de protección.
- Igualmente, no hay que pasar por alto que, con antelación, el Presidente de la República había presentado, en octubre de 2013, dos iniciativas con el objeto de retirar las reservas que el Estado mexicano había formulado previamente, sobre la expulsión de personas extranjeras y sobre los alcances de la jurisdicción militar en materia de desaparición forzada de personas, a los siguientes instrumentos internacionales:
  1. La Convención sobre Condiciones de los Extranjeros;
  2. La Convención sobre el Estatuto de Refugiados;
  3. La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas;
  4. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
  5. La declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Internacional de Derechos Humanos;
  6. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias; y
  7. La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- Adicionalmente, en fecha 22 de octubre de 2013, el Presidente de la República presentó ante el Senado una iniciativa para reformar los artículos 215-A, 215-B y 215-C, y por la que se adiciona un artículo 215-E, al Código Penal Federal. En la misma, se propuso tipificar el



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

delito de desaparición forzada conforme a los estándares internacionales fijados por la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

Igualmente, la iniciativa planteó ampliar el supuesto típico, a efecto de que se configure el delito no sólo cuando el sujeto activo propicie o mantenga dolosamente el ocultamiento, sino por la simple negativa a reconocer tal privación o a informar sobre el paradero de la persona cuando se tenga conocimiento de ello.

A la par, proponía incrementar el rango de pena y precisar que, en el caso de que el sujeto sentenciado por tal delito sea un particular, quedará impedido para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos; asimismo, se amplía el rango para la sanción de inhabilitación del cargo para ejercer cualquiera otro de forma permanente.

Finalmente, establecía que de ninguna manera procederá la prescripción de la acción penal, ni la amnistía, el indulto, ni beneficios preliberacionales, ni sustitutivo alguno.

Lo anterior es muestra clara de los esfuerzos que desde el plano federal se han venido impulsando para la atención de esta severa problemática que, lamentable, afecta a miles de personas y familias en nuestro país.

### ***Normativa Nacional e Internacional contra las desapariciones.***

La desaparición forzada ha sido considerada, con toda la razón, uno de los crímenes más graves que pueden cometerse no solamente contra las



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

personas de una sociedad o un país en particular, sino contra la humanidad entera. De ello hace prueba el hecho de que la Corte Penal Internacional ha reconocido este delito como uno de los doce crímenes de lesa humanidad, siendo imprescriptible y susceptible de ser denunciado por cualquier Estado miembro del Estatuto de la Corte Penal Internacional.<sup>2</sup> Así, el Estatuto recién citado define a la desaparición forzada como:

*“... la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a informar sobre la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado.”*

Una vez precisado lo anterior, se estima oportuno señalar también que, conforme al sistema universal de protección, la desaparición forzada es entendida como:

*“La detención o secuestro de una persona contra su voluntad (...) por agentes del gobierno o (...) grupos organizados o de particulares que actúan en nombre del gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, quienes se niegan a revelar la suerte (...) o el lugar donde se encuentran, o a reconocer que están privadas de la libertad, sustrayéndolas así a la protección de la Ley”.<sup>3</sup>*

Como se puede apreciar, la naturaleza de este delito conlleva violaciones a otros derechos humanos, entre los que se puede citar, de manera

<sup>2</sup> Estatuto de la Corte Penal Internacional, Artículo 7, numeral 1, inciso i).

<sup>3</sup> Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de las Naciones Unidas, 1992.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

enunciativa, los siguientes: el reconocimiento de la personalidad jurídica; la libertad y seguridad de las personas; el no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a la vida; a la integridad física, psíquica y moral; la libertad de tránsito; la seguridad jurídica; entre otros.

Paralelamente, esta conducta delictiva puede ocasionar perjuicios en derechos de los familiares o de las personas cercanas a la persona desaparecida, así este delito puede causar agravios en derechos como: la protección y asistencia a la familia; al nivel de vida adecuado; a la salud; a la educación; a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición, entre otros.

En el sistema normativo mexicano, el delito de desaparición forzada se encuentra previsto desde la CPEUM, misma que determina en su artículo 29 que bajo ninguna circunstancia podrá restringirse ni suspenderse en nuestro país, entre otras, la prohibición de la desaparición forzada.

A la par, el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la CPEUM dispone la facultad del Congreso de la Unión para expedir:

- a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral. (El subrayado es propio)*

Por otro lado, en el orden federal se prevé en el artículo 215 A del Código Penal Federal dicho delito y, en el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se establecen los supuestos en los que los jueces federales conocerán de los delitos del orden federal. Igualmente, las entidades federativas son competentes para investigar y juzgar, por medio de



**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

los Ministerios Públicos estatales y los jueces locales, respectivamente, estos delitos en sus correspondientes ámbitos de actuación.

Derivado de la situación anterior, hoy en día los distintos Códigos Penales de nuestro país (estatales y federal) y, en algunos contados casos, leyes estatales, se regula el delito de desaparición forzada de manera dispar, lo cual ha generado problemas de antinomias y de persecución de este delito.

Igualmente, es importante señalar que, por lo que hace a los sistemas normativos de las entidades federativas, no todos los Estados de la Federación tipifican el delito de desaparición forzada (y menos aún el de desaparición cometida por particulares), lo que sin duda, afecta la definición de las conductas punitivas y dificulta fincar responsabilidades.<sup>4</sup>

Para dar muestra de lo anterior, se ilustra a continuación el siguiente cuadro comparativo que da muestra de la regulación local y federal de los tipos penales en materia de desaparición:

DESAPARICIÓN FORZADA		
Entidad	Legislación	Contenido
Orden Federal	Código Penal Federal	<p><b>Artículo 215-A.-</b> Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.</p> <p><b>Artículo 215-B.-</b> A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión.</p> <p>Si la víctima fuere liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su detención la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos.</p> <p>Si la liberación ocurriera dentro de los diez días siguientes a su detención, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos.</p> <p>Estas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> <p><b>Artículo 215-C.-</b> Al servidor Público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de</p>

<sup>4</sup> Para ejemplificar lo anterior, baste señalar que en Aguascalientes, a pesar de que se prevé la figura de la desaparición forzada, ésta se circunscribe estrictamente a la responsabilidad de los servidores públicos, cuando en el derecho internacional de los derechos humanos se reconoce que puede ser cometido el delito por particulares bajo el auspicio, connivencia u omisión manifiesta de actuar de parte del Estado.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

		<p>uno a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.</p> <p><b>Artículo 215-D.-</b> La oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos que pudiera incurrir motivo de su conducta.</p>
<b>Aguascalientes</b>	Código Penal para el Estado de Aguascalientes	<p><b>Artículo 136.-</b> Desaparición forzada de personas. La Desaparición Forzada de Personas consiste en:</p> <p>I. Detener y mantener oculta a una o varias personas; o</p> <p>II. Autorizar, apoyar o consentir que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o negar información sobre su paradero.</p> <p>Tales acciones solo podrán imputarse a los servidores públicos del Estado de Aguascalientes que las lleven a cabo con motivo de sus atribuciones.</p> <p>Al responsable de la Desaparición Forzada de Personas se le aplicarán de 10 a 30 años de prisión, de 300 a 600 días multa, al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, y con inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos.</p>
<b>Baja California</b>	Código Penal para el Estado de Baja California	<p><b>Artículo 167 BIS.-</b> Al servidor público que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculto a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de cien a quinientos días multa. Además de la pena de prisión el condenado será destituido del cargo o empleo o suspendido por un término igual al de la pena de prisión.</p> <p>Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrá prisión de ocho a quince años y de cincuenta a trescientos días multa.</p> <p>Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p>
<b>Baja California Sur</b>	Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur	<p><b>Artículo 191.</b> Desaparición forzada de personas. Se considerará desaparición forzada de personas el arresto, la detención o cualquier otra forma de privación de la libertad que sean obra de servidores públicos o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.</p> <p>A quienes teniendo la calidad de servidores públicos, participen en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán de diez a veinte años de prisión y multa de doscientos a ochocientos días y destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión de carácter público hasta por el mismo tiempo de la pena de prisión impuesta, con independencia de las penas que le correspondan por los demás delitos que pudieran concurrir.</p> <p>A quien sin tener la calidad de servidor público y por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público, participe en los actos descritos en este artículo, se le impondrán de siete a quince años de prisión y de cien a trescientos días multa.</p> <p>El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de desaparición forzada de persona o el paradero de la víctima, está obligado a denunciarlo de inmediato, si no lo hiciera se le impondrán de ocho a quince años prisión y multa de cien a quinientos días y destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión de carácter público, hasta por el mismo tiempo de la pena impuesta.</p> <p>La pena prevista en el párrafo que antecede se impondrá así mismo al servidor público que teniendo conocimiento de la privación de la libertad o del paradero de la víctima, se niegue a proporcionar los datos de ubicación de la misma.</p>
<b>Campeche</b>	Código Penal del Estado de Campeche	<p><b>Artículo 181.-</b> Al agente estatal que, con motivo de sus atribuciones, prive de la libertad a una o más personas, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impida el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales procedentes, se le impondrán de diez a veinte años de prisión.</p> <p>Para los efectos del presente Capítulo se considera agente estatal a cualquiera de los servidores públicos señalados en el artículo 89 de la Constitución Política del Estado de Campeche, así como aquella persona que actúe con el apoyo, autorización o aquiescencia de un agente estatal.</p> <p>Se impondrán dos terceras partes de la sanción, cuando el sujeto activo suministre</p>



**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

		información que permita esclarecer los hechos, y una mitad de la sanción, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.
Chiapas	Ley para la Prevención y Sanción de la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Chiapas	<p><b>Artículo 4.-</b> Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público, que en el ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas, con causa justificada o sin ella, detenga, prive de la libertad o mantenga oculta a una o más personas, o bien autorice, tenga conocimiento, apoye o consienta que otros lo hagan, cualquiera que sea el método y motivación utilizados, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información fidedigna sobre el paradero de la o las personas desaparecidas de manera forzada, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales procedentes.</p> <p><b>Artículo 5.-</b> Serán igualmente considerados como sujetos activos del delito de desaparición forzada de personas quienes aun cuando no sean formalmente servidores públicos, actúen aprovechando la autorización, el apoyo o la aquiescencia de servidores públicos.</p> <p><b>Artículo 6.-</b> A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas, se le sancionará con pena privativa de la libertad de veinte a cuarenta años de prisión y multa de quinientos a mil días de salarios mínimo vigente en el Estado de Chiapas, además de la inhabilitación definitiva e inmutable de ejercer un cargo público a nivel estatal o municipal, independientemente de las que lleguen a determinarse por la comisión de otros delitos conexos.</p>
Chihuahua	Código Penal del Estado de Chihuahua	<p><b>Artículo 165.</b> Al servidor público que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días multa, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años.</p> <p>Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días multa.</p> <p>Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p>
Coahuila de Zaragoza	Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza  Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de	<p><b>Artículo 212 BIS. SANCIONES Y FIGURA TÍPICA DE DESAPARICIÓN DE PERSONA.</b> Se aplicará una pena de veinte a sesenta años de prisión, además de la destitución e inhabilitación de forma vitalicia para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, al servidor público que detenga, arreste, aprehenda o prive de la libertad, cualquiera que fuere su forma a una o varias personas, o bien autorice, ordene, apoye o consienta que otros lo hagan, seguida del ocultamiento del paradero de la persona o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad, sustrayéndola con ello de la protección de la ley.</p> <p>Las mismas penas se impondrán al particular que por orden, autorización, apoyo, consentimiento o aquiescencia de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior.</p> <p>Se le aplicará una pena de diez a cuarenta años de prisión a quien incurra en la conducta anteriormente descrita, cuando sea obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o el consentimiento del Estado.</p> <p>Estas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de quien hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad cuando contribuya a lograr la aparición con vida o el paradero de la víctima.</p> <p>Los delitos a que se refiere este Artículo son de ejecución permanente hasta que se esclarezca el paradero de la víctima.</p> <p>La acción penal derivada de los delitos a que se refiere este Artículo y la pena que se imponga judicialmente al responsable, no estarán sujetas a prescripción.</p> <p>Lo relativo a la reparación del daño a favor del ofendido o víctima en caso de resultar procedente, se atenderá a lo que se establece en el título quinto, capítulo noveno del presente ordenamiento y otras disposiciones legales aplicables.</p> <p><b>Artículo 1.-</b> La Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos a la identidad y personalidad jurídica de la víctima sometida a desaparición y otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a sus familiares o cualquier persona que tenga una relación afectiva inmediata y cotidiana con la víctima.</p>



**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

	Coahuila de Zaragoza	A falta de disposición expresa en esta ley se aplicará de manera supletoria en todo lo que beneficie y a solicitud de parte interesada las disposiciones del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
Colima	Código Penal para el Estado de Colima	<p><b>Artículo 202 BIS.-</b> Al servidor público del Estado de Colima o sus Municipios que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le impondrá de quince a cuarenta años de prisión, y de trescientos a mil unidades de multa, e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión público hasta por quince años.</p> <p>Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán de ocho a quince años de prisión y de 150 a 500 unidades de multa.</p> <p>La oposición, negativa o desacato hacia la autoridad competente luego de haber sido requerido por ésta para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la inhabilitación de su cargo, comisión o empleo públicos, sin perjuicio de la aplicación de las penas por los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta.</p> <p>Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el sujeto activo suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima o víctimas.</p> <p><b>Artículo 202 BIS 1.-</b> Se equipara al delito de desaparición forzada de personas, la ocultación de familiares de víctimas de este delito o nacidos de una madre víctima de desaparición forzada, durante el cautiverio.</p>
Ciudad de México	<p>Código Penal para el Distrito Federal</p> <p>Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición por Particulares en el Distrito Federal</p>	<p><b>Artículo 168.</b> Al servidor público del Distrito Federal que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días multa, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años.</p> <p>Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días multa.</p> <p>Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> <p>Este delito no se sujetará a las reglas de la prescripción, por lo que no prescribirá bajo los supuestos a que ellas se refieren.</p> <p><b>ARTICULO 6.-</b> Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público del Distrito Federal, que de cualquier forma prive de la libertad a una o más personas, o bien, ordene, autorice, apoye, consienta, o tolere que otros lo hagan, seguida de la falta de información o la negativa a reconocer la existencia de tal privación o a proporcionar información sobre su paradero o localización, substrayendo con ello a la víctima de la protección de la Ley e impidiendo el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes vigentes en el Distrito Federal; y, se le impondrá una pena de veinte a cuarenta años de prisión y multa de 67,290 a 100,935 Unidades de Cuenta, además de la destitución e inhabilitación definitiva a ejercer un cargo, empleo o comisión en la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.</p> <p>También comete el delito de desaparición forzada el particular que por orden, autorización, aquiescencia o con el apoyo de uno o más servidores públicos del Gobierno Distrito Federal realice los actos descritos en el párrafo anterior, y se le impondrá una pena de quince a treinta años de prisión y multa de 16,822 a 20,187 Unidades de Cuenta, además de la inhabilitación definitiva a ejercer un cargo, empleo o comisión en la Administración Pública del Distrito Federal.</p> <p>Las sanciones impuestas en estos casos, serán independientes de las que lleguen a determinarse por la comisión de otros delitos.</p>



**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

		<p>Este delito no prescribirá.</p> <p><b>ARTÍCULO 7.-</b> Comete el delito de desaparición por particulares, la persona que no teniendo el carácter de servidor público del Gobierno del Distrito Federal y que sin actuar por orden, autorización, aquiescencia o apoyo de uno o más servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, priven de cualquier forma la libertad de la o las personas, o bien autorice, apoye, consienta o tolere que otros lo hagan, seguida de la falta de información o la negativa a reconocer la existencia de tal privación con la finalidad de ocultar o no proporcionar información sobre el paradero o localización de la víctima; y, se le impondrá una pena de quince a treinta años de prisión y multa de 67,290 a 100,935 Unidades de Cuenta.</p> <p>Las sanciones impuestas en estos casos, serán independientes de las que lleguen a determinarse por la comisión de otros delitos.</p> <p>Este delito no prescribirá.</p>
Durango	Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Durango.	<p><b>Artículo 158.</b> Al servidor público que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de diez a treinta años y multa de setecientos veinte a dos mil ciento sesenta días de salario, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años.</p> <p>Las mismas penas se impondrán al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior.</p> <p>Las penas previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el sujeto activo suministre información que permita esclarecer los hechos y en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p>
Estado de México		No se encuentra tipificada
Guanajuato	Código Penal del Estado de Guanajuato.	<p><b>Artículo 262-a.-</b> Al servidor público que propicie o mantenga dolosamente el ocultamiento de una o varias personas que hubieren sido previamente detenidas por autoridad, se le aplicará de cinco a cuarenta años de prisión, de mil a dos mil días multa, destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro por el mismo término de la pena privativa de libertad impuesta.</p> <p><b>Artículo 262-b.-</b> Si se suspende el ocultamiento de manera espontánea dentro de las setenta y dos horas de haberse realizado, la pena privativa de libertad será de uno a cinco años de prisión y multa de cien a quinientos días, destitución del empleo cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro por el mismo término de la pena privativa de libertad impuesta.</p>
Guerrero	Ley para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Guerrero	<p><b>Artículo 3.-</b> Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que en ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas detenga, prive de la libertad y mantenga oculta a una o más personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan, cualesquiera que sea el método y motivación utilizados, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información fidedigna sobre el paradero de la o de las víctimas, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes.</p> <p>Serán igualmente considerados como sujetos activos del delito de desaparición forzada de personas; aquellas personas que aun cuando no sean formalmente autoridades ni funcionarios, actúen aprovechando la autorización, el apoyo o la aquiescencia de funcionarios públicos.</p> <p><b>Artículo 4.-</b> A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas, se le sancionará con pena privativa de la libertad de veinte a cuarenta años de prisión y multa de quinientos a mil salarios mínimos vigentes en la región, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por el tiempo que dure la pena de prisión impuesta.</p> <p>El que cometa este delito no tendrá derecho a gozar de la conmutación de sanciones, remisión parcial de la pena, tratamiento preliberacional, libertad preparatoria o cualquiera de los otros beneficios que la Ley respectiva establece.</p>
Hidalgo	Código Penal para el Estado de Hidalgo	<p><b>Artículo 322. TER.-</b> Comete el delito de desaparición forzada de personas, y se le impondrá prisión de veinte a cuarenta años, multa de 200 a 500 días y privación de su cargo e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el máximo de la punibilidad señalada; al servidor público que actuando con ese</p>



**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

		<p>carácter o aduciendo su cargo, por sí o a través de un tercero, tenga conocimiento o intervenga de cualquier modo, en la detención legal o privación ilegal de la libertad de una o varias personas, propiciando o manteniendo dolosamente su ocultamiento, al negarse a reconocer la privación de la libertad o a proporcionar información sobre el paradero de la víctima.</p> <p>Se impondrá la misma punibilidad a quien, aun careciendo de la calidad de servidor público, pero instigado, apoyado o autorizado por éste, explícita o implícitamente, realice o participe en la desaparición forzada de una persona.</p> <p>El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de desaparición forzada de personas o el paradero de la víctima, está obligado a denunciarlo de inmediato; si no lo hiciera, se le impondrán de diez a veinte años de prisión, multa de 100 a 300 días y suspensión del cargo hasta por el máximo de la punibilidad señalada.</p> <p>Las penas previstas en este artículo, podrán ser disminuidas hasta en una tercera parte, en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> <p>No podrá invocarse como causa de justificación, en la comisión de la conducta descrita en el párrafo primero de este artículo, la orden de un superior jerárquico o de cualquier otra autoridad.</p> <p>La oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta.</p>
<p>Jalisco</p>	<p>Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco</p>	<p><b>Artículo 154-A.</b> Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público o integrante de los cuerpos de seguridad pública que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la negativa de reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona.</p> <p>Es sujeto activo del delito de desaparición forzada de personas quien intervenga actuando con la autorización, la ayuda, la aquiescencia o tolerancia directa o indirecta de servidores públicos o de integrantes de seguridad pública.</p> <p>Serán igualmente considerados como sujeto activo el particular que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, aunque en ello no participen servidores públicos en ningún grado.</p> <p>El delito de desaparición forzada se considera permanente e imprescriptible.</p> <p><b>Artículo 154-B.</b> Se impondrá una pena de doce a cuarenta años de prisión y multa de seiscientos a mil días de salario mínimo a quien cometa el delito de desaparición forzada de personas.</p> <p>Se incrementará la pena hasta en una tercera parte cuando la víctima del delito sea menor de edad, mujer, persona con discapacidad, indígena o persona de la tercera edad.</p> <p>Si dentro de los cinco días siguientes a su detención se diera la liberación de la víctima, la pena aplicable será de seis a doce años de prisión, sin perjuicio del concurso de delitos.</p> <p>Las penas previstas para el delito de desaparición forzada se aumentarán hasta el doble cuando la desaparición forzada sea perpetrada como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil.</p> <p>Estas penas podrán ser disminuidas hasta en cincuenta por ciento en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos y cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> <p>El Estado proporcionará medidas de protección y resguardará la identidad de la persona o personas que sirvan como testigos o que proporcionen información que conduzca a la efectiva localización de la víctima, con el fin de salvaguardar su integridad física.</p> <p><b>Artículo 154 C.</b> Al servidor público o integrante de los cuerpos de seguridad pública que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además de las penas anteriores, se le destituirá del cargo y se le inhabilitará permanentemente para desempeñar cargo, comisión o empleo públicos.</p>
<p>Michoacán</p>	<p>Código Penal del Estado de Michoacán</p>	<p><b>Artículo 230.-</b> Comete el delito de desaparición forzada el servidor público o el particular que actuando con la autorización, apoyo, consentimiento, conocimiento o dirección de aquél u otro servidor público; detenga, arreste, aprehenda o prive de la libertad en cualquier otra forma a una persona o facilite tal privación, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento del paradero de la víctima o impida a esta el ejercicio de su derecho de protección legal y de las garantías procesales que otorga la ley.</p> <p><b>Artículo 231.-</b> El delito de desaparición forzada de personas, será sancionado con pena privativa de la libertad de veinte a treinta años de prisión, e inhabilitación definitiva para ejercer la función pública.</p> <p>La pena podrá ser aumentada hasta una tercera parte cuando:</p>



**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

		<p>I. Quien lo cometa sea superior jerárquico de un servidor público participante en la comisión del delito que haya tenido conocimiento de su comisión y no ejerciere su autoridad para evitarlo;</p> <p>II. El sujeto pasivo del delito sea persona con discapacidad, migrante, menor de dieciocho años, mayor de sesenta y cinco años, mujer embarazada, indígena, periodista, defensor de derechos humanos o sociales;</p> <p>III. La víctima haya sido sometida a tortura, tratos crueles e inhumanos, lesiones o sea violentada sexualmente;</p> <p>IV. Se cometa con el propósito de ocultar o asegurar la impunidad de otro delito;</p> <p>V. Se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil y con conocimiento de dicho ataque; o,</p> <p>VI. Como consecuencia de la desaparición forzada se ocasione la muerte de la víctima.</p>
Morelos	Código Penal para el Estado de Morelos	<p><b>Artículo 148 QUINTUS.-</b> Al servidor público del Estado de Morelos que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de quinientos a mil días multa, destitución e inhabilitación definitiva para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión del servicio público.</p> <p>Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días multa.</p> <p>Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> <p><b>Artículo 148 SEXTUS.-</b> Se impondrá de treinta a cincuenta años de prisión, cuando en la comisión del delito de desaparición forzada de personas concurriere alguna de las agravantes siguientes:</p> <p>I. Que por causa o con ocasión de la desaparición forzada a la víctima le sobrevenga la muerte;</p> <p>II. Que la víctima haya sido sometida a tortura, tratos crueles e inhumanos o lesiones;</p> <p>III. Que los responsables del delito realicen acciones tendientes a ocultar el cadáver de la víctima;</p> <p>IV. Que la víctima sea violentada sexualmente;</p> <p>V. Que la víctima tenga alguna discapacidad, mujer embarazada, persona menor de 18 años o mayor de sesenta años o madre o padre de hijos menores de edad;</p> <p>VI. Que se cometa con el propósito de ocultar o asegurar la impunidad de otro delito;</p> <p>VII. Que sea cometida contra testigos o víctimas de hechos punibles;</p> <p>VIII. Que se ejecute como consecuencia de una práctica policial en la investigación y persecución de los delitos y;</p> <p>IX. Que haya sido ejecutada por un grupo en asociación delictuosa.</p> <p>Las penas a que se refiere el presente artículo, se aplicarán con independencia de las que puedan corresponder, por otros delitos cometidos en las circunstancias anteriores.</p>
Nayarit	Código Penal para el Estado de Nayarit	<p><b>ARTÍCULO 329.-</b> Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que en ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas, prive de la libertad, mantenga oculta o desaparecida a una o más personas, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre el paradero de la o de las víctimas.</p> <p>Es igualmente responsable del delito de desaparición forzada de personas, aquel que sin ser servidor público, incurra en la conducta descrita en el párrafo anterior, con la autorización, ayuda, aquiescencia o tolerancia de servidores públicos.</p> <p>Se impondrá una pena de doce a cuarenta años de prisión y multa de cuatrocientos a mil días a quien cometa el delito de desaparición forzada de personas, así como destitución e inhabilitación de cinco a veinte años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos. Igualmente será responsable del delito de desaparición forzada de personas y será acreedor a una pena de cuatro a ocho años de prisión y multa de cuatrocientos a setecientos días, así como destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, comisión o empleo públicos de tres a diez años, el servidor público que sin ser participe y teniendo conocimiento de la perpetración de este delito, no diere aviso a la autoridad competente o conociendo los planes para su comisión, no adopte las medidas necesarias para evitarlo.</p> <p>Las penas previstas en los dos párrafos anteriores podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio del responsable, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en la mitad, cuando contribuya a lograr la localización y liberación de la víctima con vida.</p> <p>La pena que corresponda se incrementará hasta en una tercera parte, cuando la víctima sea menor de edad o incapaz, mujer embarazada, persona mayor de sesenta años o perteneciente a comunidad indígena.</p> <p>El delito de desaparición forzada se considera permanente, en tanto no se logre la</p>



**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

		<p>localización de la víctima o sus restos. Los términos para la prescripción previstos en este Código, respecto del delito de desaparición forzada de personas, comenzarán a computarse a partir de que se localice a la víctima o sus restos.</p>
Nuevo León	Código Penal para el Estado de Nuevo León	<p><b>Artículo 432.-</b> Comete el delito de desaparición forzada de persona el servidor público, o el particular que actuando con la autorización, apoyo, consentimiento, conocimiento o dirección de aquel u otro servidor público; detenga, arreste, aprehenda o prive de la libertad en cualquier otra forma a una persona o facilite tal privación, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento del paradero de la víctima, con lo cual se impide el ejercicio de recursos legales y las garantías procesales procedentes. Este delito se considera permanente hasta en tanto no se establezca el paradero o destino de la víctima. Si durante la comisión del delito se cometiere otro en contra de la víctima, se aplicaran las reglas del concurso. <b>Artículo 433.-</b> A quien cometa el delito de desaparición forzada de persona, se le sancionara con pena de quince a cuarenta años de prisión y multa de cuatro mil a ocho mil cuotas.</p>
Oaxaca	Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca	<p><b>Artículo 348 Bis D.-</b> Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que por sí o a través de otros realice, consienta, autorice o apoye la privación de la libertad de una o más personas y propicie o mantenga su ocultamiento bajo cualquier forma, se niegue a reconocer dicha privación de la libertad o se niegue a informar sobre el paradero de la persona. Lo dispuesto en el párrafo anterior, también podrá ser cometido por un particular cuando actúe por autorización, consentimiento o apoyo de un servidor público. Se equipara al delito de desaparición forzada de persona, la ocultación de familiares de víctimas de este delito o nacidos de una madre víctima de desaparición forzada, durante el cautiverio. <b>Artículo 348 Bis E.-</b> Al servidor público que cometa el delito de desaparición forzada de personas, se le impondrá una pena de prisión de veinte a treinta años de prisión y multa de trescientos a setecientos salarios mínimos, así como la inhabilitación por el tiempo de la pena fijada en la sentencia ejecutoriada, para el desempeño de cualquier cargo o empleos públicos. Al particular que cometa el delito de desaparición forzada de personas, se le impondrán prisión de cinco a veinticinco años y multa de doscientos a quinientos salarios mínimos. La pena de prisión podrá ser disminuida hasta en una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando administre información que permita esclarecer los hechos; y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p>
Puebla	Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla	<p><b>Artículo 304 Bis.-</b> Al servidor público que con motivo de sus atribuciones sin causa legítima, detenga a una o varias personas con la finalidad de ocultarlo, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días de salario mínimo, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años. Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días de salario mínimo.</p>
Querétaro	Ley para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Desaparición de Personas en el Estado de Querétaro	<p><b>Artículo 4.</b> Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que actúe con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de servidores públicos, que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona. Esta conducta será sancionada con una pena de quince a cuarenta y cinco años de prisión y de quinientos a setecientos cincuenta días multa, sin perjuicio del concurso de delitos. <b>Artículo 5.</b> Comete el delito de desaparición de personas por particulares, el que sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia de servidores públicos, prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona. Esta conducta será sancionada con una pena de doce a cuarenta años de prisión y de cuatrocientos a setecientos días multa, sin perjuicio del concurso de delitos.</p>
Quintana Roo	<b>No se encuentra tipificada</b>	
San Luis Potosí	Código Penal del Estado de San Luis	<p><b>Artículo 157.</b> Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que en ejercicio de sus atribuciones, o con motivo de ellas, detenga, prive de la libertad y</p>



**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

	Potosí	<p>mantenga oculta a una o más personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan, cualesquiera que sea el método y motivación utilizados, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información fidedigna sobre el paradero de la o de las víctimas, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes.</p> <p>Este delito se castigará con una pena de quince a cuarenta años de prisión; y sanción pecuniaria de mil quinientos a cuatro mil días de salario mínimo, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años.</p> <p>La misma sanción privativa de libertad y pecuniaria que señala el párrafo anterior, se aplicará al particular que por orden, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, participe en la comisión del delito de desaparición forzada de personas.</p> <p>El delito al que se refiere este capítulo es de consumación permanente en tanto no se tenga conocimiento del paradero de la víctima, por lo que no prescribe ni la acción penal, ni las penas que deriven de su comisión.</p>
Sinaloa	Código Penal para el Estado de Sinaloa	<p><b>Artículo 172 Bis.-</b> Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público o la persona o grupo de personas que actuando con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado o sus servidores públicos, arreste, detenga, secuestre o prive de cualquier otra forma de su libertad a una persona, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento o el paradero de la persona desaparecida, con lo cual se le impide a ésta el ejercicio de recursos legales y las garantías procesales procedentes.</p> <p><b>Artículo 172 Bis A.-</b> A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas, se le sancionará con pena de veinticinco a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa; en caso de ser servidor público se le impondrá también inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos de diez a veinte años.</p> <p>Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a este Código le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten.</p> <p>El delito de desaparición forzada de personas se considerará permanente e imprescriptible.</p>
Sonora	Código Penal para el Estado de Sonora	<p><b>Artículo 181 Bis.-</b> Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta, a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes.</p> <p>Este delito se considera permanente hasta en tanto no se establezca el paradero o destino de la víctima.</p> <p>Si durante la comisión del delito se cometiere otro en contra de la víctima, se aplicarán las reglas del concurso.</p> <p><b>Artículo 181 Bis 1.-</b> A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de quince a cuarenta años de prisión, además de la inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión pública de diez a veinte años.</p>
Tabasco	<b>No se encuentra tipificada</b>	
Tamaulipas	<b>No se encuentra tipificada</b>	
Tlaxcala	Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala	<p><b>Artículo 249.</b> Al servidor público que con motivo de sus atribuciones, prive de su libertad personal y mantenga oculta a una o varias personas o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de diez a treinta años y multa de setecientos veinte a dos mil ciento sesenta días de salario, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años.</p> <p>Las mismas penas se impondrán al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior.</p> <p>Las penas previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el sujeto activo suministre información que permita esclarecer los hechos y en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p>
Veracruz	Código Penal para el Estado Libre y	<p><b>Artículo 318 Bis.</b> Comete el delito de desaparición forzada de persona el servidor público que realice, ordene, autorice, consienta, tolere, apoye o conozca de la detención o privación de la libertad de una persona y además incurra en una o más de las siguientes</p>



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

	Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave	hipótesis: a). Se niegue a reconocer dicha detención o privación de la libertad; b). Omita dolosamente o se niegue a rendir informe sobre dicha detención o privación de libertad; c). Oculte o mantenga dolosamente el ocultamiento de la víctima; d). Se niegue a informar sobre cualquier dato que tenga sobre la detención, la privación de libertad o el paradero de la víctima; e). Dolosamente proporcione información falsa o rinda informes falsos sobre la detención, la privación de libertad o el paradero de la víctima. Al servidor público que cometa el delito de desaparición forzada de persona, se le impondrá una pena de diez a treinta años de prisión y multa de mil a cuatro mil días de salario, además de la inhabilitación definitiva para ejercer la función pública.
<b>Yucatán</b>		<b>No se encuentra tipificada</b>
<b>Zacatecas</b>	Código Penal para el Estado de Zacatecas	<b>Artículo 195 Ter.-</b> Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención. <b>Artículo 195 Quater.-</b> A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión y multa de doscientas a trescientas cuotas.

Ahora bien, por lo que toca a la normativa de orden internacional, debe recordarse que México forma parte de diversos instrumentos internacionales en los que se prevé la desaparición forzada de personas, lo que implica que, conforme a nuestra Ley Suprema y diversos criterios jurisprudenciales, sus disposiciones constituyan obligaciones vinculantes e irrenunciables frente a las que se tiene el deber de dar cuenta.

En otras palabras expresado, el delito de desaparición forzada se encuentra previsto también en diversos instrumentos internacionales que, conforme a los artículos 1º y 133 de nuestra Constitución y de acuerdo al control de convencionalidad, constituyen derecho positivo y, por tanto, obligatorio para todos los servidores públicos de nuestro país.<sup>5</sup> Sin embargo, en muchos casos las normas no son de carácter auto-aplicativas, o lo son en un sentido muy vago, por lo que se requiere de la armonización legislativa que les permita instrumentarse.

<sup>5</sup> Como referencia adicional, cabe señalar que entre las múltiples determinaciones contenidas en la sentencia del caso Radilla, se determina en su párrafo 339 que: "Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un "control de convencionalidad" ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana."



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Al respecto, se cita la siguiente tesis de nuestro máximo tribunal:

**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.**

*De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano; adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales; aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.<sup>6</sup>*

Ahora bien, a nivel internacional, los principales instrumentos en la materia son la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra

<sup>6</sup> El Tribunal Pleno, el 28 de noviembre de 2011, aprobó, con el número LXVII/2011(9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal. Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

las Desapariciones Forzadas, de 18 de diciembre de 1992<sup>7</sup> y la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, del 23 de septiembre de 2005<sup>8</sup>. Esta última, vigente para México desde 2010, define la desaparición forzada como:

*(...) el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa de reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.” (Artículo 2)*

Además, señala dicho instrumento que:

*“Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2. que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables.” (Artículo 3).*

Cómo se puede apreciar, de acuerdo con la Convención Internacional citada, una desaparición forzada se define por tres elementos acumulativos:

1. La privación de libertad contra la voluntad de la persona interesada;
2. La participación de agentes gubernamentales, al menos indirectamente por aquiescencia;
3. La negativa a revelar la suerte o el paradero de la persona interesada.

En cuanto al procedimiento y actuación de las autoridades, el artículo 12 de la Convención citada indica:

#### *“Artículo 12*

1. *Cada Estado Parte velará por que toda persona que alegue que alguien ha sido sometido a desaparición forzada tenga derecho a*

<sup>7</sup> Resolución 47/133 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>8</sup> Resolución 61/177 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*denunciar los hechos ante las autoridades competentes, quienes examinarán rápida e imparcialmente la denuncia y, en su caso, procederán sin demora a realizar una investigación exhaustiva e imparcial. Se tomarán medidas adecuadas, en su caso, para asegurar la protección del denunciante, los testigos, los allegados de la persona desaparecida y sus defensores, así como de quienes participen en la investigación, contra todo maltrato o intimidación en razón de la denuncia presentada o de cualquier declaración efectuada.*

*2. Siempre que haya motivos razonables para creer que una persona ha sido sometida a desaparición forzada, las autoridades a las que hace referencia el párrafo 1. iniciarán una investigación, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia formal.*

*3. Los Estados Partes velarán para que las autoridades mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo:*

*a) Dispongan de las facultades y recursos necesarios para llevar a cabo eficazmente la investigación, inclusive el acceso a la documentación y demás informaciones pertinentes para la misma;*

*b) Tengan acceso, previa autorización judicial si fuera necesario, emitida a la mayor brevedad posible, a cualquier lugar de detención y cualquier otro lugar donde existan motivos razonables para creer que pueda encontrarse la persona desaparecida.*

*4. Cada Estado Parte tomará las medidas necesarias para prevenir y sancionar los actos que obstaculicen el desarrollo de las investigaciones. En particular, deberán garantizar que las personas de las que se supone que han cometido un delito de desaparición forzada no estén en condiciones de influir en el curso de las investigaciones; ejerciendo presiones y actos de intimidación o de represalia sobre el denunciante, los testigos, los allegados de la persona desaparecida y sus defensores, así como sobre quienes participan en la investigación." (El subrayado es propio)*

En ese mismo sentido, la Convención en comento, estableció el Comité contra las Desapariciones Forzadas y el Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, los cuales tienen como misión colaborar y coordinar sus actividades con el fin de fortalecer los esfuerzos conjuntos para prevenir y erradicar las desapariciones.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Por lo que hace al Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, derivado de su visita a México en marzo de 2011, desarrolló una amplia agenda con autoridades federales y estatales, así como con víctimas y familiares, organizaciones sociales y especialistas académicos. En su informe, derivado de su visita a México, el citado Grupo<sup>9</sup> emitió diversas recomendaciones generales, de las que se pueden destacar las siguientes:

*“Que se reconozca la dimensión del problema de la desaparición forzada como el primer paso necesario para desarrollar medidas integrales y efectivas para su erradicación”.*

*“La generación de datos estadísticos, desagregados por sexo, edad, lugar y autoridades presuntamente involucradas, sobre las desapariciones forzadas para desarrollar políticas de prevención, erradicación, investigación, sanción y reparación”.*

*“El delito de desaparición Forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y que a la brevedad se apruebe una ley general sobre las Desapariciones forzadas involuntarias.”*

*“Con la participación de los familiares de las víctimas; establecer un registro nacional de personas desaparecidas que garantice que los familiares, abogados, Defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro; permitir la declaración de ausencia consecuencia de la desaparición forzada; asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos; y garantizar el derecho a la reparación integral.”*

<sup>9</sup> Citado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *La Desaparición Forzada en México: Una Mirada desde los Organismos del Sistema de Naciones Unidas*, pp. 51 y 52, noviembre de 2015. Disponible en [http://www.hchr.org.mx/images/20151022\\_DesapForz\\_IBA\\_ONUDH\\_WEB.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/20151022_DesapForz_IBA_ONUDH_WEB.pdf)

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

En ese tenor, y de acuerdo al Informe citado<sup>10</sup>, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias recibió información diversa sobre el número de desapariciones forzadas, desprendiéndose que:

*“La CNDH registró un aumento sostenido en el número de quejas recibidas sobre desapariciones forzadas, pasando de cuatro quejas en 2006 a 77 en 2010.”*

*“El Programa de Personas Desaparecidas de la CNDH registró la presunta desaparición de 346 personas en el 2010. La PGR ha iniciado 63 averiguaciones previas por el delito de desaparición forzada (49 relacionadas con la —Guerra Sucia).”*

*“Por su parte, organizaciones civiles reportaron que —de acuerdo con sus estimaciones— más de 3.000 personas habrían sido desaparecidas en el país desde el 2006. De acuerdo con la información recibida por el Grupo de Trabajo, algunas de éstas podrían calificarse como desapariciones forzadas debido a la participación directa o indirecta de agentes estatales. Sólo mediante una investigación independiente, imparcial y completa se puede descartar una potencial desaparición forzada. Por ende, el número de casos de desaparición forzada no puede ser establecido a cabalidad sin la debida investigación.”*

*“Las autoridades federales sostuvieron que el 92% de los delitos cometidos en México se encuentran en el fuero local y no federal.”*

En lo que hace al sistema regional de protección de los derechos humanos, la desaparición forzada se prevé en la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, adoptada en Belem do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994 y en vigor desde el 28 de marzo de 1996, siendo México parte desde 2002. En esta Convención se define a la desaparición forzada (artículo II) como:

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*, citado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*(...) la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.*

De la misma manera, en el instrumento interamericano citado se señala la obligación del Estado de adoptar medidas internas para tipificar como delito a esta figura. Así, señala su artículo I:

*“Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a:*

- a) No practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales;*
- b) Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo;*
- c) Cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas; y*
- d) Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente Convención.”*

Como se desprende de las disposiciones recién señaladas, existen obligaciones del Estado que deben ser asumidas para encontrar a la persona desaparecida de una manera rápida y sin trabas o, en su caso, facilitar todo proceso de investigación con el acopio de facultades y recursos que, en nuestro país, aún carecen gran parte de las autoridades locales.

El valor de los instrumentos jurídicos señalados es de pleno derecho y constituye, por tanto, una obligación ineludible para todas las autoridades del Estado en sus distintos órdenes. Por si fuera poco, la problemática de las desapariciones resulta tan preocupante para la comunidad internacional,



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

dando cuenta de ello también las diversas sentencias en la materia que han sido emitidas por tribunales internacionales, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) que se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre la desaparición forzada.

#### ***Algunos criterios judiciales relacionados.***

En lo que hace a nuestro derecho interno, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no son *soft law*, recomendaciones potestativas u otra forma jurídica alternativa que carezca de carácter vinculante para el Estado Mexicano. Por el contrario, México aceptó su jurisdicción desde 1998 y, por tanto, las sentencias que dicha Corte emita son obligatorias para los servidores públicos de todos los niveles y, consecuentemente, deben ser cumplidas a cabalidad. Dicho criterio ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), tal como se puede constatar en la siguiente tesis:

**SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO.** *El Estado Mexicano ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; por ello, cuando ha sido parte en una controversia o litigio ante esa jurisdicción, la sentencia que se dicta en esa sede, junto con todas sus consideraciones, constituye cosa juzgada, correspondiéndole exclusivamente a ese órgano internacional evaluar todas y cada una de las excepciones formuladas por el Estado Mexicano; tanto si están relacionadas con la extensión de la competencia de la misma Corte o con las reservas y salvedades formuladas por aquél. Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun como tribunal constitucional, no es competente para analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es correcta o incorrecta; o si excede en relación con las normas que rigen su materia y proceso. Por tanto, la Suprema Corte no puede hacer ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que para el*



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*Estado Mexicano dichas sentencias constituyen cosa juzgada. Lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos. Así, las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional son obligatorias para todos los órganos del Estado Mexicano, al haber figurado como parte en un litigio concreto, siendo vinculantes para el Poder Judicial no sólo los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en ella.<sup>11</sup>*

En adición a lo anterior, y como un gran avance jurisdiccional derivado de la Contradicción de Tesis 293/2011, la SCJN fue más allá al establecer que, aún y cuando en el caso concreto de la Corte de San José no hubiera sido parte el Estado mexicano, la jurisprudencia interamericana le resulta vinculante. Así puede apreciarse de la tesis derivada de dicha contradicción:

**JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.** Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1º constitucional, pues el principio pro persona obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya

<sup>11</sup> El Tribunal Pleno, el 28 de noviembre de 2011, aprobó, con el número LXV/2011 (9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal. Varios 912/2010. 14 de julio de 2011: Unanimidad de once votos en relación con la obligatoriedad de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; votaron con salvedades: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y Luis María Aguilar Morales. Mayoría de ocho votos en cuanto a la posibilidad de revisar si se configura alguna de las excepciones del Estado Mexicano al reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de aquélla, o alguna de las reservas o declaraciones interpretativas formuladas por el Estado Mexicano; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio:



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.<sup>12</sup>

La CoIDH tiene en su jurisprudencia diversos casos en los que la figura de la desaparición forzada de personas ha sido ampliamente desarrollada. Sobre México recaen dos sentencias en la materia: la primera de ellas corresponde al caso Campo Algodonero (González y otras Vs México) y la otra sobre el caso Radilla Pacheco.

#### Caso Campo Algodonero.

Esta resolución es relativa al caso planteado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las mujeres desaparecidas en Ciudad Juárez y en el que se constataron conductas totalmente reprochables como la actitud misógina, despótica y apática de las autoridades locales.

En la sentencia Campo Algodonero se advirtió cómo las autoridades locales, al acudir los familiares en búsqueda de apoyo, respondían que probablemente las víctimas “se habrían ido con su novio” o que “tendrían una vida reprochable”, así como también, recurrían a preguntas en torno a sus preferencias sexuales y conexas que dejaron claramente a la vista una actitud misógina y llena de estereotipos.

<sup>12</sup> Tesis: P./J. 21/2014 (10a.). SCJN. 10a. Época; Instancia Pleno; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 5, abril de 2014, Tomo I; Pág. 204.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

La Corte de San José señaló que la indiferencia hacía los familiares y las víctimas son una muestra mínima del común denominador tratándose de desapariciones forzadas ocurridas en México.<sup>13</sup>

En este caso, la Corte interamericana reafirmó su jurisprudencia en el sentido de que:

*(...) no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre.*<sup>14</sup>

Lamentablemente, es ampliamente difundido que las autoridades locales tienden a ser omisas en este tema, bien por la falta de recursos o de capacitación, profesionalismo u otras tantas circunstancias. Sin embargo, como se señaló líneas atrás, ello no las exime de ser responsables por omisión al no cumplir con el deber de proteger y garantizar los derechos humanos y tampoco exime al Estado mexicano de su deber de garantía, ya que, finalmente, el único responsable internacionalmente ante las violaciones de derechos humanos es el propio Estado.

En consecuencia, ante la omisión de las autoridades locales, debe corresponder a la federación la adopción de medidas necesarias que corrijan esta situación y que permitan a México cumplir con su ineludible deber de prevenir, respetar y garantizar los derechos humanos.

#### Caso Radilla Pacheco Vs México.

En lo que corresponde a este caso, relativo a la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco en 1974 y cometida a manos de efectivos del ejército en el Estado de Guerrero, la Corte Interamericana dispuso que:

<sup>13</sup> Caso González y otras Vs. México: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafo 200-208.

<sup>14</sup> *Ibíd.* Párrafo 243.

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*“... El Estado deberá adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 215 A del Código Penal Federal con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en los términos de los párrafos 343 a 344 de la presente Sentencia.”*

En este caso, se condenó al Estado mexicano quien, como sujeto internacional, debe cumplir con las determinaciones de la Corte Interamericana. En otras palabras, se pronunció sobre la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la desaparición forzada del Señor Radilla.

Por otra parte, cabe destacar que dicha resolución motivó un histórico debate en la Suprema Corte de Justicia con relación a la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de las obligaciones derivadas para el Poder Judicial de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana contra México, así como de la entrada en vigor de la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011. Fue así, que se adoptaron importantes decisiones que tienen que ver con la cláusula de convencionalidad y la determinación de limitar la jurisdicción militar en casos de violaciones a derechos humanos en contra de civiles por parte de miembros de las fuerzas armadas.

Finalmente, respecto a la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco, se determinó responsabilidad para el Estado Mexicano y no para una entidad federativa en particular:

***Algunos estudios, recomendaciones, informes e instrumentos elaborados.***



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

A la par de los casos antes indicados, organizaciones internacionales y nacionales se han dado a la tarea de visibilizar información que revela el grave problema que, en el rubro de desapariciones, enfrenta nuestro país. En ese contexto, cabe mencionar que el **Grupo de trabajo de la ONU sobre las desapariciones forzadas o involuntarias** (el Grupo de Trabajo), en su visita a nuestro país en 2011, detectó diversos problemas y formuló sendas recomendaciones.

En su Informe de misión a México realizado con motivo de tal visita, el Grupo detectó faltas de coordinación entre instituciones y órganos de gobierno en la materia y problemas del Estado mexicano para trabajar conjuntamente y hacer justicia a las víctimas de desapariciones forzadas, así como a sus familiares. Se estima oportuno mencionar algunas de las recomendaciones que hizo el Grupo de Trabajo a México:

*“... garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los códigos penales de todas las entidades federativas y la armonización de la definición de la desaparición forzada de la legislación penal con lo establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos relevantes; garantizar la coordinación entre las autoridades responsables de la seguridad pública con el objetivo de prevenir e investigar adecuadamente la desaparición forzada de personas; garantizar la jurisdicción de los tribunales civiles en todos los asuntos relacionados con las desapariciones forzadas; establecer un programa nacional de búsqueda de personas que cuente con un protocolo de acción inmediata; y garantizar el derecho a la reparación integral a las víctimas de desaparición forzada.”<sup>15</sup>*

<sup>15</sup> Informe de misión a México. Grupo de trabajo de la ONU sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2012: Pág. 13.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Asimismo, el Grupo de Trabajo durante su visita a México en 2011, en conjunto con el Gobierno mexicano, realizó acciones con el fin de detectar, investigar y colaborar con el Estado en el fortalecimiento de esfuerzos conjuntos para erradicar y disminuir la cifra de desapariciones forzadas de nuestro país.

Durante su estancia en el país, se informó al Grupo de Trabajo sobre el descubrimiento de fosas comunes y casos que se han presentado respecto a la problemática de desapariciones forzadas. Así, bajo esa tesitura, el Grupo de Trabajo concentró sus estudios en la delincuencia organizada y en la impunidad de autoridades del Estado que han cometido desapariciones forzadas.

Igualmente, el Grupo de Trabajo detectó un problema en la falta de coordinación de las instituciones y autoridades del Estado, las cuales trabajan de manera individual y dispersa con respecto a la búsqueda de las personas desaparecidas o no encontradas, por lo que señalaron que el delito de desaparición forzada en México requiere un marco legal homologado en los ámbitos federal y estatales que permita combatir dicho delito, así como a las autoridades actuar con transparencia, coordinación y armonización.

Precisó que los delitos de desaparición forzada no pueden ser olvidados y quedar impunes, pues el Estado debe regular, en sus leyes, el derecho de las víctimas a una plena justicia: *"De acuerdo con varias fuentes, las autoridades —especialmente los Ministerios Públicos— intentan desacreditar a las personas desaparecidas declarando que estaban involucradas con grupos delictivos sin ninguna evidencia o investigación en su contra. En varios casos, familiares de las personas desaparecidas*



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*forzosamente han sido objeto de intimidaciones, amenazas y represalias por haber exigido una adecuada investigación.”<sup>16</sup>*

El Grupo de Trabajo enfatizó sobre el “derecho a la verdad” y observó que muchas de las familias de las víctimas en México desconocen la verdad sobre la suerte y el paradero de sus seres queridos; igualmente, encontró fallas en las instituciones del Estado, las cuales, lejos de investigar y comunicar a las familias sobre el paradero de la persona desaparecida, obstaculizan una búsqueda exitosa porque la base de datos es descentralizada.

El Grupo de Trabajo recomienda establecer un programa nacional de búsqueda de personas, señalando que el mismo debe contemplar los siguientes parámetros:

- a) Implementar la búsqueda ex officio y sin dilación en casos de desapariciones;
- b) Coordinar los esfuerzos de las diferentes agencias de seguridad para localizar a la persona;
- c) Eliminar cualquier obstáculo legal o fáctico que reduzca la efectividad de la búsqueda o evite que se inicie;
- d) Asignar los recursos humanos, financieros, logísticos, científicos, o de cualquier otro tipo necesarios para que la búsqueda se realice de forma exitosa;

---

<sup>16</sup> Ibídem, pág. 24

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

- e) Contar con personal altamente capacitado en la exhumación e identificación de restos mortales;
- f) Contrastar el reporte de la persona no localizada con todas las bases de datos existentes en la materia;
- g) Dar prioridad a la zona de búsqueda en donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida, sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas;
- h) Acceder y utilizar plenamente la Plataforma México; y
- i) Garantizar que el programa se ejecute con plena independencia presupuestaria y operativa.<sup>17</sup>

Como es sabido, el Estado mexicano atraviesa un arduo conflicto ante la presencia del narcotráfico y el crimen organizado, esta problemática hace más vulnerable a la sociedad mexicana debido a que el crimen organizado realiza desapariciones de personas y muchas de ellas han sido descubiertas en fosas clandestinas: *“La identificación de los restos en dichas fosas demuestran diferentes insuficiencias: tales como falta de equipos forenses profesionales para identificar propiamente los cuerpos, la notificación a los familiares, el cruzamiento de la información con diferentes bases de datos y conservación de archivos suficientes de aquellos cuerpos que fueron enterrados en cementerios municipales.”*<sup>18</sup>

En razón de ello, el Grupo de Trabajo hizo un llamado a las autoridades mexicanas para la creación de un registro que contemple la protección de la

<sup>17</sup> Ibidem, p. 38.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 27-28.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

información genética de los cuerpos de las víctimas, mantenga un registro de la desaparición de las personas y notifique el paradero a sus familiares:

*“El Grupo de Trabajo recomienda crear y mantener actualizada permanentemente una base de datos con la información personal disponible sobre víctimas de desapariciones forzadas a nivel nacional (tanto del fuero federal como del estatal) incluyendo información genética, principalmente el ADN y muestras de tejido obtenidas de restos mortales y de familiares de víctimas, con su previo consentimiento. El Estado debe proteger permanentemente la información personal en estas bases de datos.”<sup>19</sup>*

A la par de lo anterior, en el citado Informe de misión, otros de los temas abordados fue el relativo al *derecho a la reparación*. Con respecto a este tópico, el Grupo de Trabajo reconoció los avances legislativos del Congreso al incluir en el presupuesto de 2011 una partida para los casos de desapariciones forzadas. Sin embargo, destacó que aún se debía adoptar e implementar, en la legislación mexicana, una reparación adecuada e integral a las víctimas de desaparición forzada.

También se recomendó al Estado mexicano asegurar una plena independencia de sus órganos de gobierno para tratar el tema de las desapariciones forzadas y cumplir los instrumentos internacionales que el Estado mexicano ha ratificado para garantizar la protección de los derechos humanos, así como garantizar el derecho a la justicia y el combate a la impunidad.

En lo que hace a la estructura federal y, la consecuente distribución de competencias, el Grupo de Trabajo dio cuenta de la problemática que se

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 38.

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

presenta al carecer de un parámetro general a seguir en materia de desaparición forzada de personas.

La existencia de fuerzas de seguridad a nivel federal o estatal, señala el informe, dependiendo de quién haya sido el autor imputado, diluye la responsabilidad de las autoridades federales y locales. Además, se indica que la mayoría de los servidores públicos, organizaciones no gubernamentales y víctimas de desaparición forzada enfatizan el problema de la falta de coordinación vertical y horizontal entre las autoridades gubernamentales en la prevención y búsqueda de las personas desaparecidas, así como en su investigación.

En las reuniones que el grupo de trabajo celebró con autoridades federales, se explicó que algunas de las tareas relacionadas con las desapariciones forzadas eran de competencia estatal. Por su parte, las autoridades estatales informaron que el gobierno federal es el ámbito gubernamental competente en cuestiones centrales tal como el combate al crimen organizado, así como el responsable de garantizar la seguridad mediante la presencia de la Policía Federal, el Ejército y la Marina<sup>20</sup>.

Por su parte, *Human Rights Watch* concluyó en su Informe "Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada" que, en nuestro país, resulta habitual que las autoridades no respondan oportunamente cuando las víctimas, sus familiares o testigos denuncian las privaciones ilegales de la libertad en el momento en que éstas se producen.

Por el contrario, precisa dicho informe que cuando los familiares denuncian la desaparición, es común que los agentes del Ministerio Público y los funcionarios de seguridad no actúen inmediatamente conforme lo mandata la *Alerta Amber*. Equivocadamente, los agentes públicos indican que, por ley,

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 17-18.



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

aquellos deben esperar que transcurran varios días para presentar la denuncia formal y aconsejan a los familiares que sean ellos mismos quienes busquen a la persona desaparecida, lo que supone un serio riesgo para la familia. Otras veces, los agentes determinan prematuramente que no tienen competencia para investigar el caso o, bien, señalan que la persona desaparecida tiene algún nexo con actividades ilícitas y que por eso le ocurrió lo sucedido, o que se ha ido con alguna persona (novio, amante, etcétera).

El informe continúa señalando que en los casos en que los agentes del Ministerio Público sí inician una investigación, con frecuencia se solicita a los familiares de las víctimas que se ocupen de algunas tareas que son parte de la investigación y que deberían ser realizadas por los propios funcionarios; así, son los familiares quienes entrevistan testigos e intentan localizar a los presuntos responsables.

En todos los casos examinados, Human Rights Watch comprobó que se dependía de una manera desproporcionada, o incluso absoluta, de la colaboración de los familiares para llevar a cabo tareas de investigación básicas. En este círculo vicioso, los familiares asumen responsabilidades que corresponden a las autoridades porque saben que los funcionarios a cargo de la investigación no actuarán por iniciativa propia. Entonces, en lugar de cumplir con aspectos de la investigación que son de su incumbencia, algunos agentes del Ministerio Público y funcionarios de seguridad pública, delegan tareas a familiares de las víctimas.<sup>21</sup>

Además de depender excesivamente de los familiares, señala el informe, a menudo los agentes del Ministerio Público no adoptan medidas básicas para la investigación. Entre las omisiones documentadas se incluyen las siguientes: no entrevistar a familiares de las víctimas, testigos u otras

<sup>21</sup> Informe "Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada." Human Rights Watch. Estados Unidos de América, 2013. Pág. 7.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

personas que podrían haber aportado datos relevantes; no entrevistar a posibles responsables; no seguir pasos de investigación obvios como obtener los nombres de policías y soldados asignados a unidades implicadas en las desapariciones, y no visitar el lugar de los hechos para recabar pruebas.

En algunos casos, los agentes del Ministerio Público y funcionarios de seguridad pública extraviaron pruebas cruciales, como muestras de ADN de familiares de víctimas y cometieron errores al recopilar información clave sobre los hechos, tales como registrar datos erróneos respecto de dónde o cuándo desaparecieron las víctimas.

Además, se comenta en el informe que algunas instancias policíacas y judiciales falsificaron pruebas y, en otros casos, manipularon o destruyeron evidencias importantes, lo cual sugiere que podrían haberlo hecho con el fin de proteger a los responsables del delito.<sup>22</sup>

Todas estas demoras y omisiones injustificadas, señala el informe, provocaron la pérdida irreversible de información que podría haber salvado la vida de las víctimas y ayudado a ubicar a los responsables.

En 2013, en el trabajo *Enfrentarse a una pesadilla. La desaparición de personas en México*<sup>23</sup>, **Amnistía Internacional**, a través de una labor de investigación basada en entrevistas a familiares, testigos y organizaciones de derechos humanos; además de una exhaustiva revisión a los expedientes e información provista por autoridades, instituciones y órganos de gobierno, realizó un recuento sobre la magnitud del problema de las desapariciones en México. Derivado de lo anterior, Amnistía Internacional hizo un llamado a los

<sup>22</sup> Ibidem. Pág. 7-8.

<sup>23</sup> *Enfrentarse a una pesadilla. La desaparición de personas en México*, Amnistía Internacional, 2013. Disponible en: <https://amnistia.org.mx/contenido/junio-de-2013-enfrentarse-a-una-pesadilla-la-desaparicion-de-personas-en-mexico/>



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

gobiernos federal y estatales para que emprendieran acciones específicas<sup>24</sup> entre las que destacan para los fines de este dictamen:

- *Armonizar la legislación federal y estatal con las normas internacionales de derechos humanos, entre otras medidas creando una Ley General sobre Desapariciones Forzadas.*
- *Tipificar, conforme a las normas internacionales, la desaparición forzada como delito separado en todos los estados y en la jurisdicción federal, de modo que se garantice que todas las denuncias de desapariciones se investigan exhaustivamente, con independencia de quién sea el presunto autor, y que el delito de desaparición forzada se enjuicia cuando haya indicios de implicación de funcionarios públicos, incluso cuando se trate de autorización, apoyo o aquiescencia.*
- *Asegurar que los funcionarios públicos acusados de no emprender investigaciones prontas, imparciales y exhaustivas sobre denuncias de desapariciones son investigados y se les hace rendir cuentas.*
- *Crear una base de datos detallada y fiable de ámbito nacional sobre personas desaparecidas, que incorpore información sobre ADN, así como una base de datos de ámbito nacional sobre restos no identificados, de conformidad con las mejores prácticas internacionales sobre localización e identificación de víctimas de desaparición, incluidos migrantes.*

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 16.



**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

- *Establecer un mecanismo nacional de búsqueda rápida basado en protocolos estandarizados acordados para dar respuestas interinstitucionales inmediatas, coordinadas y efectivas centradas en localizar vivas a las víctimas.*
- *Elaborar, implementar y supervisar protocolos estandarizados de investigación, en consulta con la sociedad civil, que garanticen la coordinación, cooperación y rendición de cuentas de los organismos municipales, estatales y federales con el fin de asegurar que se llevan a cabo investigaciones prontas, exhaustivas y eficaces de todas las desapariciones denunciadas.*

Como se esbozó anteriormente, otro escenario internacional en el que el tema de la desaparición forzada de personas en nuestro país fue motivo de preocupación es el correspondiente a la Segunda Evaluación de México ante el **Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas** (realizado en octubre de 2013). Debe señalarse que todas las recomendaciones en la materia, formuladas en el mismo, fueron aceptadas por el Estado mexicano, éstas son:

Recomendación	País	Respuesta
148.5 Reconocer la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada (CED), asegurar la incorporación de la Convención al marco jurídico nacional y crear un registro oficial de personas desaparecidas. Aceptar la competencia del CED para recibir peticiones individuales. Reconocer la competencia del CED de	Francia España Uruguay	Aceptada



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

conformidad con los artículos 31 y 32.		
148.15 Acelerar los esfuerzos con las Comisiones Unidas del Senado sobre Justicia, Defensa Nacional, y de Estudios Legislativos, para la pronta aprobación de la reforma para tipificar el delito de desaparición forzada conforme a las normas establecidas por la Convención Internacional en la materia, de conformidad con el párrafo 86 del informe.	Chile	Aceptada
148.52 Seguir esforzándose por que se investiguen debidamente las denuncias de casos de tortura, las detenciones arbitrarias y las desapariciones.	Turquía	Aceptada
148.54 Elaborar un protocolo nacional para la búsqueda de personas cuya desaparición se haya denunciado e investigar las denuncias de violaciones de derechos humanos y garantizar que los responsables sean enjuiciados y las víctimas obtengan una reparación.	Irán	Aceptada
148.55 Adoptar las medidas institucionales y jurídicas adecuadas para dar una respuesta eficaz al problema de las desapariciones forzadas y los homicidios internacionales impunes.	Uzbekistán	Aceptada
148.56 Aplicar las recomendaciones pendientes que figuran en el informe de diciembre de 2011 del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias.	Irlanda	Aceptada
148.57 Realizar una investigación a	Suiza	Aceptada



**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

fondo y sistemática de todas las denuncias de desapariciones forzadas, enjuiciar a los responsables y garantizar que todas las víctimas obtengan reparación, en particular las familias de las personas desaparecidas.		
148.58 Crear una base de datos de migrantes desaparecidos, y promover la cooperación de todas las autoridades para prevenir y sancionar los delitos contra este grupo.	Noruega	Aceptada
148.59 Redoblar sus esfuerzos en la lucha contra las desapariciones forzadas. Seguir adoptando medidas para abordar de forma efectiva el fenómeno de la desaparición forzada.	Argentina España	Aceptada
148.95 Fortalecer el sistema de justicia penal en el país, para investigar con prontitud y eficacia todos los supuestos casos de desapariciones forzadas, el uso desproporcionado de la fuerza, los ataques, las amenazas y el caso contra defensores de los derechos humanos y asegurar que los responsables sean enjuiciados y que las víctimas obtengan reparación.	Azerbaiyán	Aceptada

En adición a las recomendaciones que fueron formuladas al Estado mexicano en el Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, **el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU (CED)**, instancia encargada de supervisar el cumplimiento de la Convención Internacional para la protección de todas



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

las personas contra las desapariciones forzadas, en febrero de 2015, aprobó también una serie de observaciones y señalamientos en la materia.<sup>25</sup>

Al respecto, el citado Comité considera que el marco normativo en vigor, así como su aplicación y el desempeño de algunas autoridades competentes no se conforman plenamente con las obligaciones de la Convención. Relata que la información recibida por el Comité ilustra un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio del Estado parte, por lo que, en consecuencia, alienta al Estado mexicano a adoptar las recomendaciones que dicha instancia le emite y adoptar una ley que establezca distintos mecanismos para prevenir, investigar y sancionar todo lo relativo a la desaparición forzada.<sup>26</sup>

Igualmente, insta al Estado mexicano para que:

*“... adopte las medidas necesarias para asegurar que, tanto a nivel federal como estatal, la legislación y la práctica se ajusten plenamente a las obligaciones consagradas en la Convención. Al respecto, lo alienta a aprobar a la mayor brevedad posible una ley general que regule de manera integral los aspectos de la desaparición forzada contenidos en la Convención, en particular aquellos relativos a la prevención, investigación, juzgamiento y sanción de las desapariciones forzadas, así como a la búsqueda y situación legal de las personas desaparecidas. Asimismo, el Comité recomienda que se garantice la participación de las víctimas de desaparición forzada, las organizaciones de la sociedad civil y la CNDH en todo el proceso encaminado a la adopción de esta ley.”<sup>27</sup>*

<sup>25</sup> Comité contra la Desaparición Forzada Observaciones finales sobre el informe presentado por México, CED, 2015. Disponible en: [http://www.hchr.org.mx/images/2015\\_DesapForz\\_CNDH\\_ONUDH\\_WEB.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/2015_DesapForz_CNDH_ONUDH_WEB.pdf)

<sup>26</sup> Ibidem, p. 18, párrafo número 10.

<sup>27</sup> Ibidem, p. 19, párrafo número 16.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Agrega:

*“El Estado Mexicano deberá adoptar las medidas legislativas necesarias a fin de asegurar que a la mayor brevedad posible la desaparición forzada sea tipificada, tanto a nivel federal como estatal, como delito autónomo que se ajuste a la definición contenida en el artículo 2 de la Convención y que prevea penas apropiadas que tengan en cuenta su extrema gravedad. A la luz del artículo 8 de la Convención, debería también garantizar que, en caso de que se aplique un régimen de prescripción al delito de desaparición forzada, el plazo del mismo sea prolongado y proporcionado a su extrema gravedad y que, teniendo en cuenta el carácter continuo de la desaparición forzada, se cuente a partir del momento en que cesa el delito.”<sup>28</sup>*

Además, señala que el Estado mexicano en su legislación en materia de desaparición forzada, debe garantizar lo dispuesto en el artículo 24 párrafo tercero de la convención mismo que a letra dice:

*“El Estado parte debería redoblar sus esfuerzos con miras a la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, respeto y restitución de sus restos.”<sup>29</sup>*

Por ende, el comité recomienda en cuanto a la investigación y localización de las víctimas del delito de desaparición:

- Garantizar en la práctica que cuando se tenga noticia de una desaparición se inicie la búsqueda de oficio y sin dilaciones de modo de acrecentar las posibilidades de **encontrar a la persona con vida**;

<sup>28</sup> ibidem, p. 21, párrafo número 20.

<sup>29</sup> ibidem, p. 27 párrafo número 41.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

- Asegurar que la búsqueda sea llevada adelante por las autoridades competentes con la **participación de los allegados de la persona desaparecida**;
- Fortalecer la **Base de Datos Ante Mortem – Post Mortem**, asegurar que esté plenamente operativa en todas las entidades federativas a la mayor brevedad posible, y garantizar que sea completada con la información pertinente de todos los casos de personas desaparecidas, sin excepción, en estricta conformidad con los protocolos relevantes;
- Fortalecer la **Base de Datos Genéticos de la PGR** con miras a garantizar que incorpore información relativa a todas las personas que hubieran desaparecido en el Estado parte;
- Garantizar la **efectiva coordinación, cooperación y cruce de datos** entre los órganos con competencia para la búsqueda de personas desaparecidas e identificación de sus restos cuando hubieran fallecido y asegurar que cuenten con los recursos económicos, técnicos y de personal necesarios.<sup>30</sup>
- [...] adoptar las medidas necesarias a fin de contar con **un registro único de personas desaparecidas a nivel nacional** que permita establecer estadísticas confiables con miras a desarrollar políticas públicas integrales y coordinadas encaminadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar este delito aberrante. Dicho registro debería, como mínimo: a) reflejar de manera exhaustiva y adecuada todos los casos de personas desaparecidas, incluyendo información acerca del sexo, edad y nacionalidad de la persona desaparecida y lugar y fecha de desaparición; b) incluir información que permita determinar si se trata de una desaparición forzada o de una desaparición cometida sin ninguna participación de agentes estatales; c) permitir generar datos estadísticos respecto de casos de desaparición forzada aun cuando hayan sido esclarecidos; y d) ser completado con base en criterios claros y homogéneos y actualizado de manera permanente. En este contexto, el Estado parte debería valerse de

<sup>30</sup> Ibidem, p. 27 párrafo número 41



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

la oportunidad que ofrece el hecho de que la reglamentación de la ley del RNDPED aún esté pendiente para asegurar que cumpla con los criterios antes expuestos. Asimismo, debería adoptar las medidas necesarias para garantizar que las autoridades encargadas de ingresar los datos pertinentes lo hagan de manera uniforme, exhaustiva e inmediata luego de que se tenga conocimiento de una desaparición.<sup>31</sup>

En el anexo intitulado "Observaciones Preliminares de la Visita *in Loco* (en el lugar) de la CIDH a México", documento que dio cuenta de un panorama general sobre la situación de los derechos humanos en el país a partir de lo observado por la delegación de la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** (CIDH) durante el 28 de septiembre y el 2 de octubre de 2015<sup>32</sup>, se hizo un especial énfasis en el tema de las desapariciones forzadas. A pesar de que la Comisión reconoció los avances legislativos para la defensa y respeto a los derechos humanos, detalló la multifactorialidad que prevalece en las violaciones a los derechos humanos actualmente.

Agrega ese órgano internacional que, si bien, las cifras y los testimonios recogidos atestiguan un fuerte vínculo entre grupos de delincuencia organizada y las desapariciones forzadas, son especialmente graves las informaciones que dan razón de la existencia de desapariciones forzadas por parte de agentes del estado o con la participación, aquiescencia, o tolerancia de los mismos. Además, se reportaron problemas en los procesos de investigación, ausencia de protocolos homologados y una falta de coordinación y cooperación general entre las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, específicamente aquellas del ámbito local.

Partiendo de estas y otras observaciones no menos importantes, la CIDH emitió, en el documento en mención, una serie de recomendaciones al

<sup>31</sup> Ibidem, p. 20 párrafo número 18.

<sup>32</sup> Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112A.asp>.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas; Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Estado mexicano, concernientes a la situación de los derechos humanos, entre las cuales, para fines del presente dictamen rescatamos las siguientes:

- *Adoptar una Ley Nacional sobre Desaparición y Desaparición Forzada y una Ley Nacional sobre Tortura. Para ello, adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que tanto a nivel federal como estatal, la legislación y las prácticas se ajusten a los estándares internacionales en la materia.*
- *Establecer mecanismos de búsqueda inmediata de personas desaparecidas en todo el territorio nacional. Mejorar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas como un registro único de desapariciones y que además permita registrar a una persona como víctima de desaparición forzada.*
- *Fortalecer las instituciones forenses para que cuenten con registros de personas desaparecidas actualizadas, confiables que contengan toda la información necesaria para el proceso de identificación.*

Posteriormente, el 31 de diciembre de 2015, la CIDH emitió un informe detallado que contempló la visita in loco a México -además de otras visitas realizadas en el país por la Comisión y sus Relatorías Temáticas-. El informe *Situación de derechos humanos en México*<sup>33</sup>, en su apartado "Violencia y Seguridad Ciudadana", atendió la problemática de las desapariciones y desapariciones forzadas. En él, se hizo particular mención y se exhortó al Estado mexicano: *"a adoptar una legislación general en materia de desaparición, en consulta con la sociedad civil, víctimas y familiares, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos"*<sup>34</sup>.

Por otro lado, además de un llamado al reconocimiento de las autoridades respecto a la magnitud del fenómeno de las desapariciones, la CIDH prestó especial atención a los procesos de investigación y sanción de

<sup>33</sup> Situación de derechos humanos en México, CIDH, 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

<sup>34</sup> *Ibidem*, p.72.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

los casos de desaparición forzada, en donde estableció como prioridad la protección de grupos vulnerables como los migrantes, las mujeres, niñas y niños. Finalmente, el informe destacó la ausencia de fiscalías especializadas de investigación y atención a las víctimas de este delito, y a las irregularidades en la búsqueda ante la carencia de mecanismos nacionales coordinados, ante lo cual precisó *“es urgente establecer un sistema nacional de búsqueda inmediata de personas desaparecidas”*<sup>35</sup>.

Adicionalmente, en el año 2016, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, formuló diversas recomendaciones a México, derivadas de su visita oficial realizada en octubre de 2015.<sup>36</sup> Entre tales recomendaciones, pueden destacarse las siguientes:

[...] *“Debida investigación de graves violaciones a los derechos humanos: Fortalecer los esfuerzos para asegurar que todas las violaciones graves de derechos humanos, incluyendo la tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, sean investigadas y sancionadas adecuadamente por una oficina especializada de alto nivel de la Procuraduría General de la República (...)*

*Registro de todas las detenciones: Complementar los esfuerzos existentes del Gobierno a fin de registrar a las personas privadas de su libertad, mediante la adopción de una ley nacional que establezca un registro unificado, de todo tipo de detenciones y personas privadas de la libertad, incluyendo medidas específicas de prevención para evitar detenciones arbitrarias, tortura y desapariciones (...)*

<sup>35</sup> Ibídem, p.77.

<sup>36</sup> Disponible en: [http://hchr.org.mx/images/doc/pub/RecomendacionesMX\\_AltoComisionadoDH\\_ES.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc/pub/RecomendacionesMX_AltoComisionadoDH_ES.pdf)



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*Ratificación de instrumentos internacionales: (...) reconocer la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada conforme a los artículos 31 y 32 de la Convención (...)*

*Leyes generales sobre tortura y desaparición forzada: Adoptar las leyes generales sobre tortura y desapariciones de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, con la participación de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil para integrar adecuadamente sus consideraciones. Asegurar su efectiva implementación a nivel federal y estatal, incluyendo el desarrollo de las capacidades requeridas y asignando los recursos humanos y financieros necesarios."*

Como se puede apreciar, la lectura de la información citada demuestra claramente la existencia de un problema en el que, con el apoyo nacional e internacional de diversos actores, se ha podido identificar las principales carencias normativas y de política pública sobre las que debe trabajarse, mismas que la Minuta objeto del presente dictamen plantea cubrir.

### **Reuniones con organizaciones sociales, colectivos y familiares de personas desaparecidas.**

Desde la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, cabe mencionar que los legisladores integrantes de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados se reunieron en junta de trabajo con integrantes de la **Organización FUUNDEC- FUUNDEM**, "Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila y en México". En dicha reunión, las diputadas y diputados tuvieron la oportunidad de escuchar e intercambiar opiniones con familiares de víctimas de desaparición, así como conocer datos y los hechos que llevaron a alguno de sus familiares (hermanos, hermanas, padres, tíos,



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

tías, entre otros) a ser desaparecidos, sin ninguna otra culpa que la de haber salido de su casa.

Las víctimas de desaparición expresaron a la Comisión de Derechos Humanos de este Órgano Legislativo el calvario que han tenido que atravesar ante diversas instancias estatales para poder obtener atención y resultados que les permitan saber qué es lo que ocurrió con su familiar.

En ese tenor, señalaron que las respuestas habían sido invariablemente promesas incumplidas, apatía y desinterés, pero también reconocieron el interés que habían encontrado en algunos gobiernos estatales (contados) como es el caso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Igualmente, en la LXII Legislatura, la Comisión de Derechos Humanos de esta Cámara legislativa organizó un espacio de diálogo con miembros de la *Fundación "Nuestras hijas de regreso a casa"*, en la que madres de Ciudad Juárez Chihuahua, compartieron la dolorosa experiencia que conllevó el perder a una hija como resultado de las desapariciones que impunemente se dieron en Ciudad Juárez desde el año de 1993 y, sin que hasta ese momento, se hubiera obtenido algún resultado por parte de las autoridades locales.

En esa reunión, las madres de familia dieron a conocer el calvario por el que han tenido que atravesar para que las autoridades cumplan sencillamente con su deber, un calvario en el que indiferencia era la nota característica.

De los escenarios que fueron expuestos por los integrantes de las organizaciones mencionadas, así como de los datos que sustentan los informes de las instancias internacionales citadas en apartados anteriores del presente dictamen, se desprende que los escasos resultados en la



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

localización de personas desaparecidas, así como el alto número de esos delitos que no han sido sancionados, escapan de las capacidades de actuación por parte de las autoridades locales.

Por lo que hace a la LXIII Legislatura, en el mes de septiembre de 2016, el diputado Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Armando Luna Canales, a solicitud de diversos legisladores del Grupo Parlamentario de MORENA, sostuvo una reunión de trabajo con diputadas y diputados de esa fracción parlamentaria, así como con integrantes de la **Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada**.

En dicho encuentro, los legisladores de MORENA hicieron entrega al diputado Presidente de la Comisión, un proyecto de iniciativa para expedir una nueva Ley General en materia de Desapariciones, el cual, conforme a lo señalado en esa ocasión, retomaba la propuesta que los integrantes de la Campaña Nacional les habían hecho llegar a los legisladores. Asimismo, durante esa reunión, los legisladores de MORENA dieron cuenta de que en el Senado de la República ya habían sido presentadas previamente diversas iniciativas que habían surgido de la Campaña citada, las cuales, principalmente, habían sido retomadas y presentadas por la Senadora Angélica de la Peña. Al respecto, cabe precisar que tales iniciativas, como se señala en el apartado de Antecedentes del presente dictamen, han sido tomadas en consideración por la Colegisladora al momento de dictaminar el Proyecto de Decreto que ahora se analiza en esta Cámara de Diputados.

Posteriormente, en fecha 26 de abril de 2017, el diputado Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Armando Luna Canales, sostuvo una reunión de trabajo ahora con familiares integrantes del **Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México**. En dicho encuentro, las integrantes de las organizaciones citadas externaron al Presidente de la Comisión legislativa señalada que el proyecto de Ley General de Desapariciones (que en aquel

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

momento estaba próximo a remisión a esta Soberanía) había sido producto de más de dos años de trabajo con la Colegisladora y que, tras múltiples reuniones de trabajo, diálogos y retroalimentaciones, por fin se había logrado llegar a un consenso respecto al proyecto de ley que sería sometido a la consideración del Senado, primero, y, posteriormente, remitido a esta Cámara de Diputados.

Es oportuno indicar que, si bien, las integrantes de las organizaciones expresaron al legislador Luna Canales que diversos temas del proyecto de la Ley General no fueron plasmados como hubieran esperado, también externaron que la relevancia del tema objeto de la ley es alta y, en ese sentido, podría perder empuje el impulso de la ley si se postergaba y retrasaba su aprobación. Por lo anterior, se llegó al acuerdo de trabajar en conjunto (Cámara de Diputados, las organizaciones y sus equipos técnicos) a efecto de ir diseñando una propuesta de temas que puedan ser impulsados en posteriores reformas una vez que la nueva Ley General de Desapariciones sea publicada.

Vale la pena citar también que las integrantes de las organizaciones compartieron a la Presidencia de la Comisión como fue el proceso de construcción del proyecto de ley en el Senado, precisándole que, inclusive, fueron realizados tres foros regionales con mesas técnicas que tuvieron una duración de dos años, como se ha indicado. A la par, dieron cuenta de que en el proceso legislativo desarrollado ante la Colegisladora encontraron el respaldo de senadoras y senadores de distintos Grupos Parlamentarios.

Fue así que, al término de la reunión en mención, se sugirió que, en esta fase del proceso legislativo, lo mejor era aprobar el proyecto de Decreto remitido por la Colegisladora en sus términos ya que, como lo indicaron las organizaciones de familiares, ya no se está en posibilidad de seguir esperando la publicación de la Ley General objeto del presente dictamen y, en



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

consonancia, este es el momento para aprobarlo y responder a esta sentida demanda social. Igualmente, como se ha indicado, se acordó trabajar un proyecto de reformas que atiendan diversos aspectos identificados por las familias, los cuales, eventualmente, sean presentados ante el H. Congreso de la Unión, una vez que entré en vigor la Ley General en materia de Desapariciones.

Posteriormente, el día 30 de agosto de 2017, con motivo de la conmemoración del día internacional de las víctimas de desapariciones forzadas, fue llevado a cabo en la Cámara de Diputados un evento organizado por distintos integrantes y asociaciones que forman parte del **Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México**. Dicho evento, a la par de conmemorar la fecha internacional decretada por la ONU, tuvo como propósito fortalecer la concientización de las y los legisladores de la Cámara de Diputados para que a la prontitud iniciaran el proceso de discusión y votación de la Minuta objeto del presente dictamen.

En aquella ocasión, además de contar con la presencia y participación de decenas de integrantes de las organizaciones que conforman el movimiento, también estuvieron presentes representantes de diversos organismos nacionales e internacionales, quienes, desde sus trincheras, han realizado múltiples acciones para impulsar la aprobación de la Ley General en materia de Desapariciones en los mejores términos posibles. En esa tesitura, tanto el **Ombudsman Nacional**, el **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México**, el **Comité Internacional de la Cruz Roja**, la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, entre otras instancias y actores, instaron a la Cámara de Diputados para que, con prontitud, sometiera a consideración la votación del Proyecto de nueva ley remitido por el Senado de la República, sin omitir mencionar, a la vez, los múltiples retos que conllevó la construcción del proyecto legislativo que hoy se somete a consideración y la necesidad de no realizar modificaciones

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

regresivas que pudieran debilitar su contenido. Igualmente resaltaron la necesidad de aprobarlo a la mayor brevedad a efecto de que en la futura discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación pueda analizarse la debida asignación de recursos para las partidas, programas e instituciones que habrán de instrumentarse con la entrada en vigor de la nueva ley.

El 7 de septiembre de 2017, a solicitud de legisladores integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA, diputados federales de esa fracción parlamentaria y la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos sostuvieron una reunión de diálogo con representantes de la **Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada** en la que, los representantes de la misma, hicieron entrega de un documento petitorio de 12 puntos respecto de los que solicitan se realicen adecuaciones a la Minuta remitida por el Senado.

Dichas adecuaciones, de manera concisa, versan sobre aspectos como:

- Eliminación y adecuación de términos, como los relativos a: "Persona No Localizada", "Persona desaparecida de manera forzada" y "Persona desaparecida a manos de particulares";
- Modificación del Título correspondiente al Registro Nacional, a fin de realizarle modificaciones nominativas y otras que sean necesarias al articulado para su congruencia. Solicitan, asimismo, crear los mínimos a contener en el caso de registro de las víctimas de desaparición forzada;
- Establecer la responsabilidad del superior jerárquico en los casos de desaparición forzada como lo señala la Convención Internacional contra la Desaparición Forzada;
- Realizar modificaciones respecto a las instancias creadas para la búsqueda de personas, incorporando mayores aspectos relacionados



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

con el acceso y la actuación de las autoridades encargadas de la mismas;

- Creación de un Instituto Nacional Autónomo de Ciencias Forenses que dependa del Banco Nacional de Datos Forenses;
- Creación de una instancia especial para la búsqueda de las víctimas de desaparición forzada durante la época de la "Guerra Sucia";
- Establecer que los agentes del Estado, pertenecientes a las Fuerzas Armadas, deben ser juzgados bajo la jurisdicción civil;
- Detallar la reclasificación de los delitos, cuando estos hayan sido clasificados bajo otros que no sean desaparición forzada o desaparición cometida por particulares;
- Asegurar que las medidas de seguridad y reparación integral del daño cuenten con presupuesto necesario no dependiente de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas;
- Especificar que todos los agentes del Estado involucrados quedarán inhabilitados de por vida para ejercer cualquier cargo público;
- Explicitar que la pena mínima, aún con beneficios procesales, no puede ser menor a 20 años de privación de la libertad para los casos de desaparición forzada; y
- Establecer el tipo penal adecuado para la desaparición cometida por particulares.

Respecto a los puntos recién enunciados, la Campaña Nacional exigió su inclusión y reiteró su postura, externada en su momento ante el Senado en el mes de abril de 2017, en el sentido de *no avalar* el proyecto de Ley General, debido a que consideran que aún existen serias deficiencias en el mismo. Señalan, a la vez, que el proyecto elaborado por la Colegisladora se encuentra alejado de las exigencias de las familias y de muchas de las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Indican que la Ley General, tal y como está elaborada, no permitirá ver un cambio real de la situación que hoy se vive en México. A la par, señalan que la existencia de un marco jurídico en materia de desaparición forzada es sumamente necesaria en estos momentos, pero resaltan que el mismo debe ser acorde a los marcos internacionales.

Destacan que gracias a la lucha y exigencia de los familiares hoy existe la posibilidad de contar con una ley en la materia, pero estiman que es necesario que dicho ordenamiento no tenga deficiencias desde el origen. En ese sentido, exigen a la Cámara de Diputados adoptar las observaciones y exigencias señaladas por los familiares y organizaciones de dicha Campaña Nacional, ya que consideran que, de ser aprobada en los términos remitidos por la Colegisladora, se seguiría perpetuando la impunidad y el Estado mexicano no garantizaría a las víctimas, familiares y sociedad el cúmulo de derechos que les corresponden ante la realización de estos crímenes aberrantes.

Paralelamente, externan que se opondrán ante cualquier cambio que implique un retroceso respecto a lo que consideran los pocos aspectos positivos del proyecto de Ley General, por lo cual lucharán para que se mantengan, y se mejore donde haya carencias e insuficiencias.

Por otra parte, con posterioridad a la reunión a la que se acaba de hacer mención, la mayoría de la Junta Directiva de la Comisión de Derechos Humanos sostuvo una reunión de diálogo con integrantes del equipo técnico del **Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México**, también en fecha 7 de septiembre de 2017 y a solicitud de estos últimos. En dicho encuentro, los representantes técnicos del Movimiento compartieron al diputado Presidente y a los diputados Secretarios de la Comisión de Derechos humanos, diversos puntos que fueron objeto de análisis en la Colegisladora, así como aspectos del proceso legislativo que llevaron a la aprobación del



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Proyecto remitido por la Colegisladora después de dos años de análisis e intensa negociación en la que participaron tanto servidores públicos del Gobierno de la República, representantes de la Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada, representantes y organizaciones del Movimiento Nacional por Nuestros Desaparecidos en México, diversos organismos nacionales e internacionales como la CNDH, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja, legisladores de diversos Grupos Parlamentarios, entre otros actores. Asimismo, se profundizó sobre aspectos técnicos de los contenidos de la Minuta en mención y se aclararon dudas con relación a puntos concretos que los legisladores quisieron abordar.

Igualmente, en un documento remitido a la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos, señalaron que:

*“El proceso participativo en torno a la generación de esta Ley ha sido muy abierto. Primero a través del propio proceso de articulación y construcción de acuerdo tanto técnico como político al interior del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, donde confluyen tanto colectivos de familiares de personas desaparecidas como organizaciones de Derechos Humanos.*

*En ese sentido se llevaron a cabo por parte del MNDM seis consultas regionales, con el objetivo de recoger las propuestas y preocupaciones de las familias, las cuales debieran estar reflejadas en la ley. De estas consultas emanó un documento base que fue entregado en septiembre del 2015 por las familias a representantes del Poder Ejecutivo Federal, al presidente de la Cámara de Diputados y otros Diputados y Diputadas así como a Senadoras de la República.*

*En cuanto al proceso formal de interlocución se abrieron espacios de seguimiento en dos rutas:*



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*Por un lado en contacto directo con el Poder Ejecutivo Federal, en específico con el Subsecretario de Derechos Humanos de la SEGOB, quien ha sido el interlocutor directo del Movimiento.*

*Por el otro lado, se abrió la interlocución directa con el Senado de la República quien es la cámara de origen en esta propuesta. Se generó interlocución con las y los senadores que presiden las comisiones que estuvieron a cargo de la dictaminación de la iniciativa. A saber: Senadora Angélica de la Peña (PRD), presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Senadora Cristina Díaz (PRI), presidente de la Comisión de Gobernación y Senador Yunez (PAN) y después Senadora Pilar Ortega (PAN) presidente de la Comisión de Justicia.*

*Una vez presentada la iniciativa del Ejecutivo en diciembre del 2015, estas tres comisiones convocan en el primer trimestre del 2016 la realización de tres audiencias regionales para asegurar la participación de las y los familiares. Dos de estas audiencias se llevaron fuera del recinto legislativo. Y tanto el diseño de las audiencias como la lista de participantes fue diseñada de forma conjunta entre el MNDM y las Comisiones anfitrionas.*

*Durante los últimos meses del 2016 se llevaron a cabo algunas reuniones de trabajo entre las comisiones del Senado, representantes del Movimiento y representantes de la Campaña contra la Desaparición Forzada, donde no hubo mayores avances.*

*En febrero del 2017 se reestablece la comunicación y la estrategia. Donde la Senadora de la Peña estaría a cargo de generar un primer nivel de acuerdo entre las Comisiones y los Movimientos de familiares y organizaciones civiles. En este proceso se contó con amplia participación de representantes de las familias nombradas por los propios colectivos para dar seguimiento al proceso de la Ley. Asimismo, en el caso del MNDM, se crea un dispositivo de comunicación y toma de decisiones para asegurar las propuestas y preocupaciones, así como la retroalimentación a cambios concretos, durante todo el proceso de interlocución.*

*A partir de marzo del 2017 se abre la interlocución directa con el Ejecutivo una vez más y se hace el proceso de negociación final. El dispositivo*



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*de participación y toma de decisiones al interior de los colectivos de familiares de víctimas se mantiene en este periodo también.”*

A diferencia de la postura externada por la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada, el Movimiento Nacional por Nuestros Desaparecidos en México indica que si bien el proyecto remitido por el Senado no constituye una “panacea” y omite diversos puntos y aspectos por los que los colectivos de las familias del Movimiento han luchado incansablemente, reconocen, al igual que diversas instancias nacionales e internacionales, que la aprobación del proyecto remitido por el Senado (en sus términos) representaría un gran avance y el establecimiento de un piso base que posibilitaría un mejor combate a este flagelo. En ese tenor, el Movimiento instó, a los diputados Secretarios presentes en la reunión, a la aprobación del Proyecto de Decreto tal como fue remitido por el Senado y, en su lugar, sugirió a los legisladores que, una vez aprobada y publicada la ley, puedan trabajarse aquellas modificaciones que sean necesarias para el perfeccionamiento de la misma.

Con relación a lo anterior, el Movimiento Nacional compartió el siguiente balance:

*“Se valora positivamente la aprobación de la minuta por parte del Senado de la República. Aunque el documento es perfectible, el texto actual representa un avance significativo para ordenar los recursos y herramientas existentes para la investigación y búsqueda en casos de desaparición de personas, así como como generar nuevas herramientas y reglas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Así, dada la gravedad de la crisis en materia de desapariciones forzadas y desapariciones cometidas por particulares, es urgente que la Ley pueda ser aprobada de manera inmediata, con el fin de arrancar lo antes posible el proceso de implementación...”*

Asimismo, destacan diversos aspectos que no fueron retomados en el dictamen de la Colegisladora o que estiman contrarios a la propuesta del Movimiento Nacional, pero al mismo tiempo, resaltan una amplitud de “pros”



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

del Proyecto de nueva ley, resaltando, a la vez, aquellos elementos que fueron retomados de las propuestas del Movimiento. Así, de manera concisa, pueden citarse los siguientes:

- Se crean tipos penales ajustados a los tratados internacionales de derechos humanos, particularmente de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, así como reglas para evitar la impunidad de éstos;
- Adopta elementos de estándares internacionales (imprescriptibilidad, extradición, tipo penal, entre otros);
- Se establece el derecho de toda persona a ser buscada;
- Crea el Sistema Nacional de Búsqueda y la Comisión Nacional de Búsqueda, con la posibilidad de llevar a cabo búsquedas simultáneas y conjuntas en todo el país, independientemente de que se traten de casos del fuero local;
- Entre las facultades de la Comisión Nacional de Búsqueda está la de crear grupos de búsqueda, grupos de trabajo y solicitar la participación de peritos independientes nacionales e internacionales;
- Se crean unidades de análisis de contexto y de gestión de información en la Comisión Nacional de Búsqueda, con lo que se puede generar información de inteligencia y la capacidad de cruce de información en registros para la búsqueda;
- Se crea el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, y se crean plataformas de información (Registro de Búsqueda, Registro de Personas Fallecidas No Identificadas, Registro de Fosas, Banco de Datos Forense) y elementos tecnológicos para la búsqueda y localización efectiva, así como para la producción de información sobre personas desaparecidas en México;
- Se crean Programas Nacionales de Búsqueda y Exhumaciones para establecer las políticas públicas y bases para la organización de las autoridades en todo el país para la búsqueda, localización e



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

identificación. Se estipula la participación de las víctimas en estos planes;

- Se crea un Consejo Nacional Ciudadano, y dentro de ese Consejo se crea la figura del Comité de Evaluación y Seguimiento. Se aumentaron el número de representantes de familiares y sociedad civil en el Consejo Nacional Ciudadano y de estos en el Sistema Nacional de Búsqueda. Se crearon, además de la Comisión Nacional de Búsqueda, Comisiones Locales que también tendrán espacios de participación y funcionarán con las mismas atribuciones que la Nacional, pero a nivel local;
- El Consejo Nacional Ciudadano tiene la facultad de solicitar información a cualquier miembro del Sistema Nacional de Búsqueda y a emitir recomendaciones;
- La Comisión Nacional de Búsqueda mantiene la atribución para generar política pública en la materia;
- La Comisión Nacional de Búsqueda tiene facultades de coordinación en cuanto al Mecanismo de Apoyo Exterior; para dar trámite a las denuncias de desapariciones de personas migrantes;
- La Comisión Nacional de Búsqueda tiene la facultad de crear grupos específicos de trabajo para búsquedas regionales; puede tener acceso a plataformas de información y; puede celebrar convenios con cualquier institución para el cumplimiento de funciones;
- Por primera vez en una Ley se hace énfasis en el tema de la Guerra Sucia y un plan de búsqueda;
- Se establecen principios generales para la declaración especial de ausencia por desaparición; y
- Se crean derechos especiales aplicables para las víctimas de desaparición, adicionalmente a lo establecido en la Ley General de Víctimas.

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

A lo largo del presente dictamen se exponen las consideraciones técnico- jurídicas que han llevado a estas dictaminadoras a la determinación del sentido en que se aprueba.

**Otras Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados.**

Como se ha señalado, la problemática de las desapariciones ha planteado una atención especial por parte de diversos actores públicos y sociales. Derivado de lo anterior, en la Cámara de Diputados se han presentado proyectos legislativos, tanto la actual como en la anterior legislatura, que surgieron, precisamente, de la preocupación por otorgar a los ciudadanos un marco jurídico que coadyuve a solucionar la severa problemática de desapariciones en nuestro país. Por lo que hace a esta LXIII Legislatura, han sido presentadas diversas iniciativas, las cuales han sido turnadas a la Comisión de Justicia de esta Cámara legislativa.

Derivado de lo anterior, a continuación se hace un breve recuento de las iniciativas turnadas a la Comisión de Justicia y que se dan por atendidas con el presente dictamen.

El Grupo Parlamentario de MORENA presentó tres iniciativas: la primera fue propuesta por el diputado Juan Romero Tenorio, en fecha 29 de septiembre de 2015; la segunda por diversos diputados integrantes del Grupo Parlamentario de ese partido político, en fecha 29 de noviembre de 2016; y la tercera fue presentada por el diputado Juan Romero Tenorio y suscrita a la vez por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA, el 7 de diciembre de 2016. Cada una de las iniciativas recién citadas contienen proyectos de decreto que plantean expedir la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición de Personas Cometidas por Particulares.



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

El objetivo de las iniciativas recién citadas es crear una nueva ley en la cual se prevenga y determine la investigación y sanción de los delitos en materia de desaparición forzada de personas, así mismo el delito de desaparición de personas cometida por particulares. Dado que las tres iniciativas tienen el mismo objetivo, cabe hacer aclarar que dichas iniciativas se dan por atendidas con el presente dictamen, ya que al realizar un análisis comparativo de los decretos contenidos en las tres propuestas de ley, estas dictaminadoras han apreciado que tales proyecto de decreto son prácticamente los mismos y sólo existen variantes entre el de la iniciativa presentada en fecha 29 de septiembre de 2015 y los otros dos. Igualmente se han apreciado algunas variaciones en lo que hace a la adecuación de términos, la adición de algunos párrafos aclaratorios, o la adición de unas cuantas fracciones para dar claridad a lo estipulado en la propuesta de decreto, situación que no afecta de manera alguna el fondo ni la esencia de las propuestas presentadas por los legisladores de la fracción parlamentaria de MORENA.

En ese sentido, a continuación se esboza un breve análisis en el que se hace alusión a los principales elementos de las iniciativas en cita y que son atendidos con el presente dictamen. Igualmente, una vez que ha sido aclarado lo señalado en el párrafo que antecede, se tomarán en cuenta las tres propuestas de decreto presentadas por MORENA como si fuera una misma.

Uno de los principales objetivos de la Ley General es tipificar el delito de desaparición forzada de personas, lo cual se contiene tanto en la propuesta del Grupo Parlamentario de MORENA, así como en el Proyecto de Decreto contenido en el presente dictamen y, aunque no textualmente se atiende la propuesta, en sí los elementos que se contemplan en las iniciativas son contenidos en el presente Proyecto de Decreto, pero con una variante en la pena, ya que estas dictaminadores retoman la propuesta del Senado,

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

misma que propone que sea mayor que la planteada en la iniciativa. Igualmente, ambos proyectos proponen la tipificación del delito de desaparición cometida por particulares y contemplan sancionar a quien no entregue a la persona que haya nacido durante la privación de la libertad de una mujer víctima de desaparición forzada.

Igualmente, existe concordancia en que los delitos materia de la ley serán considerados como continuos o permanentes, asimismo prohíbe la aplicación de amnistías, indultos y medidas similares de impunidad que impidan la investigación, procesamiento o sanción y cualquier otra medida. Se contempla la investigación y persecución de oficio.

Se plantea la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; el cual, si bien con variantes orgánicas, se homologa al Comité de Seguimiento propuesto en la iniciativa de la fracción de MORENA. A la vez, ambas contemplan lo referente a los grupos especializados de búsqueda de personas desaparecidas, así como la creación de fiscalías especializadas.

Se incorporan diversos principios de actuación, como el correspondiente a que las búsquedas siempre se definirán con base en la presunción de vida de la víctima. Por otra parte, se atiende lo relativo a la creación de un Registro Nacional de Personas Desaparecidas; asimismo, se prevé en el presente dictamen la creación del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas, situación que comparte la esencia del Banco de Datos de Cadáveres No Identificados propuesto en la iniciativa de MORENA.

Una parte fundamental del proyecto de Ley, es establecer los derechos de las víctimas directas y de los familiares de estas, por lo que en el proyecto de Decreto del presente dictamen se establecen distintos derechos, los cuales engloban diversos de los contenidos en la iniciativa de la fracción



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

parlamentaria de MORENA. Igualmente, ambos proyectos contemplan lo relativo a la reparación integral y atienden lo correspondiente a la protección de víctimas, familiares, testigos y cualquier persona involucrada en los procesos de búsqueda de personas desaparecidas.

En materia civil, ambos proyectos prevén que los familiares y otras personas legitimadas puedan solicitar a la autoridad jurisdiccional civil, la declaración especial de ausencia. Asimismo, se establecen medidas que abonen a la prevención de los delitos en la materia, y el establecimiento de indicadores de los programas en materia de prevención que sean puestos en funcionamiento.

En adición a lo anterior, es importante mencionar que el Grupo Parlamentario del PRD también presentó las siguientes iniciativas en la materia objeto de dictaminación en el presente dictamen: con Proyecto de Decreto que expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Desaparición Forzada de Personas, propuesta por el diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, presentada el 15 de diciembre de 2015. A grandes rasgos, dicha iniciativa plantea crear un ordenamiento cuyo objeto sea prevenir la desaparición forzada de personas; tipificar el delito de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares; sancionar a los autores del delito; inhibir la práctica de la desaparición forzada de personas; establecer directrices para la creación de protocolos de búsqueda de personas desaparecidas; establecer las acciones para la protección de los derechos de las víctimas; definir criterios generales para la creación de bancos de datos genéticos y de cadáveres no identificados, entre otros no menos importantes.

Posteriormente, en fecha 28 de abril de 2016, los legisladores Erik Juárez Blanquet y María Concepción Valdés Ramírez, ambos integrantes de la fracción parlamentaria del PRD, presentaron una iniciativa con Proyecto de

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Decreto que propone reformar el artículo 215-A del Código Penal Federal. Dicha iniciativa busca que el tipo penal de desaparición forzada incorpore recomendaciones hechas por organismos internacionales. Al respecto, si bien el Proyecto de Decreto contenido en el presente dictamen propone derogar el artículo 215-A del Código Penal Federal, es importante señalar que tales recomendaciones sí son tomadas en consideración dentro de la propuesta de Ley General que se somete a consideración de esta Cámara legislativa.

En complemento a lo anterior, el 29 de septiembre de 2016, el diputado Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, presente una iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal. A grandes rasgos, la iniciativa de mérito propone modificar el tipo penal de desaparición forzada de personas para adecuarlo con los estándares internacionales en la materia, contenidos en los instrumentos internacionales que el Estado mexicano ha ratificado y que forman parte de la jurisprudencia de los tribunales, así como tipificar el delito de desaparición cometida por particulares y la declaración especial de ausencia.

Finalmente, el 7 de diciembre de 2016, la diputada Julieta Fernández Márquez, a nombre propio y del diputado Armando Luna Canales, ambos del Grupo Parlamentario del PRI, presentó una iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 67 de la Ley General de Víctimas, a efecto de que se considere el pago de una compensación subsidiaria en los casos de desaparición forzada de personas.

Estas son sólo algunas de las iniciativas que se dan por atendidas con el presente dictamen. En la Comisión de Justicia se encuentran algunas otras relativas al tema, pero que reforman otras disposiciones normativas, reiterándose el compromiso de seguir trabajando en su análisis para, a la brevedad posible, emitir un dictamen objetivo las mismas.



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Como se puede apreciar son múltiples las propuestas que han sido presentadas al interior de esta Cámara de Diputados con el propósito de regular con mayor detalle la grave problemática de desapariciones y para poder estructurar un mejor marco jurídico que coadyuve a su eficaz prevención y combate, mediante diversas políticas públicas e instituciones focalizadas a tal objetivo.

Como se verá en el apartado que se describe a continuación, el contenido de la Minuta remitida por la Colegisladora comprende y desarrolla gran parte de los aspectos que han sido objeto de preocupación de diversos legisladores en esta Cámara de Diputados.

#### **IV. Sobre el contenido de la Minuta.**

En este apartado, se analizará la Minuta recibida del Senado de la República a fin de determinar si su contenido resulta compatible con el ordenamiento jurídico nacional e internacional y, si la misma, de aprobarse y promulgarse, representaría un instrumento que posibilite a nuestro Estado pueda cumplir con las exigencias que se le demandan en esta materia.

El proyecto de Decreto sujeto a análisis pretende expedir la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (en adelante la Ley General de Desapariciones). Asimismo, se realizan adecuaciones normativas al Código Penal Federal y a la Ley General de Salud.

Tratándose de las modificaciones realizadas al Código Penal Federal, se indica que, el delito de desaparición forzada de personas pasará a ser desarrollado en la nueva Ley General de Desapariciones, por lo que la parte conducente a la tipificación de dicho ilícito quedaría abrogada en el Código



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Penal Federal, es decir, aquella conformada por el Capítulo III Bis del Título Décimo, el cual a su vez es conformado por los artículos 215-A a 215-D. De igual modo, dentro de ese ordenamiento legal, se realizan adecuaciones técnicas al artículo 25, relativas a la duración de la pena de privación de la libertad. Se adiciona también un artículo 280-Bis al Título Décimo Séptimo a efecto de prever el tipo penal de destrucción de cadáveres o restos humanos de persona no identificada sin autorización de la autoridad competente.

Para el caso de la Ley General de Salud, se realizan modificaciones a los artículos 348, 350 Bis 3, 350 Bis 4 y 350 Bis 5, a fin de establecer reglas para el tratamiento de cadáveres o restos humanos de personas no identificadas, haciendo también remisión directa a las disposiciones contempladas en la Ley General de Desapariciones.

En cuanto a la expedición de la nueva Ley General de Desapariciones, debe indicarse que ésta tiene el carácter, precisamente, de una "Ley General". Como es sabido, las leyes generales son normas (conjuntos normativos) expedidas por el Congreso de la Unión, en las que se distribuyen competencias y formas de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en las materias concurrentes y, además, en ellas se sientan las bases para su regulación. Las leyes generales no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades federativas puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. La facultad para la emisión de una ley de carácter general debe provenir forzosamente de una facultad expresa contenida en la Carta Magna y para el caso concreto, se contiene en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De este modo, se cuenta con la facultad y el mandato constitucional para expedir una Ley General en la materia que fije las bases mínimas a partir de las cuales, la federación y las entidades federativas combatan la desaparición forzada.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido a estas Leyes en los siguientes términos:

**LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.<sup>37</sup>

En cuanto a su contenido, la Ley General de Desapariciones que pretende expedirse se compone de 173 artículos, distribuidos en cinco títulos:

- 1) Título Primero. Disposiciones Generales.
- 2) Título Segundo. De los Delitos y de las Responsabilidades Administrativas.
- 3) Título Tercero. Del Sistema Nacional.
- 4) Título Cuarto. De los Derechos de las Víctimas.
- 5) Título Quinto. De la Prevención de los Delitos.

<sup>37</sup> Tesis: P. VII/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, abril de 2007. Pág. 5. Pleno. Tesis Aislada (Constitucional).



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

A continuación, se desarrollará de manera sintetizada, el contenido de los títulos recién indicados.

#### **Título Primero. Disposiciones Generales.**

En él se contienen las disposiciones generales en las cuales se señala el ámbito de aplicación material y territorial de la Ley. Se indica que la misma es de orden público, interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Como objeto de la Ley, queda previsto la distribución de competencias y la forma de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para buscar a las Personas Desaparecidas y No Localizadas, y para esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y de desapariciones cometidas por particulares, así como los delitos vinculados y sus sanciones.

A la par, dentro del objeto de la Ley, se busca establecer los tipos penales y sanciones en materia de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados a los mismos. Se prevé también en el mismo, la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Locales de Búsqueda en las Entidades Federativas, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas y otros registros, así como el deber de garantizar la protección integral de los derechos de las Personas Desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero; además de garantizar la atención, asistencia, protección y, en su caso, la reparación integral y las garantías de no repetición.

Cabe precisar que también dentro del objeto de la Ley, se reconoce expresamente y se valora la participación de los familiares de las personas.



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

desaparecidas y no localizadas, a efecto de garantizar su intervención en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de las personas desaparecidas y no localizadas, además de garantizar su coadyuvancia en las distintas etapas de las investigaciones, de manera tal, que puedan verter sus opiniones, recibir información, aportar indicios o evidencias.

Se destaca la incorporación directa del derecho internacional, así como el principio de interpretación conforme y pro persona, que se plasma en el artículo 3º del proyecto. De esa manera, la interpretación de la Ley se realizará de conformidad con la Constitución, así como con el derecho internacional, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia en favor de las personas víctimas de los delitos objeto de la Ley y sus familiares.

En el mismo título, se incluye un catálogo de definiciones, proporcionándose las relativas a figuras como: el Banco Nacional de Datos Forenses, la Comisión Nacional de Búsqueda, las Comisiones Locales de Búsqueda, el Consejo Ciudadano, la Declaración Especial de Ausencia, una definición amplia de las personas que serán consideradas "Familiares", las Fiscalías Especializadas, el Grupo de Búsqueda, el Mecanismo de Apoyo Exterior, la distinción entre "Persona Desaparecida" y "Persona No Localizada", el Protocolo Homologado de Búsqueda, el Protocolo Homologado de Investigación, el Registro Nacional, el Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Identificadas, el Registro Nacional de Fosas, el Sistema Nacional, entre otras no menos importantes.

Igualmente, son incorporados principios normativos de gran valía en el ámbito internacional, mismos que deberán de ser puestos en práctica en todas las acciones, medidas y procedimientos previstos en la Ley. Tales principios son los de: efectividad y exhaustividad, debida diligencia, enfoque diferencial y especializado, enfoque humanitario, gratuidad, igualdad y no



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

discriminación, interés superior de la niñez, máxima protección, no revictimización, participación conjunta, perspectiva de género, presunción de vida y verdad.

Como es sabido, varios de dichos principios encuentran su origen en el derecho internacional de los derechos humanos, así como en su jurisprudencia y en el *soft law* internacional. A guisa de ejemplo, respecto de la “*debida diligencia*”, el mismo es un concepto ampliamente desarrollado en el sistema interamericano por vía de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), la cual, a través de múltiples casos en los que ha sentado una sólida línea jurisprudencial ha permitido derivar de este principio general reglas particulares a aplicar en todo momento, como lo son: la oficiosidad, la oportunidad, competencia, independencia e imparcialidad, exhaustividad y la participación de víctimas y sus familiares.<sup>38</sup>

Así también, se incluye el principio de “*enfoque diferencial y especializado*” para diversos sectores de la población, atendiendo a sus condiciones culturales, históricas, de vulnerabilidad y otros elementos, logrando así tener una aplicación más justa ante la Ley. Este criterio, ampliamente desarrollado por el Poder Judicial de la Federación, puede expresarse en los siguientes términos:

**“PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE.** El principio de igualdad tiene un carácter complejo en tanto subyace a toda la estructura constitucional y se encuentra positivizado en múltiples preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituyen sus aplicaciones concretas, tales como los artículos 1o., primer y tercer párrafos, 2o., apartado B, 4o., 13, 14, 17, 31, fracción IV, y 123, apartado A, fracción VII. Esto es, los preceptos constitucionales referidos constituyen normas particulares de igualdad que imponen

<sup>38</sup> *Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos.* CEJIL. Buenos Aires, 2010. Pág. 22. Disponible en: [https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy\\_files/debida\\_diligencia\\_en\\_la\\_investigacion\\_de\\_graves\\_violaciones\\_a\\_dh.pdf](https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/debida_diligencia_en_la_investigacion_de_graves_violaciones_a_dh.pdf)



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*obligaciones o deberes específicos a los poderes públicos en relación con el principio indicado; sin embargo, tales poderes, en particular el legislador, están vinculados al principio general de igualdad, establecido, entre otros, en el artículo 16 constitucional, en tanto que éste prohíbe actuar con exceso de poder o arbitrariamente. Ahora bien, este principio, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa. Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.*<sup>39</sup> (El subrayado es propio).

En un segundo capítulo, se prevén disposiciones generales a aplicarse tratándose de personas desaparecidas menores de 18 años de edad. Se destaca el deber de actuación inmediato y bajo un enfoque diferenciado, integral y transversal de las autoridades cuando tengan conocimiento de la desaparición de dichas personas; así como el respeto permanente en todos los procedimientos del interés superior de la niñez.

<sup>39</sup> Tesis: P. XC/2000. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, junio de 2000. 9ª época. Pág. 26. Pleno. Tesis Aislada (Constitucional).

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

**Título Segundo. De los Delitos y de las Responsabilidades Administrativas.**

El título segundo se compone de seis capítulos. El primero de ellos denominado "Disposiciones Generales" contempla reglas generales a utilizarse en los delitos previstos en la Ley en materia de desaparición forzada. Se prevé que, atento a la importancia del bien jurídico tutelado, los delitos de Desaparición Forzada de Personas y de Desaparición cometida por Particulares, sean perseguidos de oficio y tendrán el carácter de permanentes o continuados, es decir que, para efectos técnico- jurídicos, el delito seguirá cometiéndose hasta en tanto no se determine la suerte o el paradero de la persona desaparecida. Se destaca que, tratándose de tales delitos, no procederá el archivo temporal de la investigación aun cuando de las diligencias practicadas no resulten elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal. Lo anterior, con el correlativo deber de la búsqueda de la verdad y la máxima protección de las víctimas y de sus familiares.

Es de destacar la previsión que contempla la imprescriptibilidad de la acción penal y de la ejecución de sanciones penales, logrando con ello armonizar la ley con los más altos estándares en materia de derechos humanos que reconocen la especial gravedad de estos crímenes y la necesidad de adoptar medidas coherentes con los mismos. En consonancia, se prevé la prohibición de aplicar amnistías, indultos y otras medidas similares de impunidad que pudieran impedir la investigación, procesamiento o sanción y cualquier otra medida para determinar la verdad y obtener reparación plena de los delitos materia de la Ley.

A fin de facilitar la colaboración internacional, y con base en la experiencia histórica que sobre éstos delitos han tenido otros países de la región, se contempla que, para efectos de la extradición, la desaparición forzada de personas y la desaparición cometida por particulares no serán considerados delitos de carácter político, delito conexo a un delito político ni

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

delito inspirado en motivos políticos. De este modo, se busca también reconocer ante la comunidad internacional de Estados que delitos de éste género no podrán bajo excusa de motivaciones políticas encontrar espacios para la impunidad y evitar que se haga justicia para las víctimas y sus familias. De igual modo, se busca hacer justicia evitando toda forma de exclusión de responsabilidad por figuras como la obediencia debida a órdenes o instrucciones superiores que dispongan, autoricen o alienten a la comisión de estos delitos.

Tal como se reconoce en nuestro artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos instrumentos internacionales que prevén los estados de excepción, también se dispone que en ningún caso podrán invocarse circunstancias especiales, tales como tiempo de guerra, invasión o su peligro inminente, suspensión de derechos y sus garantías, perturbación grave de la paz pública, como causas de justificación o inculpabilidad para cometer los delitos a que se refiere la Ley.

La correspondencia de las anteriores previsiones con el sistema universal puede verse si se le compara con los diversos instrumentos internacionales en los que se prevé la desaparición forzada de personas. Así, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas dispone:

**Artículo 1:**

1. ...

2. En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la desaparición forzada.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

#### Artículo 6.

1. Los Estados Partes tomarán las medidas necesarias para considerar penalmente responsable por lo menos:

a ) A toda persona que cometa, ordene, o induzca a la comisión de una desaparición forzada, intente cometerla, sea cómplice o participe en la misma;

b ) Al superior que:

i) Haya tenido conocimiento de que los subordinados bajo su autoridad y control efectivos estaban cometiendo o se proponían cometer un delito de desaparición forzada, o haya conscientemente hecho caso omiso de información que lo indicase claramente;

ii) Haya ejercido su responsabilidad y control efectivos sobre las actividades con las que el delito de desaparición forzada guardaba relación; y

iii) No haya adoptado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir que se cometiese una desaparición forzada, o para poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación y enjuiciamiento;

c ) El inciso b ) supra se entiende sin perjuicio de las normas de derecho internacional más estrictas en materia de responsabilidad exigibles a un jefe militar o al que actúe efectivamente como jefe militar.

2. Ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea ésta civil, militar o de otra índole, puede ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada.

#### Artículo 8.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5,

1. Cada Estado Parte que aplique un régimen de prescripción a la desaparición forzada tomará las medidas necesarias para que el plazo de prescripción de la acción penal:



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

a ) Sea prolongado y proporcionado a la extrema gravedad de este delito:

b ) Se cuente a partir del momento en que cesa la desaparición forzada, habida cuenta del carácter continuo de este delito.

2. El Estado Parte garantizará a las víctimas de desaparición forzada el derecho a un recurso eficaz durante el plazo de prescripción.

#### Artículo 11

1. El Estado Parte en el territorio de cuya jurisdicción sea hallada la persona de la cual se supone que ha cometido un delito de desaparición forzada, si no procede a su extradición, o a su entrega a otro Estado conforme a sus obligaciones internacionales, o a su transferencia a una instancia penal internacional cuya jurisdicción haya reconocido, someterá el caso a sus autoridades competentes para el ejercicio de la acción penal.

2...

3....

#### Artículo 13

1. A efectos de extradición entre Estados Partes, el delito de desaparición forzada no será considerado delito político, delito conexo a un delito político ni delito inspirado en motivos políticos. En consecuencia, una solicitud de extradición fundada en un delito de este tipo no podrá ser rechazada por este único motivo.

2. a 6: ...

#### Artículo 16.

1. Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución, entrega o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a una desaparición forzada.

2...

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

(El subrayado es propio)

En aras de facilitar la aplicación sistemática del ordenamiento jurídico en materia penal, la Minuta prevé que, en la persecución, investigación, procesamiento y sanción, serán aplicables las reglas de autoría, participación y concurso, y tentativa, previstas en la legislación penal. Igualmente, respecto a las reglas de acumulación de procesos se estará a lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

El Capítulo Segundo, denominado "De la Competencia de los Delitos", fija las reglas que habrán de observarse en la investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en la Ley. En ese sentido, se señala que corresponderá a las autoridades federales tales funciones, cuando: I. Se encuentre involucrado algún servidor público federal como probable responsable, o como sujeto pasivo de los delitos previstos en esta Ley; II. Se actualicen las hipótesis previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el Código Penal Federal, o en cualquier otra disposición que le otorgue competencia a la Federación; III. Exista una sentencia o decisión de algún organismo internacional de protección de los derechos humanos o una resolución de un órgano previsto en cualquier tratado internacional en la que se determine la responsabilidad u obligación del Estado mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de los delitos previstos en esta Ley; IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la Fiscalía Especial de la Entidad Federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo; V. Durante la investigación se encuentren indicios que en la comisión del hecho participo una persona cuya pertenencia o colaboración con la delincuencia organizada esté acreditada y; VI. Se dispone que la víctima podrá pedir al Ministerio Público de la



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Federación que solicite la remisión de la investigación, a la que el Ministerio Público deberá responder de forma fundada y motivada.

De este modo, como se puede apreciar, se respetan las reglas de competencia generales previstas para las autoridades federales, pero también se deja abierta la posibilidad de que incluso a solicitud de la víctima puedan conocer las autoridades federales, siempre y cuando existan razones fundadas y motivadas para que estas últimas investiguen tales hechos y, en caso de que no sea así, se dispone que el Ministerio Público Federal *deberá* dar respuesta a la solicitud de forma fundada y motivada. Ahora bien, de manera excluyente, aquellos supuestos de intervención no contemplados para la federación, corresponderán a las autoridades de las Entidades Federativas.

Es de resaltar que bajo ningún motivo podrán conocer de los delitos previstos en el proyecto de ley, autoridades federales o estatales que no sean estrictamente del orden civil.

El capítulo tercero desarrolla el delito de "Desaparición Forzada de Personas." Así, el precepto 27 del proyecto, siguiendo los lineamientos más elevados en materia de derechos humanos, dispone que comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona; seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero. En este caso, se prevé la pena de 40 a 60 años de prisión y de 10 mil a 20 mil días multa. Adicionalmente, cuando el responsable tenga el carácter de servidor público, se impondrá la destitución e inhabilitación, según corresponda, para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión pública, hasta dos veces por el lapso de la privación de la libertad impuesta, a partir de que se cumpla con la pena de prisión.

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Junto con el delito genérico de desaparición forzada de personas, se prevén otros delitos conexos. En ese sentido, se dispone que se impondrá pena de 20 a 30 años de prisión y de 500 a 800 días multa a quien omita entregar a la autoridad o familiares, al nacido de una víctima del delito de desaparición forzada de personas durante el período de ocultamiento, a sabiendas de tal circunstancia. Adicionalmente, se impondrá pena de 25 a 35 años de prisión a quien, sin haber participado directamente en la comisión del delito de desaparición forzada, retenga o mantenga oculto a la niña o niño que nazca durante el periodo de desaparición de la madre, a sabiendas de dicha circunstancia.

Se establecen agravantes para la comisión del delito de desaparición forzada de personas, mismas que contemplan un aumento de hasta la mitad de la pena, cuando: I. Durante o después de la desaparición, la persona desaparecida muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de dicha desaparición, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito; II. La persona desaparecida sea niña, niño o adolescente, mujer embarazada, persona con discapacidad o persona mayor; III. La condición de persona migrante o afrodescendiente, la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena o cualquier otro equiparable, sea la motivación para cometer el delito; IV. La identidad de género o la orientación sexual de la víctima sea la motivación para cometer del delito; V. La persona haya sido desaparecida por su actividad como defensora de derechos humanos; VI. La persona haya sido desaparecida en razón de su labor como periodista; VII. La persona desaparecida sea integrante de las Instituciones de Seguridad Pública; VIII. El o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, relación laboral o de confianza con la víctima; y, IX. Los delitos se realicen con el propósito de impedir que las autoridades competentes conozcan de la comisión de otros delitos.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Adicionalmente, ponderando el principio de búsqueda de la verdad y el de integridad de la persona desaparecida, son fijadas circunstancias en las cuales, sin excluir por ningún motivo la responsabilidad penal derivada de la comisión de los delitos previstos en el proyecto de ley, se contemplan disminuciones en las sanciones cuando: los autores o partícipes liberen a la víctima espontáneamente; los autores o partícipes proporcionen información efectiva que conduzca a la localización con vida de la persona desaparecida; los autores o partícipes proporcionen información efectiva que conduzca a la localización del cadáver o los restos humanos de la persona desaparecida y; los autores o partícipes proporcionan información efectiva que permita esclarecer los hechos o identificar a los responsables. En cada caso, se contemplan disminuciones diversas de las sanciones y sujeto al hecho de que se logren los objetivos previstos para cada caso en concreto.

Con relación a este capítulo, es importante señalar que la propia Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas prevé circunstancias atenuantes y agravantes, así:

#### **Artículo 7.**

1. *Los Estados Partes considerarán el delito de desaparición forzada punible con penas apropiadas, que tengan en cuenta su extrema gravedad.*

2. *Los Estados Partes podrán establecer:*

a ) *Circunstancias atenuantes, en particular para los que, habiendo sido partícipes en la comisión de una desaparición forzada, hayan contribuido efectivamente a la reaparición con vida de la persona desaparecida o hayan permitido esclarecer casos de desaparición forzada o identificar a los responsables de una desaparición forzada;*

b ) *Sin perjuicio de otros procedimientos penales, circunstancias agravantes, especialmente en caso de deceso de la persona desaparecida, o para quienes sean culpables de la desaparición forzada de mujeres embarazadas, menores, personas con*



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*discapacidades u otras personas particularmente vulnerables.* (El subrayado es propio)

Por lo que hace a la responsabilidad de los superiores jerárquicos, se prevé que los mismo serán considerados autores del delito de desaparición forzada, en términos de lo previsto en la legislación penal aplicable. Ahora bien, sobre este punto, se estima oportuno traer a colación que en lo que toca a la legislación sustantiva penal del orden federal, el Código Penal Federal contempla también la **responsabilidad por omisión**, así, el artículo 7 del Código en cita dispone que, en los delitos de resultado material, también será atribuible el resultado típico producido al que omita impedirlo, si éste tenía el deber jurídico de evitarlo (tal como es el caso de **todo** servidor público). En dichos supuestos se considerará que el resultado es consecuencia de una conducta omisiva, cuando se determine que el que omite impedirlo tenía el deber de actuar para ello, derivado de una ley (como es el caso de la que se propone expedir), de un contrato o de su propio actuar precedente.

De lo anterior se desprende que, los diversos supuestos de responsabilidad penal en que pudieran incurrir los superiores jerárquicos si se encontrarán bien regulados en la nueva ley. Lo anterior ya que, además de los supuestos de responsabilidad previstos en la definición del tipo penal, con la remisión a la normativa penal aplicable no se dejarán márgenes que den lugar a eventuales lagunas legales.

Adicionalmente, no hay que perder de vista lo señalado anteriormente, cuando se resaltó el mandato de interpretación contenido en el propio proyecto de ley, el cual hace remisión directa a lo previsto en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte, mismos que, dicho sea de paso, en la materia que nos atañe contemplan a la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Desapariciones Forzadas y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, por citar un par de ejemplos.

Con relación a las dos últimas Convenciones citadas en el párrafo que antecede, debe resaltarse que las mismas contemplan la responsabilidad penal por omisión de los superiores jerárquicos (artículo 6 de la Convención Internacional y artículo I de la Convención Interamericana), con lo cual y en complemento a lo previsto en el orden jurídico nacional, se garantizará la persecución y el establecimiento de responsabilidad penal a todo servidor público que haya participado, por acción u omisión, en la comisión de una o más desapariciones.

El capítulo cuarto se regula el delito de "Desaparición cometida por Particulares", previéndose la comisión de este delito cuando se prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero. Esta situación se diferencia de la desaparición forzada de personas en el hecho de no tenerse certeza respecto de la calidad del sujeto activo como servidor público y, mientras no se determine el carácter de servidor público, el reproche es menor previéndose una sanción de veinticinco a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa. Para el caso de este delito también resultan aplicables las agravantes y las hipótesis de disminución de la pena previstas para el delito de desaparición forzada de personas.

El capítulo quinto prevé las definiciones y sanciones de otros delitos vinculados con la desaparición de personas. Dentro de estos "Delitos Vinculados" se contemplan: la destrucción de restos humanos o cadáveres de personas, con el fin de ocultar la comisión de un delito; la negativa injustificada de un servidor público para permitir el acceso previamente autorizado a las autoridades competentes encargadas de la búsqueda de Personas Desaparecidas o de la investigación de los delitos establecidos en

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

la Ley, a cualquier mueble o inmueble de las instituciones públicas; la obstaculización dolosa, por parte de un servidor público, en las acciones de búsqueda e investigación; el ocultamiento doloso de información que pueda conducir a encontrar a una niña o niño bajo los supuestos de los artículos 31 y 35 de la Ley; el ocultamiento o destrucción de documentos que puedan conducir a conocer la verdadera identidad de un niño o niña bajo los supuestos antes indicados; entre otros.

Finalmente, el capítulo sexto del Título Segundo prevé las "Responsabilidades Administrativas", recalándose las sanciones a las que serán acreedores los servidores públicos federales y locales que incumplan injustificadamente con alguna de las obligaciones previstas en la Ley y que no constituyan un delito de los previstos en la ley que se propone expedir.

**Título Tercero. Del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.**

El Título Tercero desarrolla una de las grandes y ambiciosas figuras creadas con motivo de la Ley, el "Sistema Nacional" entendido como el conjunto de personas representativas de diversas instancias públicas que, de manera coordinada, tienen como objetivos diseñar y evaluar de manera eficiente y armónica los recursos del Estado mexicano para establecer las bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la búsqueda, localización e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas, así como para la prevención, investigación y sanción de los delitos en materia de la Ley General en materia de Desaparición Forzada.

Este Título Tercero se integra por ocho capítulos: Capítulo Primero, "Del Sistema Nacional"; Capítulo Segundo, "De la Comisión Nacional de Búsqueda"; Capítulo Tercero, "Del Consejo Nacional Ciudadano"; Capítulo Cuarto, "De los Grupos de Búsqueda"; Capítulo Quinto, "De las Fiscalías



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Especializadas”; Capítulo Sexto, “De la Búsqueda de Personas”; Capítulo Séptimo, “De los Registros”; y, el Capítulo Octavo, “Del Programa Nacional de Búsqueda y del Programa Nacional de Exhumaciones.”

En relación con el Sistema Nacional, debe indicarse que la Minuta la retoma de una propuesta planteada en la iniciativa del Ejecutivo Federal, entendiéndolo como una instancia superior para la articulación de esfuerzos en la búsqueda y localización de las personas desaparecidas, así como de los procesos que conlleven la homologación de protocolos y registros en la materia. La Minuta de la Colegisladora considera diversas instituciones integrantes del Sistema a fin de lograr una coordinación interinstitucional entre los órganos del Estado mexicano en una materia tan trascendental como lo es el objeto de la Ley General de desapariciones.

El Sistema tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal para la búsqueda y localización de personas desaparecidas con la participación directa de las familias de las víctimas en todos los procesos del sistema, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos.

Asimismo, se coincide con la propuesta formulada por la Colegisladora en el sentido de que el Sistema se integre por las siguientes instituciones: la persona titular de la Secretaría de Gobernación, quien lo presidirá; la persona titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores; la persona titular de la Procuraduría General de la República; la persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda, quien fungirá como Secretaría Ejecutiva; la persona titular del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; tres representantes del Consejo Ciudadano; la persona titular de la Policía Federal; las personas titulares de las Comisiones Locales de Búsqueda; y, la persona que designe la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. Asimismo, se considera conveniente dejar la puerta abierta para que toda



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

institución que pueda colaborar en la atención de dicha materia sea susceptible también de participación dentro del Sistema mediante invitación de la presidencia del mismo.

Es de destacarse como uno de los grandes avances contemplados en esta Ley, la propuesta realizada para que el Sistema Nacional utilice como herramientas de su trabajo las siguientes: el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas; el Banco Nacional de Datos Forenses; el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas; el Registro Nacional de Fosas; el Registro Administrativo de Detenciones; la Alerta Amber; el Protocolo Homologado de Búsqueda y demás protocolos autorizados (como el Homologado de Investigación); así como otros registros que coadyuven al adecuado funcionamiento del Sistema.

Igualmente, se prevén de manera expresa las atribuciones que tendrá el Sistema Nacional, entre las que destacan facultades para la emisión de modelos, lineamientos y acciones; de coordinación; de seguimiento y evaluación; para la creación de mecanismos; de emisión, atención y seguimiento de recomendaciones en los temas materia de la ley; emisión del Protocolo Homologado de Búsqueda; y, en general, las demás que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la ley.

El Capítulo Segundo desarrolla la figura de la Comisión Nacional de Búsqueda, entendida como la instancia de coordinación en las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas. Se conformará como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que determinará, ejecutará y dará seguimiento a las acciones de búsqueda de las personas desaparecidas y no localizadas, en todo el territorio nacional. Igualmente, le corresponderá impulsar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre las autoridades que participen en la búsqueda, localización e identificación de

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

personas. Queda dispuesto que, además de la Comisión Nacional de Búsqueda, corresponderá a cada una de las entidades federativas crear sus correspondientes Comisiones Locales con funciones análogas a la nacional.

Es importante mencionar que, en el proceso de designación del titular de la Comisión Nacional de Búsqueda, queda establecido un procedimiento con participación ciudadana y representativa de los familiares de personas desaparecidas, así también, se fijan requisitos que aseguran la calidad profesional y el compromiso de la persona titular de dicha Comisión (y de las comisiones estatales) con la promoción, defensa y garantía de los derechos humanos.

Dentro de las múltiples funciones que se disponen deberá realizar la Comisión Nacional de Búsqueda se incluyen: emitir y ejecutar el Programa Nacional de Búsqueda; emitir los lineamientos que regulen el funcionamiento del Registro Nacional y coordinar la operación del mismo; integrar un informe sobre los avances y resultados de la verificación y supervisión en el cumplimiento del Programa Nacional de Búsqueda; solicitar informes a las Comisiones Locales sobre el cumplimiento del Programa Nacional de Búsqueda; emitir los protocolos rectores que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones; promover la revisión y actualización del Protocolo Homologado de Búsqueda; diseñar y proponer mecanismos de coordinación y colaboración con las demás autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, a efecto de llevar a cabo las acciones en la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas; acceder, sin restricciones, a la información contenida en plataformas, bases de datos y registros de todas las autoridades para realizar la búsqueda de las personas desaparecidas o no localizadas; solicitar la colaboración de los tres órdenes de gobierno y otras instancias, para la búsqueda y localización de personas desaparecidas o no localizadas; colaborar con las instituciones de procuración de justicia en la investigación y persecución de otros delitos; conocer y opinar sobre las



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

políticas y estrategias para la identificación de personas localizadas con vida y personas fallecidas localizadas en fosas comunes y clandestinas, así como vigilar su cumplimiento por parte de las instituciones federales y de las entidades federativas; celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación, o cualquier otro instrumento jurídico necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional, así como de sus atribuciones; disponer de un número telefónico, así como de cualquier otro medio de comunicación de acceso gratuito para proporcionar información, sin necesidad de cumplir con formalidad alguna, para contribuir en la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas; solicitar a los concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones, de conformidad con la legislación en la materia, dentro de las transmisiones correspondientes a los tiempos del Estado, y por conducto de la autoridad competente y con la previa autorización de los familiares, la difusión de boletines relacionados con la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas; asesorar a las Comisiones Locales de Búsqueda.

Es de destacar también que, en el capítulo en mención, se faculta a la Comisión Nacional de Búsqueda para que establezca mecanismos de coordinación con autoridades de otros países, ello en aras de garantizar la efectividad en la búsqueda de las personas migrantes. Igualmente, se le faculta para que proponga al Ministerio Público federal el ejercicio de la facultad de atracción. Adicionalmente, se le faculta para que pueda incorporar a expertos independientes o peritos internacionales a los procesos de búsqueda realizados por la misma, siempre y cuando se cumplan los requisitos legales previstos en el proyecto de ley.

A la par de lo anterior, se le dan atribuciones para que elabore distintos diagnósticos e informes de análisis; así como para que realice diversas acciones tendientes al cumplimiento de su objeto, labores de asesoramiento y



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

complementarias a las de las Comisiones Estatales; entre otras facultades trascendentales para el cumplimiento de su misión.

Igualmente, se enuncian cuáles serán las atribuciones de los grupos de búsqueda señalados en el proyecto de ley; se detalla cual deberá ser el contenido de los informes de avances y resultados del cumplimiento del Programa Nacional de Búsqueda y se precisan las áreas mínimas con las que la Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Estatales deberán contar para el desempeño de sus labores.

El Capítulo Tercero desarrolla la figura del Consejo Nacional Ciudadano, el cual como su nombre lo indica, será un órgano representante de la ciudadanía, de los familiares y de la sociedad civil dentro del Sistema Nacional. Se trata de un órgano ciudadano de consulta en materia de búsqueda de personas. En su integración participarán: cinco familiares de víctimas de los delitos de esta ley; cuatro especialistas de reconocido prestigio en la protección y defensa de los derechos humanos, la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas o en materia de investigación y persecución de los delitos previstos por esta Ley; y, cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos. Para la integración del Consejo se prevé un procedimiento en el que el Senado nombrará a los integrantes, previa consulta pública con las organizaciones de familiares, de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, de los grupos organizados de víctimas y expertos en materia de desapariciones.

Se contempla que los integrantes del Consejo ejercerán su cargo en forma honorífica y se proporcionan lineamientos para regular su funcionamiento interno. A la par, se establecen las funciones que corresponderán al Consejo Ciudadano, entre las cuales se encuentran: proponer al Sistema Nacional y a la Comisión Nacional de Búsqueda acciones para acelerar o profundizar sus labores, en el ámbito de sus competencias;

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

proponer acciones a las instituciones que forman el Sistema Nacional para ampliar sus capacidades, incluidos servicios periciales y forenses; proponer acciones para mejorar el funcionamiento de los programas, registros, bancos y herramientas materia de la Ley; proponer y acompañar las medidas de asistencia técnica para la búsqueda de personas; solicitar información a cualquier integrante del Sistema Nacional, para el ejercicio de sus atribuciones, y hacer las recomendaciones pertinentes; acceder a la información estadística generada a través de las diversas herramientas con las que cuenta el Sistema Nacional, para el ejercicio de sus atribuciones; contribuir en la promoción de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos relacionados con el objeto de la Ley; emitir recomendaciones sobre la integración y operación de la Comisión Nacional de Búsqueda; dar vista a las autoridades competentes y órganos internos de control, respecto a las irregularidades en las actuaciones de servidores públicos relacionados con labores de búsqueda e investigación, reconociéndosele interés legítimo dentro de las investigaciones para determinación de responsabilidades de los servidores públicos recién mencionados; entre otras igual de importantes.

A la par, se dispone la integración y atribuciones de un Comité (al interior del propio Consejo) para la evaluación y seguimiento de las acciones emprendidas por la Comisión Nacional de Búsqueda; así como el deber a cargo de las entidades federativas para que creen consejos estatales ciudadanos que funjan como órganos de consulta de las Comisiones Locales de Búsqueda.

En el Capítulo Cuarto se desarrollan las disposiciones relativas a los llamados "Grupos de Búsqueda" que, como su nombre lo indica, son grupos integrados por servidores públicos especializados en la búsqueda de personas quienes dependerán de la Comisión Nacional de Búsqueda.



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Entre las atribuciones de tales grupos les corresponderá: generar la metodología para la búsqueda inmediata de personas; considerando el Protocolo Homologado de Búsqueda y los demás existentes; solicitar a la Fiscalía Especializada competente que realice actos de investigación específicos sobre la probable comisión de un delito, a efecto de que puedan llevar a la búsqueda, localización o identificación de una persona, así como al esclarecimiento de los hechos; implementar un mecanismo ágil y eficiente que coadyuve a la pronta localización de personas reportadas como desaparecidas y no Localizadas y salvaguarde sus derechos humanos; 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 que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cadáveres o restos humanos de Personas Desaparecidas.

Además, queda dispuesto que las Instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno deberán contar y garantizar la disponibilidad inmediata de personal especializado, capacitado y certificado en materia de búsqueda de personas. Dicho personal atenderá las solicitudes de la Comisión Nacional de Búsqueda y de las Comisiones Locales de Búsqueda, según corresponda.

En el Capítulo Quinto del título que se analiza se regula la figura correspondiente a las Fiscalías Especializadas que, según sea el caso, estarán adscritas a la Procuraduría General de la República y a las Procuradurías de Justicia Locales. Su función será la de investigar y perseguir los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares.

Se mandata que las mismas contarán con los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos especializados, así como los multidisciplinarios necesarios para el desempeño de sus funciones, además de una unidad de análisis de contexto.

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

A la par, se busca que los servidores públicos que las integren dispongan de determinados requisitos dirigidos a garantizar su idoneidad para el cargo y su compromiso en la atención de estas problemáticas. Para tal efecto, a tales servidores se les capacitará conforme a los más altos estándares internacionales en materia de derechos humanos, perspectiva de género, interés superior de la niñez, atención a víctimas, sensibilización y relevancia específica de la desaparición de personas, aplicación del Protocolo Homologado para la investigación, identificación forense, cadena de custodia, entre otros.

Entre otras atribuciones, se destaca que corresponde a la Fiscalía Especializada de la Procuraduría General de la República (y también a las Fiscalías especializadas de las Procuradurías Estatales): recibir las denuncias relacionadas con la probable comisión de hechos constitutivos de los delitos materia de la Ley e iniciar la carpeta de investigación correspondiente; mantener coordinación con la Comisión Nacional de Búsqueda para realizar todas las acciones relativas a la investigación y persecución de los delitos materia de la Ley; dar aviso de manera inmediata, a través del Registro Nacional, a la Comisión Nacional de Búsqueda sobre el inicio de una investigación de los delitos materia de la Ley; mantener comunicación continua y permanente con la Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Locales de Búsqueda, a fin de compartir información que pudiera contribuir en las acciones para la búsqueda y localización de personas; informar de manera inmediata a la Comisión Nacional de Búsqueda o a la Comisión Local de Búsqueda, según sea el caso, sobre la localización o identificación de una persona; mantener comunicación continua y permanente con el Mecanismo de Apoyo Exterior y la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes a efecto de recibir, recabar y proporcionar información sobre las acciones de investigación y persecución de los delitos materia de esta Ley cometidos en contra de personas migrantes; solicitar a la



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, términos de la normatividad correspondiente; solicitar la participación de la Comisión Ejecutiva y de las Comisiones Estatales de Víctimas, así como a las instituciones y organizaciones de derechos humanos y de protección civil; establecer mecanismos de cooperación destinados al intercambio de información y adiestramiento continuo de los servidores públicos especializados en la materia; localizar a las familias de las personas fallecidas identificadas no reclamadas, en coordinación con las instituciones correspondientes a fin de poder hacer la entrega de cadáveres o restos humanos; celebrar convenios de colaboración o cooperación, para el óptimo cumplimiento de las atribuciones que le corresponden; entre otro amplio cúmulo de atribuciones fundamentales para el desempeño de sus labores, sustentadas bajo el principio de máxima diligencia y no obstaculización de las investigaciones.

Adicionalmente, no debe pasarse por alto señalar que, dentro de las atribuciones, se contempla la obligación para que las Fiscalías Especiales faciliten la participación de los familiares en la investigación de los delitos previstos en la Ley, así como el deber de brindarles información de manera periódica acerca de los avances en los procesos de investigación y persecución de tales ilícitos. Igualmente, la Fiscalía Especializada dependiente de la Procuraduría General de la República deberá proporcionar asistencia técnica a las Fiscalías Especializadas locales que se lo soliciten.

Queda previsto que las Fiscalías Especializadas deberán generar los criterios y metodologías específicas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición, incluyéndose aquellos ocurridos por motivos políticos en décadas pasadas.

Adicionalmente y en consonancia al tratamiento dado en otros proyectos de Decreto que han sido aprobados previamente por estas



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Comisiones legislativas<sup>40</sup> y con el propósito de que los servidores públicos que sean señalados como imputados por el delito de desaparición forzada de personas y que, por razón de su encargo o influencia, puedan interferir u obstaculizar las acciones de búsqueda o las investigaciones, se prevé que los mismos podrán ser sujetos de *medidas cautelares* como lo son: la suspensión temporal de su encargo, entre otras, determinada por la autoridad judicial competente de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Igualmente, se prevé que el superior jerárquico pueda adoptar las *medidas administrativas y adicionales* que sean necesarias para impedir que el (los) servidor(es) público(s) interfiera(n) con las investigaciones.

Cabe señalar que, en su momento, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>41</sup> (si bien con relación a la investigación y persecución de la tortura) señaló que la incorporación de una previsión como la que ahora se plantea se ajusta a los estándares internacionales. Al respecto la Oficina internacional señalada, en su momento externó:

*[...] La medida referida constituye una salvaguarda importante para el éxito de la investigación, ya que una de las razones que organismos y expertos internacionales han detectado y por las cuales no prosperan las investigaciones de actos de tortura —en este caso*

<sup>40</sup> Véase: Artículo 16 de la Adenda con Propuesta de Modificación al Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de Extradición Internacional. Disponible en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del miércoles 19 de abril de 2017. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/abr/20170419-iV-Bis2.pdf>

<sup>41</sup> Véase: Observaciones de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados sobre el proyecto de Ley General en materia de Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, remitidas a esta Soberanía el 23 de enero de 2017.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*aplicaría el mismo argumento para las desapariciones- es que las víctimas se ven obligadas a denunciar los hechos ante las mismas autoridades involucradas en la tortura<sup>17</sup>. Esta medida está dirigida entonces a garantizar la independencia e imparcialidad de las investigaciones, así como a impedir su obstaculización.*

*Asimismo, la medida está encaminada a garantizar la seguridad de las víctimas, testigos y sus familias ante posibles represalias de presuntos torturadores que se mantienen en una posición de poder frente a aquéllos. Adicionalmente, la medida tiene por objetivo evitar que se reproduzcan los hechos..."*

Como se puede apreciar, y como lo señaló en su momento la Oficina del Alto Comisionado, la adopción de una previsión similar en la Ley General de Desapariciones abonará a garantizar la independencia e imparcialidad de las investigaciones y búsquedas, así como a impedir su obstaculización. Igualmente, ayudará a garantizar la seguridad de las víctimas, testigos y sus familiares ante eventuales represalias de autoridades que se mantienen en una posición de poder frente a ellos.

A la vez, se estima oportuno señalar que en aquellos supuestos en que se sospeche que la(s) víctima(s) ha sido privada de la vida y, para efectos de realizar las diligencias pertinentes a la exhumación de restos, se contempla como derechos de los familiares el relativo a solicitar la participación de peritos especializados independientes de conformidad con la legislación aplicable.

De suma importancia también, resulta el mandato expreso a cargo de todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno, correspondiente a su deber de proporcionar, en sus respectivos ámbitos de competencia, el auxilio



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

e información que las Fiscalías Especializadas les soliciten para la investigación y persecución de los delitos previstos en la Ley.

En el Capítulo Sexto se regula la *Búsqueda de Personas*, para ello dicho Capítulo se divide en dos secciones, la primera relativa a la Solicitud de Búsqueda y la segunda a los Protocolos.

Como un principio base de la búsqueda y de todo proceder de los servidores públicos, se dispone que los mecanismos de búsqueda deberán agotarse totalmente hasta que se determine la suerte o el paradero de la persona. Cualquier persona podrá solicitar la búsqueda de una Persona Desaparecida o No Localizada mediante: noticia, reporte o denuncia que podrán ser realizados en forma anónima. En el articulado se detalla los requisitos que habrán de reunirse para el caso de dicha noticia, reporte o denuncia. Una vez recibido dicho reporte, noticia o denuncia, se deberán implementar, inmediatamente, acciones de búsqueda conforme al protocolo correspondiente. Así también, una vez que la Comisión Nacional o la Comisión Local que corresponda reciba un Reporte o Noticia de una Persona Desaparecida o No Localizada, deberá ingresar de inmediato la información correspondiente al Registro Nacional de Personas Desaparecidas y generar un folio único de búsqueda.

A fin de optimizar la protección de la víctima, se considerará que existe la presunción de un delito cuando: la persona de la que se desconoce su paradero es menor de 18 años de edad; de la descripción inicial de los hechos se pueda desprender la probable comisión del delito de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares o cualquier otro delito; de conformidad con el análisis de contexto se determine que las condiciones de la desaparición de la persona corresponden a la probable comisión de un delito; hayan transcurrido setenta y dos horas sin tener noticia de la suerte, ubicación o paradero de la persona, y; cuando antes del plazo



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

establecido en el inciso anterior aparezcan indicios o elementos que hagan suponer la probable comisión de un delito.

Se refuerza la participación de los familiares al disponerse que la Comisión Nacional de Búsqueda y, en su caso, la Comisión Local de Búsqueda correspondiente deberá implementar mecanismos para que los familiares tengan conocimiento del resultado de las acciones de búsqueda, las diligencias, los indicios, evidencias y pruebas que surjan de los mismos.

En las acciones de búsqueda se deberá consultar de manera periódica y exhaustiva las bases de datos o registros de: hospitales, clínicas, centros de atención psiquiátrica, centros de Desarrollo Integral para la Familia, centros de salud, centros de atención de adicciones y rehabilitación, públicos y privados; centros de detención y reclusorios a cargo del sistema penitenciario; registros de los centros de detención administrativos; servicios médicos forenses y banco de datos forenses; Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas; albergues públicos y privados, e instituciones de asistencia social; panteones o lugares en los que se depositen restos mortales o cadáveres, públicos y privados; estaciones migratorias y listas de control migratorio; terminales de autotransporte terrestre, aéreo y marítimo, de pasajeros y de carga; así como todo otro registro y base de datos que contenga información que pueda contribuir a la localización e identificación de las personas.

Se prevé que cuando la persona sea localizada, la Comisión Nacional de Búsqueda o la Comisión Local de Búsqueda correspondiente deberá, por lo menos: dar aviso a la Fiscalía Especializada que corresponda, cuando exista carpeta de investigación; En caso de que no se haya cometido ningún delito, deberá darse por concluida la carpeta de investigación; dar aviso inmediato a la autoridad competente en materia de atención a víctimas; aplicar el procedimiento correspondiente a la identificación de identidad



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

regulado en el Protocolo Homologado de Búsqueda, el cual establecerá el modo de obtención de la declaración de la persona localizada en la cual se señalen las circunstancias de tiempo, modo y lugar de su desaparición o no localización, así como los motivos de ésta y los probables responsables de la misma; una vez identificada, declarar localizada a la persona y notificarlo a quien solicitó la búsqueda, a sus familiares o, en su caso, a la persona que ésta designe; en caso de que se localizara sin vida a la persona, se deberán aplicar las reglas para el tratamiento e identificación forense y el de notificación y entrega de restos a familiares, contenido en el protocolo homologado que corresponda, garantizando siempre la protección, respeto y restitución de los restos humanos de manera digna a sus familiares, así como entregar un informe de las circunstancias de la muerte y la forma en que se identificaron dichos restos; así como actualizar el Registro Nacional que corresponda.

Por lo que hace a las personas extranjeras que puedan ser objeto de una desaparición o no sean localizadas en nuestro país, se prevé que las oficinas consulares de México deberán recibir las solicitudes de búsqueda y remitirán sin dilación el Reporte a la Comisión Nacional de Búsqueda. En adición a lo anterior, se contempla que las autoridades involucradas en la búsqueda deberán de proveer información a los familiares que se encuentren en el exterior, a través de las autoridades consulares correspondientes o de la(s) persona(s) que haya(n) designado para tales efectos.

Una previsión trascendental que ha sido incorporada es la correspondiente la *presunción de vida* de las personas desaparecidas o no localizadas. Al respecto, el proyecto establece que, durante la búsqueda, se presumirá que dichas personas se encuentran con vida, por lo que, en consecuencia, no podrán concluirse las acciones de búsqueda; salvo que haya certeza sobre la suerte o paradero de la(s) persona(s) o hasta que sus restos hayan sido encontrados y plenamente identificados.



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

La Sección Segunda de este Capítulo Sexto regula los Protocolos, correspondiendo al Sistema Nacional la emisión del Protocolo Homologado de Búsqueda. Por su parte, a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia le corresponderá la emisión del Protocolo Homologado de Investigación. En ambos protocolos, la Comisión Nacional de Búsqueda deberá emitir, con antelación a su emisión, una opinión previa respecto a los mismos. Adicionalmente, dichos instrumentos deberán elaborarse con la participación de expertos en la materia, de la sociedad civil y familiares, en apego a los más altos estándares internacionales.

Se prevé que los protocolos contendrán, por lo menos: las formas en las que las autoridades recibirán el reporte, denuncia o noticia respecto a que una persona se encuentra desaparecida o no localizada; los procesos de búsqueda diferenciados en función de la causa y circunstancias en que hubiere ocurrido la desaparición o no localización, incluidos en los casos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares; las acciones de búsqueda en el lugar de los hechos o del hallazgo; el procedimiento para definir los polígonos en donde deba realizarse la búsqueda; el mecanismo de búsqueda inmediata; los procedimientos de investigación ministerial, pericial y policial; los procedimientos de búsqueda e investigación específicos para niños, niñas y adolescentes, personas migrantes, así como para desapariciones cometidas en contra de personas vinculadas con movimientos políticos; los procedimientos de actuación e identificación forense; el mecanismo de notificación a familiares; los procedimientos para notificar y entregar los restos a familiares de personas localizadas sin vida; los mecanismos de difusión para la colaboración ciudadana en la búsqueda a través de medios de comunicación y redes sociales, y para la difusión del perfil de la(s) persona(s) desaparecida(s) o no localizada(s); las medidas para atender a personas en situación de vulnerabilidad; los procedimientos para la participación de los familiares en la búsqueda e investigaciones; entre otros.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Se contemplan también los elementos que se deberán considerar para la elaboración y actualización de los protocolos homologados de búsqueda e investigación señalados, asimismo, se dispone que ambos protocolos deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

El Capítulo Séptimo de la Ley, se destina a la regulación de los Registros. El capítulo se compone de cinco secciones: la Primera relativa al "Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas"; la Segunda correspondiente al "Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas; la Tercera referente al "Banco Nacional de Datos Forenses"; la Cuarta respecto a la "Disposición de Cadáveres de Personas"; y la Quinta en lo tocante a "las Herramientas Tecnológicas."

Por lo que hace al *Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas*, el mismo constituye una herramienta de búsqueda e identificación que organiza y concentra la información sobre personas desaparecidas y no localizadas, con el objeto de proporcionar apoyo en las investigaciones para su búsqueda, localización e identificación.

Dicho Registro Nacional se conformará con la información que recaban las autoridades de la federación y de las entidades federativas. En ese tenor, corresponderá a la Comisión Nacional de Búsqueda administrar y coordinar la operación del citado Registro Nacional. Igualmente, dicho Registro deberá estar interconectado con las demás herramientas de búsqueda e identificación previstas en la ley y ser actualizado en tiempo real.

Se prevé el contenido mínimo de dicho Registro Nacional, el cual deberá ser alimentado también con toda aquella información novedosa que resulte de las diligencias de búsqueda o investigación. El Registro podrá consultarse públicamente mediante página electrónica, pero se deja a salvo el



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

derecho de los familiares para que soliciten que no se haga pública la información de la persona desaparecida o no localizada.

Adicionalmente, en el caso de las personas localizadas, deberá contar, como mínimo, con criterios de clasificación distribuidos en: persona localizada que no fue víctima de ningún delito; persona localizada víctima de un delito materia de la ley, y persona localizada víctima de un delito diverso (regulado en otras leyes).

Por otra parte, el *Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas* se encontrará a cargo de la Procuraduría General de la República (la cual emitirá sus lineamientos), formará parte del Banco Nacional de Datos Forenses y contendrá información sobre los datos forenses de los cadáveres o restos de personas no identificadas y no reclamadas, así como del lugar de su hallazgo, del lugar de inhumación o destino final y la demás información que sea relevante para su posterior identificación. Su información, se integrará con los datos proporcionados por las autoridades competentes de la federación y de las entidades federativas. El objetivo de este Registro será el de concentrar la información que permita la identificación de las personas fallecidas no identificadas y apoyar en la localización de los familiares de personas fallecidas no reclamadas.

Se prevé cuál será su contenido mínimo y, al igual que con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas, se contempla que su información será actualizada en tiempo real por parte de los servicios periciales y/o los servicios médicos forenses de la federación y de las entidades federativas.

Se contempla la obligación para que las autoridades, una vez lograda la identificación de un cadáver o restos de una persona, lo notifiquen a sus familiares de conformidad con el Protocolo Homologado de Investigación,



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

teniendo estos últimos, derecho a impugnar la identificación. Igualmente, se prohíbe a las autoridades que ordenen inhumaciones en fosas comunes, de cadáveres o restos humanos sin identificar, si antes no han cumplido con lo previsto en el protocolo homologado aplicable.

El Banco Nacional de Datos Forenses estará también a cargo de la Procuraduría General de la República y tendrá por objeto concentrar la información relevante para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas, así como para la investigación de los delitos materia de la nueva Ley. Su información se conformará con las bases de datos de los registros forenses de la federación y de las entidades federativas los cuales deberán estar interconectados en tiempo real entre sí y realizar cruces de información con las demás herramientas de búsqueda e identificación del Sistema Nacional.

Corresponderá a la Procuraduría General de la República coordinar la operación y centralizar la información del Banco Nacional de Datos Forenses, así como administrar el Registro Forense Federal. El Banco contendrá información pericial y forense que sea útil para la identificación de una persona, así como una base de datos de información genética que contenga, como mínimo: la información genética de los familiares (previa aceptación expresa, informada y por escrito) en primer grado en línea recta ascendente o descendente, o de los de segundo grado en línea colateral, de las personas desaparecidas y no localizadas; así como información genética de terceras personas, en los casos en que así lo requiera la autoridad ministerial o judicial que corresponda, como datos o medios de prueba.

En cuanto a la Sección Cuarta, relativa a la "Disposición de Cadáveres de Personas", en ella se establecen las reglas a observarse tratándose de los cadáveres o restos de personas no identificadas. Se prevé que los mismos no



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

podrán ser incinerados, destruidos o desintegrados, ni disponerse de sus pertenencias.

Las Procuradurías y otras autoridades que tengan a su cargo servicios forenses deberán tener el registro del lugar donde sean colocados los cadáveres o restos de personas cuya identidad se desconozca o no hayan sido reclamados. Sólo 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. También se prevé que en caso de emergencia sanitaria o de desastres naturales, se adoptarán las medidas que establezca la Secretaría de Salud.

Se contempla la obligación para que la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y la Secretaría de Salud emitan y publiquen en el Diario Oficial de la Federación, los lineamientos sobre los procedimientos para la conservación de cadáveres o restos de personas, en concordancia con los más altos estándares internacionales en la materia.

En la Sección Quinta se disponen reglas para la utilización de las *herramientas tecnológicas*. Se indica que, las bases y los registros previstos en la Ley, serán diseñados de tal forma que: no exista duplicidad de registros; permitan utilizar (en la búsqueda y en la investigación de los delitos) las herramientas de análisis de contexto, con enfoque transnacional, a fin de determinar patrones de criminalidad, modos de operación, mapas criminológicos, estructura y actividad de grupos de delincuencia organizada, entre otros; cuenten con las características técnicas y soporte tecnológico adecuado; y, permitan su actualización permanente.

Es destacable la previsión legal de este apartado que dispone que tanto la federación, como las entidades federativas, deberán contar al menos



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

con: el *Registro Administrativo de Detenciones* (previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública), y el *Registro Nacional de Fosas* (mismo que contará con información sobre las fosas comunes que existen en los cementerios y panteones de todos los municipios del país, además de las fosas clandestinas que la procuradurías –federal y locales- localicen).

El Capítulo Octavo regula lo concerniente al “Programa Nacional de Búsqueda y Localización” y al “Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense”. En ese sentido, se disponen los contenidos que, como mínimo, deberán de contener cada uno de ellos.

Para el caso del *Programa Nacional de Búsqueda y Localización* estará a cargo de la Comisión Nacional de Búsqueda y contendrá: el diagnóstico, línea de base e información metodológica sobre la elaboración del Programa; el proceso y las metodologías multidisciplinarias para la revisión sistemática y exhaustiva, por parte de las autoridades competentes, de averiguaciones previas, carpetas de investigación y otros documentos oficiales que contengan información sobre la desaparición y los posibles paraderos de las personas; las metodologías y procesos para recopilar y sistematizar información de las diferentes fuentes disponibles y para su incorporación y procesamiento en bases de datos o sistemas particulares para facilitar las labores de búsqueda y localización; la identificación de tiempo y lugar de episodios críticos de desaparición de personas en el país; las estrategias regionales o locales de búsqueda que se determinen de acuerdo a contextos y temporalidades específicas; las estrategias específicas a seguir para la búsqueda de personas migrantes, niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, personas mayores u otras personas o grupos que dadas sus características requieran medidas o mecanismos diferenciados de búsqueda; las instituciones que participarán en la implementación del Programa; el método específico de análisis de contexto; el proceso para la



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

depuración y organización de la información contenida en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas; entre otros.

Para el caso del Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense, el mismo estará a cargo de la Procuraduría General de la República y contendrá, como mínimo: el diagnóstico, línea de base e información metodológica sobre la elaboración del programa; el proceso y metodologías multidisciplinarias para la revisión sistemática y exhaustiva, por parte de las autoridades competentes, de averiguaciones previas, carpetas de investigación y otros documentos oficiales que contengan información sobre las personas fallecidas sin identificar que permita aportar información sobre la hipótesis de identificación de las personas inhumadas; información estadística sobre el número de cuerpos inhumados sin identificar; 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; listado de todos los lugares de inhumación clandestina de cuerpos que se hayan localizado; estrategias regionales o locales de exhumación; criterios logísticos de priorización de las actuaciones de exhumaciones e identificación forense; evaluación de los recursos humanos y técnicos necesarios para su implementación; el presupuesto asignado para la implementación y seguimiento del Programa; las actuaciones previstas para la identificación de las personas inhumadas y para proceder a las inhumaciones controladas; las instituciones que participarán en la implementación del Programa, estableciendo sus responsabilidades e indicadores específicos de gestión, proceso y resultado; los mecanismos y modalidades de participación de las familias, colectivos de familias y organizaciones de la sociedad civil o personas acompañantes en los procesos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación del Programa, entre otros contenidos.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

#### Título Cuarto. De los Derechos de las Víctimas.

El Título Cuarto de la Ley se dedica a los "Derechos de las Víctimas" y se compone de cinco capítulos: el primero correspondiente a las "Disposiciones Generales"; el segundo sobre las "las medidas de ayuda, asistencia y atención"; el tercero relativo a la "Declaración Especial de Ausencia; el cuarto concerniente a "las medidas de reparación integral a las víctimas"; y, el quinto referente a "la protección de personas."

En lo tocante a las *disposiciones generales* se resalta el derecho que asiste a las víctimas para tener acceso a las medidas de ayuda, asistencia, atención y a una reparación integral, de conformidad con la nueva Ley y la Ley General de Víctimas.

De manera enunciativa, pero no limitativa, se dispone que además de los derechos a la verdad, al acceso a la justicia, a la reparación del daño y a las garantías de no repetición y aquellos derechos contenidos en otros ordenamientos legales, las víctimas tendrán derecho a: la protección de sus derechos, personalidad e intereses jurídicos; a que las autoridades inicien las acciones de búsqueda y localización bajo los principios de la nueva Ley y desde el momento en que se tenga noticia de una desaparición; a ser restablecidos en sus bienes y derechos en caso de ser encontrado(s) con vida; a proceder en contra de quienes, de mala fe, hagan uso de los mecanismos previstos en la Ley para despojarlo de sus bienes o derechos; a recibir tratamiento especializado desde el momento de su localización para la superación del daño sufrido, producto de los delitos previstos en la Ley; y, a que su nombre y honra sean restablecidos en aquellos casos donde su defensa haya sido imposible debido a su condición de persona desaparecida.

Los familiares de las víctimas también tendrán derecho, además de los derechos contenidos en otros ordenamientos legales, a: participar dando



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

acompañamiento y ser informados de manera oportuna de aquellas acciones de búsqueda que las autoridades competentes realicen para la localización de la(s) persona(s) desaparecida(s); proponer diligencias que deban ser llevadas a cabo por la autoridad competente en los programas y acciones de búsqueda, así como brindar opiniones sobre aquellas que las autoridades competentes sugieran o planeen; acceder a los expedientes que sean abiertos en materia de búsqueda o investigación; acceder a las medidas de ayuda, asistencia y atención; beneficiarse de los programas o acciones de protección que para salvaguarda de su integridad física y emocional emita la Comisión Nacional de Búsqueda o promuevan ante la autoridad competente; solicitar la intervención de expertos o peritos independientes, nacionales o internacionales en las acciones de búsqueda; ser informados de forma diligente, sobre los resultados de identificación o localización de restos, en atención a los protocolos en la materia; entre otros.

Se considera valioso resaltar la inclusión de una disposición que establece que, cuando la autoridad se niegue a atender las diligencias sugeridas por los familiares, dicha negativa deberá ser fundada y motivada por escrito.

El Capítulo Segundo, destinado a las "Medidas de Ayuda, Asistencia y Atención", recalca el derecho a recibir de *inmediato* y *sin restricción alguna*, las medidas de ayuda, asistencia y atención previstas en los Títulos Segundo, Tercero y Cuarto de la Ley General de Víctimas. Las medidas deben ser proporcionadas por la Comisión Ejecutiva y las Comisiones de Víctimas en tanto realizan las gestiones para que otras instituciones públicas brinden la atención respectiva. Igualmente se establece el procedimiento a seguir en la atención de las víctimas cuando, durante la búsqueda o investigación, exista un cambio de fuero. Lo anterior a efecto de no desamparar a las víctimas.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

El Capítulo Tercero prevé una de las grandes demandas de los familiares y una medida que ha sido aplaudida, especialmente, por la comunidad internacional. Se trata de la figura de la *“Declaración Especial de Ausencia”*.

Como antecedente de esta figura en nuestro país y como respuesta a la necesidad de instaurar un procedimiento rápido para los casos de declaración de ausencia por motivo de desaparición, es pertinente señalar que, en atención a esta exigencia, se incluyó dentro del decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, publicado el 3 de mayo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, la figura de la *“declaración especial de ausencia por desaparición”*. En ese sentido, al ser este un procedimiento civil, tocaba ahora a cada una de las entidades federativas armonizar sus respectivas leyes y procedimientos civiles. La disposición en cuestión indica:<sup>42</sup>

*“Con independencia de los derechos previstos en esta Ley, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición de personas y el procedimiento para conocer y resolver de las acciones judiciales de declaración especial de ausencia por desaparición se sujetarán a lo que dispongan las leyes en la materia, a fin de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares del ausente para salvaguardar los intereses esenciales del núcleo familiar.”*

Dentro de esa tesitura, en el año 2014, Rubén Moreira Valdez, Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza, presentó una iniciativa con proyecto de Decreto para reformar el artículo 7 de la Constitución Política de

<sup>42</sup> Véase el artículo 21, párrafo octavo de la Ley General de Víctimas.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

esa entidad federativa, así como el Código Penal del Estado, y para expedir la *Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Coahuila*.<sup>43</sup>

Dicha Ley, producto de la lucha de las familias de personas desaparecidas y no localizadas, representó un referente y un ejemplo de ley de avanzada que marcó un punto de partida en el país, ya que con la misma el Estado mexicano comenzó a construir, bajo estándares internacionales, el marco jurídico que se requiere para atender esta problemática de inminente violación a los derechos humanos.

En ese sentido, dicha ley local se consideró un ejemplo de legislación que rebasó las fronteras nacionales, ya que no sólo se adelantó a la elaboración de una ley general (como la que se propone en la Minuta que se analiza) que le hubiera facilitado el proceso de diseño y concepción del problema de las desapariciones forzadas; sino también, porque fue uno de las primeras entidades que cumplió con el mandato estipulado en la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

Así, apoyándose de la figura de "declaración de ausencia por desapariciones" otorgada en la Ley General de Atención a víctimas, se dispuso que en la mencionada Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas "*las personas desaparecidas tienen derecho a continuar con su personalidad jurídica con el fin de garantizar el ejercicio de todos sus derechos. El Estado adoptará las medidas apropiadas en relación con la situación legal de las personas desaparecidas cuyo paradero no haya sido esclarecido*".

<sup>43</sup> Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el viernes 20 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.congresocoahuila.gob.mx/portai/wp-content/uploads/2014/11/coa202.pdf>



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Las ventajas de la aplicación de esta ley no se hicieron esperar. Con su puesta en marcha, se obligó a las autoridades a iniciar la búsqueda de personas no localizadas desde el momento en que se tiene la presunción de su desaparición.

Consecuentemente se reguló la declaración de ausencia por desaparición, conservando la personalidad jurídica de la víctima, lo cual, además, no presupone la muerte de la víctima, por lo que los familiares pueden obtener este término legal (desaparición) en tan sólo tres meses, cuando antes era necesario que transcurrieran cinco años. La Ley también repercutió positivamente en los efectos patrimoniales y laborales, porque permitió suspender la relación laboral, pero dejándola viva, generando obligaciones para los patrones a fin de que mantengan esa relación laboral y efectos de representación legal.

A la par, la ley citada estableció que tendría los siguientes efectos: garantizar y asegurar la continuidad de la personalidad jurídica de la persona desaparecida; garantizar la conservación de la patria potestad de la persona desaparecida en relación con los hijos menores bajo el principio del interés superior de la niñez; garantizar la protección del patrimonio de la persona desaparecida, incluyendo los bienes a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes; garantizar la protección de los derechos de la familia y de los hijos menores a percibir los salarios y prestaciones, así como demás derechos humanos de las personas desaparecidas y sus familiares; declarar la inexigibilidad temporal de deberes o responsabilidades que la persona desaparecida tenía a su cargo, cuando se ejerciten acciones jurídicas que afecten los intereses o derechos de la persona desaparecida; toda medida apropiada que resulte necesaria y útil para salvaguardar los derechos de la persona desaparecida y su círculo familiar o personal afectivo.



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Asimismo, dispuso que las personas declaradas como ausentes por Desaparición de Personas que tengan sus labores en territorio de Coahuila, tendrán, en virtud de la misma, la siguiente protección: se les tendrá en situación de licencia con goce de sueldo hasta que sean localizadas; si el trabajador es localizado con vida, recuperará su posición, escalafón y derechos de antigüedad; si el trabajador es localizado sin vida, se indemnizará a sus deudos; a los beneficiarios del trabajador, en materia de seguridad social, se les reconocerán y conservarán los derechos y beneficios que establece el orden jurídico aplicable; se suspenderán los pagos con motivo del crédito de vivienda hasta en tanto no se localice con vida a la persona; los créditos y prestaciones sociales adquiridos contractualmente por la persona desaparecida serán ejercidos por la o el cónyuge, los hijos o las hijas, el concubino o concubina de la persona desaparecida o la persona que tenga una relación afectiva inmediata y cotidiana.

Fue así como por vez primera, se desarrolló un esfuerzo articulado en la materia constituido según los estándares internacionales de atención y reglas de operación, que permitió atender el problema de la desaparición a nivel local.

Una vez esbozados los antecedentes de la figura de la Declaración Especial de Ausencia, y volviendo a la regulación que se propone en el Decreto contenido en la Minuta que se analiza en el presente dictamen, esta última dispone que los familiares y otras personas legitimadas por la ley, así como el Ministerio Público, podrán solicitar a la autoridad jurisdiccional en materia civil que corresponda, que emita la Declaración Especial de Ausencia.

Para ello, se prevén reglas generales para la competencia de la autoridad jurisdiccional competente, así como el deber de la federación y de las entidades federativas para que establezcan (en sus respectivas legislaciones) el procedimiento para la Declaración Especial de Ausencia,



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

precisando que el mismo no podrá exceder de seis meses a partir de que se inicie. Igualmente, se prevé que dicho procedimiento podrá solicitarse a partir de los tres meses de que se haya hecho la denuncia, el reporte de desaparición o la presentación de queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o ante un organismo público de protección de los derechos fundamentales de las entidades federativas.

Se dispone también que los procedimientos de declaración especial permitirán corregir el estatus legal de las personas desaparecidas respecto de las cuales previamente se haya declarado la presunción de ausencia o de muerte.

El proyecto plantea que la Declaración Especial de Ausencia tendrá como finalidad reconocer y proteger la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida, así como otorgar medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a sus familiares.

Asimismo, los efectos mínimos de la misma serán: garantizar la conservación de la patria potestad de la persona desaparecida y la protección de los derechos y bienes de las y los hijos menores de 18 años de edad; fijar los derechos de guarda y custodia de las personas menores de edad; proteger el patrimonio de la persona desaparecida, incluyendo los bienes adquiridos a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes, así como de los bienes sujetos a hipoteca; fijar la forma y plazos para que los familiares, u otras personas legitimadas por la ley, puedan acceder al patrimonio de la persona desaparecida; garantizar la seguridad social de las personas que dependan de una persona desaparecida; suspender de forma provisional los actos judiciales, mercantiles, civiles o administrativos en contra de los derechos o bienes de la persona desaparecida; declarar la inexigibilidad temporal de deberes o responsabilidades que la persona desaparecida tenía a su cargo; proveer la representación legal de la persona ausente cuando

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

corresponda; establecer las reglas aplicables en caso de que la persona desaparecida sea localizada con vida, para el restablecimiento de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Cabe mencionar que, la Declaración Especial de Ausencia no prejuzga respecto de la suerte de la persona desaparecida, por lo que, no obstante que se haya iniciado el procedimiento de la misma, la Comisión Nacional de Búsqueda deberá continuar con las acciones de búsqueda, así como las Fiscalías Especializadas las correlativas labores de investigación y de persecución de los delitos previstos. Asimismo, se precisa que la declaración solamente tiene efectos de carácter civil, por lo que no produce efectos de prescripción penal ni constituye prueba plena en otros procesos judiciales.

Un punto quizá menor, pero de gran apoyo para los familiares de las personas desaparecidas, es el relativo a la inclusión de los principios de inmediatez, celeridad y gratuidad que deberán regir en el procedimiento de declaración especial. Así, se especifica que los gastos derivados del mismo, incluyendo la publicación de edictos, no causarán contribución alguna por lo que hace a la publicación en medios oficiales. A la vez, se precisa que tales procedimientos deberán contemplar la posibilidad de emitir medidas provisionales, así como omitir aquellos requisitos que resulten onerosos para la emisión de convocatorias.

Posteriormente, en el Capítulo Cuarto se reiteran las "Medidas de Reparación Integral a las Víctimas". En ese sentido y a fin de no dejar dudas, queda dispuesto que las víctimas de los delitos establecidos en la Ley tienen derecho a ser reparadas integralmente conforme a las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, en términos de la Ley General de Víctimas, señalándose que dicho derecho a la reparación integral es de carácter imprescriptible.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Es de destacar que la figura de la reparación integral ha sido ampliamente desarrollada por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, e integrada a nuestro ordenamiento jurídico por vía de importantes precedentes judiciales como lo son, la contradicción de tesis 293/2011. Es así que, guiados por esos precedentes, el Senado de la República ha tenido a bien incorporar como contenido de la reparación integral a las medidas de satisfacción y las de no repetición. Igualmente, se enuncia de manera expresa que la reparación integral comprenderá, además de lo señalado en la Ley General de Víctimas, lo establecido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las normas del derecho internacional, lo cual es muestra clara de una norma maximizadora en plena sintonía con el principio pro persona enunciado en el artículo 1o. de la Ley Suprema.

Con relación a las medidas de satisfacción, se enuncia que las mismas abarcarán elementos como: la construcción de lugares o monumentos de memoria; disculpa pública de parte del Estado, los autores y otras personas involucradas; recuperación de escenarios de encuentro comunitario; recuperación de la honra y memoria de la persona o personas desaparecidas; y, recuperación de prácticas y tradiciones socioculturales que, en su caso, se perdieron por causa de un hecho victimizante.

Por lo que hace a las medidas de no repetición, se mencionan elementos, como lo son: la suspensión temporal o inhabilitación definitiva de los servidores públicos investigados o sancionados por la comisión del delito de desaparición forzada de personas, según sea el caso, y previo desahogo de los procedimientos administrativos y/o judiciales que correspondan.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Se estipula que la federación y las entidades federativas serán *responsables directas* de asegurar la reparación integral cuando sean responsables sus servidores públicos o los particulares que hayan actuado bajo la autorización, consentimiento, apoyo, aquiescencia o respaldo de los primeros. Igualmente, se contempla la *compensación subsidiaria* a cargo de ambos órdenes de gobierno, cuando las desapariciones hayan sido perpetradas por particulares en términos de lo previsto en la Ley General de Víctimas.

El Capítulo Quinto prevé medidas dirigidas a la "Protección de Personas." A tal efecto, se prevé que las Fiscalías Especializadas deberán establecer programas para la protección de las víctimas, los familiares y toda persona involucrada en el proceso de búsqueda de personas desaparecidas o no localizada, así como en la investigación o procesos penales, cuando su vida o integridad corporal pueda estar en peligro, o puedan ser sometidas a actos de maltrato o intimidación por su intervención en dichos procesos.

También se contempla que tales Fiscalías deberán otorgar el apoyo ministerial, pericial, policial, y de otras fuerzas de seguridad, a las organizaciones de familiares y a los propios familiares involucradas en las tareas de búsqueda de personas desaparecidas en campo, garantizándoles todas las medidas de protección a su integridad física.

Como medida urgente, se prevé que las Fiscalías Especializadas podrán otorgar, con apoyo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de las Comisiones Estatales de Víctimas, la reubicación temporal, la protección de inmuebles, la escolta de cuerpos especializados y las demás que se requieran para salvaguardar la vida, integridad y libertad de las personas protegidas.



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

También se contempla que las Fiscalías Especializadas podrán, con apoyo de la Comisión Ejecutiva y de las Comisiones Locales de Víctimas, otorgar medidas para enfrentar el riesgo, tales como entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital, instalación de sistemas de seguridad en inmuebles, vigilancia a través de patrullajes, entrega de chalecos antibalas, detector de metales, autos blindados, y demás medios de protección que se requieran para salvaguardar la vida, integridad y libertad de las personas protegidas.

Se añade que tratándose de personas defensoras de derechos humanos y periodistas se estará también a lo dispuestos, es decir, la Ley se complementará, con lo previsto en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de derechos humanos y Periodistas.

### **Título Quinto. De la Prevención de los Delitos.**

El último título de la Ley se dedica a la "Prevención de los Delitos" y se compone de tres capítulos: "Disposiciones Generales", "De la Programación", y "De la Capacitación". En las disposiciones generales se prevén medidas de coordinación interinstitucional entre las diferentes autoridades involucradas en la aplicación de la Ley propuesta, ello a fin de prevenir la comisión de los delitos a que se refiere la misma. A la par, dentro de las medidas generales de prevención queda fijado, entre otras cosas, que todo establecimiento, instalación o cualquier sitio en control de las autoridades federales, estatales o municipales en donde pudieran encontrarse personas privadas de la libertad, deberán de contar con cámaras de video que permitan registrar los accesos y salidas del lugar.

También se dispone que las Procuradurías de Justicia (federal y locales) deberán administrar bases de datos estadísticas relativas a la incidencia de los delitos previstos en la Ley, a fin de permitir la identificación



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

de circunstancias, grupos en condición de vulnerabilidad, modus operandi, delimitación territorial, rutas y zonas de alto riesgo en los que aumente la probabilidad de la comisión de alguno de los delitos previstos en la ley, ello a efectos de garantizar su prevención. Igualmente, deberán diseñar mecanismos de colaboración para que dar cumplimiento a lo anterior y demás acciones previstas en la ley que se propone expedir.

Asimismo, se contempla que el Sistema Nacional, a través de la Comisión Nacional de Búsqueda, la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y las Procuradurías Locales y las Instituciones de Seguridad Pública, deberán llevar a cabo, ente otras medidas de prevención: campañas informativas dirigidas a fomentar la denuncia de los delitos y cuales son las instituciones de atención y los servicios que brindan; proponer acciones de capacitación a las Instituciones de Seguridad Pública; proponer e implementar programas que incentiven a la ciudadanía a proporcionar la información para la investigación de los delitos previstos en la Ley, así como para la ubicación y rescate de las personas desaparecidas o no localizadas; promover mecanismos de coordinación con asociaciones, fundaciones y demás organismos no gubernamentales para fortalecer la prevención de las conductas delictivas; recabar y generar información respecto a los delitos que permitan definir e implementar políticas públicas en materia de búsqueda de personas, prevención e investigación; identificar circunstancias, grupos vulnerables y zonas de alto riesgo en las que aumente la probabilidad de que una o más personas sean víctimas de los delitos previstos en la ley; proporcionar información y asesoría; diseñar instrumentos de evaluación e indicadores para el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la ley; realizar diagnósticos, investigaciones, estudios e informes sobre la problemática de desaparición de personas.

El Capítulo Segundo se dedica a "La Programación" y en el mismo se incluyen los programas de prevención de los delitos materia de la Ley. En



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

ellos, queda dispuesto, deberán fijarse metas e indicadores a efecto de evaluar las capacitaciones y procesos de sensibilización impartidos a los servidores públicos. Igualmente, corresponderá a las autoridades de todos los órdenes de gobierno remitir anualmente al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, estudios (que serán públicos y consultables) sobre las causas, distribución geográfica de la frecuencia delictiva, estadísticas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos previstos en la Ley, a la vez, deberán remitir su programa de prevención sobre los mismos.

Finalmente, se dedica un Capítulo Tercero relativo a "La Capacitación". En el mismo se indica que la Comisión Nacional de Búsqueda, las Fiscalías Especializadas y las autoridades municipales correspondientes, deberán establecer programas obligatorios de capacitación en materia de derechos humanos, con base en los principios contenidos en la Ley, dirigidos a los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública involucrados en la búsqueda y en la realización de las acciones previstas en la Ley, ello con la finalidad de prevenir la comisión de los delitos materia del proyecto de Ley.

Se contempla también que deberá recibir capacitación *obligatoria* el personal ministerial, policial y pericial de conformidad con los más altos estándares internacionales; respecto de las técnicas de búsqueda, investigación y análisis de pruebas para los delitos a que se refiere la Ley, así como de los protocolos de actuación inmediata y las acciones específicas que deben realizar.

Se prevé que las instituciones de seguridad pública seleccionarán al personal policial que conformará los Grupos de Búsqueda, para lo cual la Comisión Nacional de Búsqueda emitirá los lineamientos que permitan determinar su número de integrantes. Adicionalmente, se señala que la



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las Comisiones Estatales en la materia deberán implementar programas de difusión que den a conocer los servicios y medidas que brindan a las víctimas de los delitos previstos en el proyecto de Ley.

### **Reformas al Código Penal Federal y a la Ley General de Salud.**

Como se señaló en el proemio del presente dictamen, con las reformas a otras disposiciones legales se busca dar armonía en el orden jurídico nacional respecto a las previsiones que serán emitidas en la nueva Ley General de Desapariciones que se propone expedir.

Así por lo que hace al Código Penal Federal, se plantean derogar los preceptos 215-A a 215-D, ya que en la nueva ley general serán regulados (y mejor desarrollados) sus contenidos, como lo son: la definición del tipo penal; penalidades; atenuantes; destitución e inhabilitación de servidores públicos; así como sanciones a la oposición o negativa de la autoridad para permitir el acceso a lugares donde se crea que pueda encontrarse una persona desaparecida.

Por lo que hace a la Ley General de Salud, se plantea armonizar los contenidos de dicho cuerpo legal que tienen conexión directa con las previsiones de la nueva Ley General de Desapariciones, particularmente en lo que atañe a: inhumación, incineración o embalsamamiento de cadáveres; utilización de cadáveres de personas desconocidas para fines de docencia e investigación, especificando que en tales casos se estará a lo dispuesto en la nueva ley general que se propone y precisando que solo podrán utilizarse dichos cadáveres cuando se tenga el consentimiento (ante mortem) de la persona fallecida o de sus familiares después de su muerte; se enuncian e incorporan los datos que deberá contener el Registro que lleven las



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

instituciones educativas que reciban cadáveres para efectos de investigación y docencia.

### Régimen Transitorio.

En lo que respecta al Régimen Transitorio, se determina que el periodo de *vacatio legis* será de 60 días a partir de la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación. Por su parte, se abroga la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas al contemplarse su función ya dentro de los Registros a que se refiere la nueva Ley General de Desapariciones.

Se establece también que, las Fiscalías Especializadas y la Comisión Nacional de Búsqueda entrarán en funcionamiento dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto y, dentro de los 30 días siguientes a que la Comisión Nacional de Búsqueda inicie sus funciones, ésta deberá emitir los protocolos rectores para su funcionamiento; igualmente, a los 180 días posteriores a la entrada en función de la Comisión Nacional de Búsqueda, ésta deberá emitir el Programa Nacional de Búsqueda y, en los 90 días posteriores a su entrada en funciones, deberá emitir los criterios de capacitación, certificación y evaluación del personal de acciones de búsqueda; por su parte las Comisiones Locales de Búsqueda deberán entrar en funciones a partir de los 90 días posteriores a la entrada en vigor del Decreto; se concede un plazo de un año para la certificación de los servidores públicos que integren las Fiscalías Especializadas y las Comisiones de Búsqueda.

Para el caso del Consejo Ciudadano, éste deberá conformarse dentro de los 90 días posteriores a la entrada en vigor del Decreto y, en un plazo de 30 días posteriores a su conformación, deberá emitir sus reglas de funcionamiento.



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Respecto al Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, él mismo deberá quedar instalado dentro de los 180 días posteriores a la publicación del Decreto y, en su primera y segunda sesión deberá emitir los diversos lineamientos, modelos y criterios que son enunciados en la Ley, tras haber sido emitidos dichos lineamientos la Comisión Nacional de Búsqueda deberá contar con la infraestructura tecnológica necesaria y comenzar a operar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas. Una vez que esté operando el Registro recién citado, las entidades federativas deberán poner en marcha también sus respectivos registros, dentro de los 90 días siguientes.

Se establece que el Congreso de la Unión deberá legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia dentro de los 180 días siguientes a la fecha en que entre en vigor el Decreto. Igualmente, las Entidades Federativas deberán emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto.

En cuanto a los tipos penales, se prevén reglas para la traslación de los mismos.

Se prevé que el Ejecutivo Federal deberá expedir y armonizar las disposiciones reglamentarias correspondientes en un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor del Decreto. Asimismo, dentro de los 30 días siguientes de que sea creada la Comisión Nacional de Búsqueda, a ésta le deberán ser transferidas las herramientas tecnológicas y la información que en su momento haya sido recabada en términos de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas y, una vez recibida dicha información, la Comisión Nacional deberá transmitirla a las

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Fiscalías Especiales de las entidades federativas dentro de los 90 días siguientes.

Por su parte, el Banco Nacional de Datos Forenses, los registros forenses (tanto el federal como los estatales) comenzarán a operar dentro del año siguiente a la entrada en vigor del Decreto.

En un plazo de 180 días posteriores a la entrada en vigor del Decreto, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, los lineamientos para determinar las técnicas y procedimientos que deberán aplicarse en la conservación de cadáveres o restos de personas. Asimismo, en el mismo plazo, la Procuraduría General de la República deberá emitir los lineamientos tecnológicos necesarios para garantizar que los registros y el Banco Nacional de Datos Forenses cuenten con las características y el soporte tecnológico adecuado, a la par, en ese mismo plazo, deberá emitir los lineamientos para que las autoridades de los distintos órdenes de gobierno remitan la información que será integrada al Registro Nacional de Personas Fallecidas no Identificadas y no Reclamadas, así como al Banco Nacional de Datos Forenses.

También, dentro los 180 días siguientes a la publicación del Decreto, la Comisión Nacional de Búsqueda deberá emitir los lineamientos para acceder sin restricciones a la información contenida en plataformas, bases de datos y registros a efecto de que realicen labores de búsqueda de personas.

Se especifica que el Protocolo Homologado de Investigación deberá ser expedido por parte de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto.

En términos presupuestarios, queda fijado que las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del Decreto para las dependencias



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, se cubrirán con los recursos que apruebe la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate. Por su parte, las legislaturas de las entidades federativas deberán destinar los recursos para el cumplimiento de las obligaciones que les competen.

Igualmente, a efecto de generar certeza jurídica respecto a eventuales omisiones de autoridades, se prevé que cuando las entidades federativas no hayan creado y/u operen en sus territorios comisiones locales de víctimas, las instituciones que resulten competentes en dicho orden de gobierno serán las encargadas de brindar la atención a las víctimas conforme a lo previsto en el proyecto de Ley. A la par, se enuncia que mientras en los Estados se estén integrando las comisiones locales de búsqueda, sus obligaciones serán asumidas por la Secretaría de Gobierno de la entidad de que se trate.

### **V: Las Personas Desaparecidas. Guía para los Parlamentarios del Comité Internacional de la Cruz Roja.**

A continuación, se esbozarán algunos de los aspectos abordados en el documento denominado *“Las Personas Desaparecidas. Guía para los Parlamentarios”* (en adelante la Guía Parlamentaria). Dicho documento fue preparado *“... por iniciativa y con la contribución de los miembros del Comité de la Unión Interparlamentaria encargado de promover el respeto del derecho internacional humanitario. Se basa, en gran parte, en el informe sobre las personas desaparecidas presentado por la señora B. Gadiant (parlamentaria suiza) y el señor L. Nicolini (parlamentario uruguayo) con ocasión de la 115ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria. La guía también recibió*



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*contribuciones de la secretaría de la Unión Interparlamentaria y del Comité Internacional de la Cruz Roja.”<sup>44</sup>*

*Igualmente, dicho Manual “... es el resultado de una colaboración entre la Unión Interparlamentaria, organización mundial de parlamentos, y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que realiza diversas acciones con el apoyo de los demás componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja a fin de resolver el problema de las personas dadas por desaparecidas en el marco de un conflicto armado o de una situación de violencia interna, así como de ayudar a sus familiares. Su finalidad es asistir a los Parlamentos y sus miembros en la tarea de sensibilizar a los gobiernos respectivos, por todos los medios a su alcance, sobre el problema de las personas desaparecidas, a fin de que se adopten políticas nacionales globales destinadas a evitar las desapariciones, resolver el problema de las personas dadas por desaparecidas y prestar ayuda de manera más eficaz a los familiares de las víctimas.”*

Entre otros contenidos, la Guía Parlamentaria hace referencia a las responsabilidades de las autoridades estatales en el marco del Derecho Internacional, explica el papel fundamental de los parlamentarios en la atención de dicha problemática, y presenta una *propuesta* de ley tipo sobre las personas desaparecidas (elaborada por el Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario del CICR).

La Guía Parlamentaria está orientada por distintas normas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, además de los principios del derecho internacional consuetudinario (soft-law internacional) relativos a la protección y el respeto de los derechos de las personas desaparecidas y de sus familiares. Tales principios

<sup>44</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja e Inter-Parliamentary Union, *Las Personas Desaparecidas. Guía para los Parlamentarios*, número 17, 2009, p. 2. Disponible en: [https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc\\_003\\_1117.pdf](https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_1117.pdf)



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

fundamentan y complementan las disposiciones adoptadas en los tratados internacionales (hard law internacional).

En la Guía se enuncian cinco ámbitos de acción prioritarios para responder a los problemas vinculados con la desaparición de personas.<sup>45</sup> Tales ámbitos fueron identificados en la Conferencia Internacional de expertos gubernamentales y no gubernamentales sobre las personas desaparecidas, celebrada en Ginebra, Suiza del 19 al 21 de febrero de 2003 por invitación del CICR. A saber, dichos ámbitos corresponden a las siguientes materias:

- 1) **Prevenir las desapariciones.** - Este ámbito abarca, entre otras, la implementación de medidas para: identificar los miembros de las fuerzas armadas y grupos armados organizados; registro de los datos de grupos específicos de personas vulnerables y de personas expuestas a riesgos particulares, respetando las normas de protección de los datos personales; debido registro de los datos de las personas privadas de libertad (fecha y lugar del arresto, lugar de detención o de encarcelamiento, traslado, fallecimiento o inhumación) realizado en estricta conformidad con las disposiciones de la ley; así como el respeto al derecho a intercambiar noticias con familiares.
- 2) **Averiguar lo ocurrido a las personas dadas por desaparecidas.** - Comprende aspectos relativos a: responsabilidad de las autoridades para dar información sobre, e investigar los casos, de personas desaparecidas; responsabilizar a las autoridades estatales cuando obstaculizan el acceso a la información o dan informaciones inexactas; existencia de mecanismos múltiples para averiguar lo ocurrido a personas desaparecidas (humanitarios, gubernamentales, judiciales y no judiciales) que cubran las necesidades de las familias y comunidades, que sean independientes e imparciales, coordinen sus actividades e intercambien información; creación, en cada país, de una

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 21- 26.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

base de datos centralizada sobre todas las personas dadas por desaparecidas, la cual una única institución debería encargarse de administrarla y de procesar toda la información recolectada.

- 3) **Administrar la información y los expedientes relativos a las personas dadas por desaparecidas.** - En este ámbito se señalan acciones relacionadas con: la recolección e intercambio de información de manera coordinada, activa y adecuada; recolección de información precisa (que permita determinar los hechos) sin poner en peligro a la persona o fuente de información; alentar la elaboración y la aplicación de normas que rijan la recolección y la administración de la información; crear una Oficina Nacional de Información cuya tarea será obtener y centralizar toda la información posible, entre otros aspectos, sobre personas dadas por desaparecidas, con el propósito de que comunique esa información a las autoridades competentes y a los familiares, así como para que responda a todos los pedidos de información relativos a las personas protegidas e inicie las gestiones necesarias para obtener información requerida que no esté en su posesión; establecimiento de un marco legal que rijan la protección de datos personales y de restos humanos, incluida la información genética.

- 4) **Tratamiento de los restos humanos y de la información relativa a las personas fallecidas.** - Enuncia la adopción de acciones relacionadas con: identificación de las personas fallecidas en situaciones de conflicto armado o de violencia interna, adoptando muestras de consideración y respeto hacia las personas fallecidas; adopción de medidas para trasladar a las personas fallecidas y exhumar los restos humanos no identificados cuando sea necesario y en el menor plazo posible; recabar la mayor cantidad de información que se pueda sobre los restos humanos y los hechos que provocaron la muerte de una persona; conservar todos los restos humanos que no fueron devueltos a los familiares; informar a las familias cuando uno de



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

sus miembros ha muerto, entregándoles la correspondiente acta de defunción y restituirles todos los efectos personales y, cuando sea posible, los restos mortales; se precisa que el método adoptado para la identificación de los restos humanos debe adaptarse a cada contexto y ser aceptado por todos los interesados antes de dar inicio al proceso de identificación.

**5) Apoyar a las familias de las personas dadas por desaparecidas.** -

Prevé que las necesidades específicas de los familiares en los planos material, financiero, psicológico y jurídico deben ser objeto de medidas adoptadas por las autoridades estatales directamente vinculadas, teniendo siempre en cuenta el contexto local y cultural; determinar en el marco jurídico el estatuto de la persona desaparecida, ya que la falta de esclarecimiento del mismo agrava los problemas de sus familiares, a manera de ejemplo pueden citarse los siguientes aspectos que comúnmente se ven afectados al desaparecer una persona: derechos en materia de administración de bienes, herencia, custodia de los hijos, posibilidad de beneficiarse de prestaciones o de tener la perspectiva de volver a casarse, entre otros.

A la par de lo anterior, la Guía Parlamentaria señala cuáles son los *principales elementos* que deben ser contemplados en una ley sobre las personas desaparecidas, entre los cuales se enuncian los siguientes:

- *Una definición clara de la noción de personas desaparecidas y el reconocimiento de un estatuto jurídico a las personas dadas por desaparecidas y sus familiares.*
- *El reconocimiento del derecho a saber y, por ende, de la necesidad de informar a los familiares sobre lo acontecido a la persona desaparecida.*
- *La incriminación, en la legislación penal nacional, de las violaciones de las normas del derecho internacional humanitario y del derecho*



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*internacional de los derechos humanos aplicables a las desapariciones y, en particular, la incriminación de la desaparición forzada.*

- *La instauración de mecanismos de investigación y de enjuiciamiento para garantizar la aplicación de la legislación penal antes mencionada.*
- *El reconocimiento de los derechos de los familiares de las personas desaparecidas durante el período en que sus seres queridos están desaparecidos; prestando particular atención a las personas vulnerables.*
- *La adopción de medidas que garanticen que todas las personas, en particular los menores y otras personas vulnerables, dispongan de los medios de identificación personal.*
- *La adopción de medidas que garanticen que los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad dispongan de medios de identificación personal (al menos una placa de identidad) y que esos medios de identificación sean obligatoria y correctamente utilizados.*
- *El intercambio de noticias entre familiares, sean cuales sean las circunstancias.*
- *En el caso particular de las personas privadas de libertad, la adopción de medidas que garanticen que se informe a los familiares, los abogados y toda otra persona que tenga un interés legítimo en su situación, así como el contacto con los familiares y los abogados.*
- *El derecho a ser detenido y a que se registren los datos personales en un sitio oficial.*
- *La protección de las personas contra los riesgos de desaparición, en particular las personas privadas de libertad, autorizando las visitas de inspección regulares, independientes, no anunciadas y*



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*sin restricciones, por el Comité Internacional de la Cruz Roja o por cualquier otro organismo nacional o internacional independiente.*

- *La designación de una autoridad nacional competente en la materia.*
- *La creación de una Oficina Nacional de Información encargada de centralizar y transmitir información relativa a los heridos, los enfermos y los náufragos, así como a las personas privadas de libertad y las personas fallecidas.*
- *El tratamiento correcto de los restos humanos.”<sup>46</sup>*

Respecto a los elementos recién señalados, la Guía Parlamentaria presenta un *proyecto de modelo de ley* que retoma cada una de las facetas que deben tratarse en el ámbito de las personas desaparecidas.<sup>47</sup> “...Dicho modelo de ley o “ley tipo” fue elaborada con el propósito de ayudar a los Estados a perfeccionar su legislación nacional sobre las personas desaparecidas. Está basada en los principios del derecho internacional, en particular los relativos a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.”

Una vez que han sido expuestos diversos contenidos enunciados en la Guía Parlamentaria del CICR, estas Comisiones dictaminadoras observan con beneplácito que los mismos han sido incorporados en el proyecto de Decreto remitido por la Colegisladora. Igualmente, es importante mencionar que distintos aspectos señalados por el CICR en la Guía Parlamentaria también han sido incorporados, con antelación, en otras disposiciones jurídicas nacionales, como lo son, por citar algunas: la Ley General de Víctimas; el Código Nacional de Procedimientos Penales; la recién aprobada Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre otras disposiciones vinculadas en la materia.

<sup>46</sup> *Ibíd*em, p. 34.

<sup>47</sup> *Ibíd*em, pp. 43- 82.

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Como propone el CICR en su modelo de ley tipo, el proyecto de Decreto remitido por la Colegisladora se alinea con las nociones claves esbozadas por esa institución humanitaria. Así, se incluyen disposiciones referentes a: la finalidad de la ley; definiciones; los derechos de las personas desaparecidas y de sus familiares, así como las obligaciones del Estado para garantizar y salvaguardar esos derechos; estatuto jurídico de las personas desaparecidas y derechos conexos, incluyendo los correspondientes a sus familiares; medidas de implementación que se aplican en situaciones anteriores a la desaparición de personas, cuando la desaparición ya se ha producido y en caso de defunción (presunta o comprobada); prevé también la adopción de medidas preventivas de identificación; el órgano público competente en materia de búsqueda de personas desaparecidas, sus atribuciones y deberes; lo correspondiente a la Oficina Nacional de Información y el Registro Nacional de Información sobre personas desaparecidas; lo correspondiente a los procedimientos de búsqueda; el acceso a la información sobre las personas desaparecidas y la protección de los datos; lo tocante a las personas fallecidas no identificadas; la responsabilidad penal, enunciando las infracciones de la ley y sus sanciones penales, entre otros elementos que desarrolla con mayor amplitud (y de conformidad con la estructura institucional y legal de nuestro país) el proyecto de Ley remitido por el Senado.

**VI. Mejores prácticas de la legislación penal nacional en materia de desapariciones forzadas: Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU.**

A la par de la Guía Parlamentaria esbozada en el apartado que antecede, estas Comisiones dictaminadoras estiman oportuno dar cuenta del contenido del documento intitulado "Mejores prácticas de la legislación penal nacional en materia de desapariciones forzadas", el cual fue una adición al Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

ONU que [...] En su resolución 14/10 de 18 de junio de 2010, titulada "Desapariciones forzadas o involuntarias", el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Grupo de Trabajo que elaborara un informe para presentarlo ante el Consejo de Derechos Humanos en su 16º período de sesiones. Sobre la base de la legislación vigente y de la jurisprudencia correspondiente, se destacan las mejores prácticas con el fin de ayudar a los Estados a mejorar su actual legislación y elaborar nuevas disposiciones sobre la desaparición forzada. En las conclusiones figura una lista de esas mejores prácticas que deberían seguir todos los Estados."<sup>48</sup>

En el documento, el Grupo de Trabajo da cuenta de que, tras elaborar un estudio sobre el trato de las desapariciones forzadas en la legislación penal de diversos Estados<sup>49</sup>, llegó a la conclusión de que pocos Estados habían tipificado a la desaparición forzada como delito separado en su legislación interna. Asimismo, derivado del estudio comparado realizado por el Grupo de Trabajo, el mismo identificó y señala en el citado documento, diversas experiencias nacionales de las que pueden extraerse numerosos ejemplos que pueden resultar de utilidad para los Estados que se propongan promulgar nuevas leyes o revisar las vigentes en el futuro próximo.<sup>50</sup>

Se resalta, por parte del Grupo de Trabajo, la importancia de que se prevea desde la Constitución el derecho humano a no ser objeto de desaparición forzada, tal como acontece en el Estado mexicano, donde en el artículo 29 de la Ley Suprema se contempla tal previsión.

El informe se estructura en seis partes: 1) Tipificación como delito de la desaparición forzada; 2) Elementos constitutivos del delito; 3) Carácter

<sup>48</sup> Organización de las Naciones Unidas, Adición del Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias "Mejores prácticas de la legislación penal nacional en materia de desapariciones forzadas", resolución 14/10 de 18 de junio de 2010. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/179/57/PDF/G1017957.pdf?OpenElement>

<sup>49</sup> La idea original del Grupo de Trabajo era analizar la legislación de todos los Estados del mundo, pero solamente algunos dieron respuesta al cuestionario remitido mediante una nota verbal de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH).

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 3, párrafo 6.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

permanente del delito y consecuencias para el derecho penal; 4) Participación en la desaparición forzada; 5) Sanciones; y, 6) Garantías contra la impunidad.

Ahora bien, por lo que hace a la primera parte, referente a la **tipificación como delito de la desaparición forzada**, se da cuenta que, desde 1995, el Grupo de Trabajo aprobó un comentario general en el que señaló la obligación de tipificar la desaparición forzada como delito separado en la legislación penal interna, a fin de dar cumplimiento al artículo 4 de la Declaración.<sup>51</sup> Igualmente indica que [...] *la existencia de una pluralidad fragmentada de delitos no refleja la complejidad y el carácter particularmente grave de la desaparición forzada. Los delitos mencionados -secuestro, detención ilegal, privación ilegal de libertad, trata, constricción ilegal y abuso de poder- pueden formar parte de un tipo de desaparición forzada, pero ninguno de ellos es suficiente para abarcar todos los elementos constitutivos de esa figura delictiva, y en muchos casos no conllevan sanciones que tengan en cuenta la extrema gravedad de ese delito, por lo que no llegan a garantizar una protección completa.*<sup>52</sup>

En lo que hace a la segunda parte, correspondiente a los **elementos constitutivos del delito**, se señala:

*[...] Desde 1995, el Grupo de Trabajo ha clarificado que los Estados no están obligados a seguir estrictamente la definición del delito contenida en la Declaración, pero deben asegurarse "de que el acto de la desaparición forzada se defina de forma que lo distinga claramente de otros delitos afines", como la privación forzada de libertad, el rapto, el secuestro, la detención en régimen de incomunicación, etc. Toda definición debe contener como mínimo los tres elementos acumulativos siguientes: a) privación de libertad contra la voluntad de la persona interesada; b) participación*

<sup>51</sup> Ibídem, p. 4, párrafo 9.

<sup>52</sup> Ibídem, p. 4, párrafo 11.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*de agentes gubernamentales, al menos indirectamente por aquiescencia; y c) negativa a revelar la suerte o el paradero de la persona interesada.*<sup>53</sup>

Añade también que toda desaparición forzada comienza por la privación de libertad de la víctima, cualquiera que sea la forma que revista (legal o ilegal), por lo que, en consecuencia, la definición del tipo no debe limitarse a los casos de privación ilegal de libertad y debe abarcar todas las posibles situaciones comprendidas en el concepto general de "privación de libertad". Señala que las buenas prácticas pueden consistir en leyes que utilicen el concepto de "privación de libertad de la víctima" o, mejor todavía, "privación de libertad en cualquier forma",<sup>54</sup> (esta última contenida en la definición del tipo que enuncia el proyecto de Ley de la Colegisladora.

Se precisa que, respecto a los autores del delito, [...] *a efectos de su labor, las desapariciones forzadas sólo se consideran tales cuando el acto en cuestión lo cometen **agentes estatales o particulares** o grupos organizados (por ejemplo grupos paramilitares) que actúan en nombre o con el apoyo directo o indirecto **del Gobierno o con su consentimiento o aquiescencia*** (...) *El Grupo de trabajo ha señalado asimismo que "está de acuerdo con las disposiciones del artículo 3 de la Convención Internacional en el sentido de que los Estados tomarán las medidas apropiadas para investigar los **actos equiparables a las desapariciones forzadas cometidos por personas o grupos de personas** que actúen **sin** la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado y procesar a los responsables."*<sup>55</sup> (El remarcado es propio). En ese sentido, es importante destacar que el Grupo de Trabajo observa como una buena práctica la definición de la desaparición forzada

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 7, párrafo 21.

<sup>54</sup> *Ibidem*, op. 7 y 8, párrafos 22, 23 y 24.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 3, párrafo 25.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

como delito autónomo, es decir, que se prevea la posibilidad de que el crimen lo puede llegar a cometer "*cualquier persona*".<sup>56</sup>

Especifica el Grupo que, acorde las definiciones de la desaparición forzada en el derecho internacional, "uno de los elementos constitutivos del delito es la negativa a reconocer la privación de libertad o el ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida. Este elemento es lo que distingue la desaparición forzada de otros delitos, como el de detención arbitraria."<sup>57</sup>

Igualmente, indica que:

*"Todas las definiciones de desaparición forzada en el derecho internacional indican que la víctima es sustraída de la protección de la ley. Esa peculiaridad de la desaparición forzada entraña la suspensión del goce de todos los demás derechos humanos y libertades de la víctima, a la que se coloca en una situación de total indefensión. Ese aspecto se relaciona con el derecho al reconocimiento como persona ante la ley, que es un requisito previo para el goce de todos los demás derechos humanos."*<sup>58</sup>

Respecto a la tercera parte del informe que se analiza, tocante al **carácter permanente del delito y consecuencias para el derecho penal**, se señala que:

*"El artículo 17.1 de la Declaración establece que "toda (sic) acto de desaparición forzada será considerado delito permanente mientras los autores continúen ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida y mientras no se hayan esclarecido los hechos". En su observación general sobre la desaparición forzada*

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 8, párrafo 26.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 9, párrafo 28.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 9, párrafo 29.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*como delito permanente, el Grupo de Trabajo señaló que "[l]as desapariciones forzadas son prototípicos actos continuos. El acto comienza en el momento del secuestro y se extiende por todo el período de tiempo en que el crimen tiene lugar, es decir, hasta que el Estado reconoce la detención o proporciona información relativa a la suerte o al paradero de la persona desaparecida".<sup>59</sup>*

En ese sentido, el Grupo de Trabajo considera como buena práctica el hecho de que los Estados definan explícitamente en su legislación penal la desaparición forzada como delito permanente, continuo o continuado, tal como acontece con el proyecto de Ley remitido por el Senado.

La cuarta parte del informe, relativa a la **participación en la desaparición forzada**, indica que *"Las diferentes formas de participación en la comisión de la desaparición forzada, como complicidad, responsabilidad por órdenes o instrucciones, instigación, consentimiento, aquiescencia y ocultamiento activo, también serán delitos punibles en la legislación penal nacional."*<sup>60</sup> En ese tenor, se resalta que lo anterior tiene especial importancia en la comisión de una desaparición forzada, ya que en la misma, generalmente, están implicadas varias personas y, no todas ellas tienen necesariamente conocimiento del paradero o la suerte de la víctima.

La quinta parte, destinada a las **sanciones**, se da cuenta de que "En el párrafo 1 del artículo 4 de la Declaración se dispone que "todo acto de desaparición forzada será considerado, de conformidad con el derecho penal, delito pasible de penas apropiadas que tengan en cuenta su *extrema gravedad*."<sup>61</sup> A la par [...] el Grupo de Trabajo considera que, *si la desaparición forzada es abominable en tanto que crimen de lesa humanidad, también como delito autónomo reviste extrema gravedad y merece una*

<sup>59</sup> Ibidem, p. 10, párrafo 33.

<sup>60</sup> Ibidem, p. 11, párrafo 35.

<sup>61</sup> Ibidem, p. 12, párrafo 39.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*condena consiguientemente severa.*<sup>62</sup> Pero a la par de lo anterior, el Grupo afirma "En el párrafo 2 del artículo 4 de la Declaración se dispone que "[l]as legislaciones nacionales podrán establecer circunstancias atenuantes para quienes, habiendo participado en actos que constituyan una desaparición forzada, contribuyan a la reaparición con vida de la víctima o den voluntariamente informaciones que permitan esclarecer casos de desaparición forzada"<sup>63</sup> y [...] *la legislación penal que "dispone medidas de atenuación punitiva sólo en el caso de que los perpetradores cooperen en la liberación de la víctima o en la recuperación de los restos de la víctima, según el caso" cumple los requisitos del párrafo 2 del artículo 4 de la Declaración.*<sup>64</sup>

Prosigue el Grupo de Trabajo

*"Diversos Estados establecen circunstancias agravantes o atenuantes concretas para la desaparición forzada, y otros remiten a las circunstancias genéricas previstas en el Código Penal, si las hubiere. Cuando se contemplan circunstancias agravantes concretas, estas consisten, por ejemplo, en que se haya infligido grave daño físico o psicológico a la víctima, en que ésta pertenezca a un grupo especialmente vulnerable, en que el autor del delito sea funcionario público, o en que la desaparición forzada se defina como delito permanente. En otros Estados se considera circunstancia agravante el hecho de que el delito se cometa a lo largo de un período prolongado. En cuanto a las circunstancias atenuantes; se cuentan entre ellas el hecho de que la víctima sea puesta en libertad al cabo de cierto tiempo o el de que la persona*

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 12, párrafo 41.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 12 y 13, párrafo 42.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 13, párrafo 43.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*de que se trate facilite información que permita esclarecer el caso o identificar a los autores.”<sup>65</sup>*

En lo tocante a las llamadas “sanciones accesorias”, el Grupo indica que la legislación debe prever medidas de inhabilitación administrativa para los autores del delito que hayan sido condenados por la comisión de una desaparición, concretamente en lo que hace a los servidores públicos. A la par, precisa que debe garantizarse a las víctimas que obtengan una plena reparación civil, por lo que, en adición a las sanciones penales, los autores de las desapariciones serán sujetos de responsabilidad civil general.

Finalmente, en lo que toca a la sexta parte del informe, correspondiente a las **garantías contra la impunidad**, se abordan distintos puntos relacionados con las figuras de: amnistía, obediencia debida a órdenes superiores, prescripción, tribunal competente para enjuiciar las desapariciones, los principios de jurisdicción universal y de “*aut dedere aut judicare*”.

Se inicia diciendo que, desde 1994, se ha reiterado a los Estados su obligación de no elaborar ni promulgar leyes que tuvieran por efecto otorgar inmunidad a los autores de desapariciones, ya que ello genera un círculo vicioso, ya que la impunidad es, a la vez, una de las causas subyacentes de las desapariciones forzadas y uno de los principales obstáculos para el esclarecimiento de esos delitos (y estas dictaminadoras añadirían: que de otro sin número de delitos también).

En lo tocante a la **amnistía**, se indica que las mejores prácticas son las que excluyen, explícitamente, el delito de desaparición forzada de la aplicación de leyes de amnistía o medidas similares, con independencia de sí el ilícito se define o no como crimen de lesa humanidad. Sin embargo, debe señalarse que el Grupo de trabajo interpreta dicha prohibición en conjunto con

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 13, párrafo 44.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

otras disposiciones de la Declaración, ya que el artículo 18 de la misma permite la aplicación de *medidas limitadas y excepcionales* que conduzcan directamente a la prevención y cesación de las desapariciones, dando una enumeración detallada de los tipos de medidas que podían adoptarse, siempre y cuando se cumplan las condiciones enunciadas por dicho Grupo.<sup>66</sup>

En lo que hace a la *obediencia debida de órdenes superiores*, el Grupo de trabajo asevera categóricamente que: *"Todos los instrumentos internacionales de derechos humanos que tratan de la desaparición forzada establecen claramente que ninguna orden ni instrucción de ninguna autoridad pública, ya sea esta civil, militar o de otra índole, podrá ser invocada para justificar una desaparición forzada..."*<sup>67</sup>

Sobre la *prescripción*, el Grupo observa mejores prácticas en los Estados en los que las desapariciones no están sujetas a esa figura y, precisa que:

*"La indicación de que los casos de desaparición forzada no prescriben constituye una garantía contra la impunidad. Así debe establecerse siempre cuando el delito se comete en un contexto en el que constituye un crimen de lesa humanidad. En otros casos, si los Estados deciden establecer plazos de prescripción, debe disponerse claramente en la legislación nacional que esos plazos no empezarán a contar hasta que se esclarezca la suerte o el paradero de las víctimas..."*<sup>68</sup>

En lo correspondiente al *tribunal competente para enjuiciar las desapariciones forzadas*, indica que las personas responsables por la comisión de tales delitos, solamente podrán ser juzgadas por jurisdicciones de

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 14, párrafos 48 y 49.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 15, párrafo 52.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 16, párrafo 55.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

derecho común (tribunales ordinarios) y jamás por ninguna jurisdicción especial (sobre todo la militar u organismo o tribunales administrativos).<sup>69</sup>

Con relación a los **principios de jurisdicción universal y de aut dedere aut judicare**, el Grupo señala:

*“Como garantía fundamental contra la impunidad, las legislaciones internas deben contemplar la aplicación, en los casos de desaparición forzada, del principio de jurisdicción universal, además del de aut dedere aut judicare, o en combinación con él. Ello permite a los Estados llevar ante la justicia a todas las personas presuntamente responsables de desapariciones forzadas que se encuentren en su territorio.”<sup>70</sup>*

El informe del que se hace mención en el presente apartado, cierra con una serie de conclusiones<sup>71</sup> que son esbozadas a guisa de recomendaciones generales para los Estados, a saber:

*“a) Ratificar e incorporar a la legislación nacional los instrumentos internacionales pertinentes, en particular el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas;*

*b) Introducir en la legislación nacional una figura delictiva separada de desaparición forzada lo suficientemente amplia para que abarque las desapariciones forzadas cometidas como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, pero también los actos aislados;*

<sup>69</sup> *Ibíd.*, p. 18, párrafos 57 y 58.

<sup>70</sup> *Ibíd.*, p. 18, párrafo 59.

<sup>71</sup> *Ibíd.*, pp. 19 y 20.

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

- c) Introducir en la definición del delito como mínimo los tres elementos acumulativos siguientes: i) privación de libertad de la víctima; ii) participación de agentes gubernamentales, por lo menos indirectamente por aquiescencia; y iii) negativa a revelar la suerte y el paradero de la persona desaparecida;*
- d) Incluir el elemento de "sustracción de la víctima de la protección de la ley" como consecuencia de los otros elementos constitutivos;*
- e) Definir el delito de desaparición forzada como delito permanente;*
- f) Establecer en relación con las desapariciones forzadas un amplio régimen de responsabilidad individual, que abarque la responsabilidad superior;*
- g) Establecer sanciones apropiadas que tengan en cuenta la extrema gravedad del delito, se defina este o no como crimen de lesa humanidad;*
- h) Establecer las circunstancias atenuantes o agravantes pertinentes, así como las sanciones accesorias apropiadas;*
- i) Excluir de la aplicación de leyes de amnistía o medidas similares el delito de desaparición forzada, se defina este o no como crimen de lesa humanidad;*
- j) Disponer que no pueda invocarse ninguna orden ni instrucción para justificar una desaparición forzada, se defina esta o no como crimen de lesa humanidad;*
- k) Disponer la imprescriptibilidad del delito de desaparición forzada, se defina este o no como crimen de lesa humanidad;*



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

*l) Disponer que la desaparición forzada no puede considerarse nunca como delito cometido en acto de servicio, y que los tribunales militares y otros tribunales especiales carecen de jurisdicción en casos de desaparición forzada;*

*m) Establecer los principios de jurisdicción universal y de aut dedere aut judicare en relación con el delito de desaparición forzada, se defina este o no como crimen de lesa humanidad."*

Como puede advertirse, el proyecto de Ley remitido por la Colegisladora comprende aquellos puntos respecto a los que se hace referencia en el Informe del que se acaba de dar cuenta.

En consecuencia, estas Comisiones dictaminadoras coinciden en que el Proyecto de Ley, y de reformas, contenido en el Decreto remitido por la Colegisladora contiene disposiciones de avanzada en materia de derechos humanos, mismas que han sido elaboradas tomando en cuenta la experiencia nacional como la internacional, las previsiones de los diversos tratados internacionales existentes en la materia, las observaciones y recomendaciones vertidas a nuestro país -vía los Sistemas Universal e Interamericano de Derechos Humanos-, así como los precedentes obligatorios de la Corte de San José. Igualmente, el proyecto regula una política nacional estructurada que no sólo se limitará a la adopción de una legislación, sino que establecerá claramente diversas acciones, instrumentos, obligaciones, mecanismos, medidas presupuestarias, reglamentarias y administrativas, a cargo de todos los órdenes de gobierno.

En ese sentido, el proyecto de Ley que se propone expedir se alinea a las previsiones del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, lo cual permite disponer de un proyecto normativo que aspira a cubrir las lagunas jurídicas existentes hoy en

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

día y maximizar los derechos de las víctimas y sus familiares, así como prevenir, combatir y castigar los delitos contemplados en el proyecto de Ley.

Igualmente, en atención al mandato impuesto al Poder Legislativo Federal en el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución, y atendiendo a que los delitos de desaparición constituyen violaciones graves a los derechos humanos, es necesario regular con precisión tales ilícitos. Lo anterior, en consonancia con el precepto 1o, párrafo tercero de la Ley Suprema, mismo que nos impone el deber, a todas las autoridades, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos, en los términos previstos por la ley.

Por ello y bajo las consideraciones antes indicadas, las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, comparten el contenido de la Minuta recibida en todos sus términos y, atendiendo a lo indicado en los diversos párrafos precedentes, someten a consideración de esta Honorable Asamblea de la Cámara de Diputados, para los efectos del Apartado A del artículo 72 constitucional, el siguiente:

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, Y SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y DE LA LEY GENERAL DE SALUD.**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

## LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

### TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

#### CAPÍTULO PRIMERO

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional, de conformidad con el mandato establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 2.** La presente Ley tiene por objeto:

**I.** 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, así como los delitos vinculados que establece esta Ley;

**II.** Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones;

**III.** Crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas;

**IV.** Crear la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de Comisiones Locales de Búsqueda en las Entidades Federativas;

**V.** Garantizar la protección integral de los derechos de las Personas Desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero; así como la atención, la asistencia, la protección y, en su caso, la reparación integral y las garantías de no repetición, en términos de esta Ley y la legislación aplicable;

**VI.** Crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, y

**VII.** Establecer la forma de participación de los Familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas; así como garantizar la coadyuvancia en las etapas de la investigación, de manera que puedan verter sus opiniones, recibir información, aportar indicios o evidencias.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

**Artículo 3.** La aplicación de la presente Ley corresponde a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, y se interpretará de conformidad con los principios de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo el principio pro persona.

**Artículo 4.** Para efectos de esta Ley se entiende por:

**I. Banco Nacional de Datos Forenses:** a la herramienta del Sistema Nacional que concentra las bases de datos de las Entidades Federativas y de la Federación; así como, otras bases de datos que tengan información forense relevante para la búsqueda e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas;

**II. Comisión Ejecutiva:** a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas;

**III. Comisiones de Víctimas:** a las Comisiones de Atención a Víctimas de las Entidades Federativas;

**IV. Comisión Nacional de Búsqueda:** a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas.

**V. Comisiones Locales de Búsqueda:** a las Comisiones de Búsqueda de Personas en las Entidades Federativas;

**VI. Consejo Ciudadano:** al Consejo Nacional Ciudadano, órgano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas;

**VII. Declaración Especial de Ausencia:** a la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición;

**VIII. Entidades Federativas:** a las partes integrantes de la Federación a que se refiere el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**IX. Familiares:** a las personas que, en términos de la legislación aplicable, tengan parentesco con la Persona Desaparecida o No Localizada por consanguinidad o afinidad, en línea recta ascendente y descendente sin limitación de grado; en línea transversal hasta el cuarto grado; él o la cónyuge, la concubina o concubinario o, en su caso, quienes estén sujetos al régimen de sociedad en convivencia u otras figuras jurídicas análogas.



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Asimismo, las personas que dependan económicamente de la Persona Desaparecida o No Localizada, que así lo acrediten ante las autoridades competentes;

**X. Fiscalías Especializadas:** a la Fiscalía Especializada de la Procuraduría y de las Procuradurías Locales cuyo objeto es la investigación y persecución de los delitos de Desaparición Forzada de Personas y la cometida por particulares;

**XI. Grupo de Búsqueda:** al grupo de personas especializadas en materia de búsqueda de personas de la Comisión Nacional de Búsqueda, que realizarán la búsqueda de campo, entre otras;

**XII. Instituciones de Seguridad Pública:** a las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario, y otras autoridades del Consejo Nacional de Seguridad Pública, encargadas o que realicen funciones de Seguridad Pública en los órdenes federal, local y municipal;

**XIII. Mecanismo de Apoyo Exterior:** el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación es el conjunto de acciones y medidas tendientes a facilitar el acceso a la justicia y el ejercicio de acciones para la reparación del daño, en el ámbito de su competencia, a personas migrantes o sus familias que se encuentren en otro país y requieran acceder directamente a las instituciones del ordenamiento jurídico mexicano establecidas en esta Ley, coadyuvar en la búsqueda y localización de personas migrantes desaparecidas con la Comisión Nacional de Búsqueda y en la investigación y persecución de los delitos que realicen las Fiscalías Especializadas en coordinación con la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, así como para garantizar los derechos reconocidos por el orden jurídico nacional en favor de las víctimas y ofendidos del delito. El Mecanismo de Apoyo Exterior funciona a través del personal que labora en los Consulados, Embajadas y Agregadurías de México en otros países;

**XIV. Noticia:** a la comunicación hecha por cualquier medio, distinto al reporte o la denuncia, mediante la cual, la autoridad competente conoce de la desaparición o no localización de una persona;

**XV. Persona Desaparecida:** a la persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito.

**XVI. Persona No Localizada:** a la persona cuya ubicación es desconocida y que de acuerdo con la información que se reporte a la autoridad, su ausencia no se relaciona con la probable comisión de algún delito;



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

**XVII. Protocolo Homologado de Búsqueda:** al Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas;

**XVIII. Protocolo Homologado de Investigación:** al Protocolo Homologado para la investigación de los delitos materia de esta Ley;

**XIX. Procuraduría:** a la Procuraduría General de la República;

**XX. Procuradurías Locales:** a las Fiscalías o Procuradurías Generales de Justicia de las Entidades Federativas;

**XXI. Registro Nacional:** al Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, que concentra la información de los registros de Personas Desaparecidas y No Localizadas, tanto de la Federación como de las Entidades Federativas;

**XXII. Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Identificadas:** al Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas que concentra la información forense procesada de la localización, recuperación, identificación y destino final de los restos tanto de la Federación como de las Entidades Federativas, cualquiera que sea su origen;

**XXIII. Registro Nacional de Fosas:** al Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas, que concentra la información respecto de las fosas comunes que existen en los cementerios y panteones de todos los municipios del país, así como de las fosas clandestinas que la Procuraduría y las Procuradurías Locales localicen;

**XXIV. Reglamento:** al Reglamento de esta Ley;

**XXV. Reporte:** a la comunicación mediante la cual la autoridad competente conoce de la desaparición o no localización de una persona;

**XXVI. Sistema Nacional:** al Sistema Nacional de Búsqueda de Personas;

**XXVII. Tratados:** a los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, y

**XXVIII. Víctimas:** aquellas a las que hace referencia la Ley General de Víctimas;

**Artículo 5.** Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley son diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes:



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

**I. Efectividad y exhaustividad:** todas las diligencias que se realicen para la búsqueda de la Persona Desaparecida o No Localizada se harán de manera inmediata, oportuna, transparente, con base en información útil y científica, encaminadas a la localización y, en su caso, identificación, atendiendo a todas las posibles líneas de investigación. Bajo ninguna circunstancia se podrán invocar condiciones particulares de la Persona Desaparecida o No Localizada, o la actividad que realizaba previa o al momento de la desaparición para no ser buscada de manera inmediata;

**II. Debida diligencia:** todas las autoridades deben utilizar los medios necesarios para realizar con prontitud aquellas actuaciones esenciales y oportunas dentro de un plazo razonable para lograr el objeto de esta Ley, en especial la búsqueda de la Persona Desaparecida o No Localizada; así como la ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como titular de derechos. En toda investigación y proceso penal que se inicie por los delitos previstos en esta Ley, las autoridades deben garantizar su desarrollo de manera autónoma, independiente, inmediata, imparcial, eficaz, y realizados con oportunidad, exhaustividad, respeto de derechos humanos y máximo nivel de profesionalismo;

**III. Enfoque diferencial y especializado:** al aplicar esta Ley, las autoridades deben tener en cuenta la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su origen étnico o nacional, idioma o lengua, religión, edad, género, preferencia u orientación sexual, identidad de género, condición de discapacidad, condición social, económica, histórica y cultural, así como otras circunstancias diferenciadoras y que requieran de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las Víctimas. De igual manera, tratándose de las acciones, mecanismos y procedimientos para la búsqueda, localización y desarrollo de las investigaciones, las autoridades deberán tomar en cuenta las características, contexto y circunstancias de la comisión de los delitos materia de esta Ley;

**IV. Enfoque humanitario:** atención centrada en el alivio del sufrimiento, de la incertidumbre y basada en la necesidad de respuestas a los Familiares;

**V. Gratuidad:** todas las acciones, los procedimientos y cualquier otro trámite que implique el acceso a la justicia y demás derechos reconocidos en esta Ley, no tendrán costo alguno para las personas;

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

**VI. Igualdad y no discriminación:** para garantizar el acceso y ejercicio de los derechos y garantías de las Víctimas a los que se refiere esta Ley, las actuaciones y diligencias deben ser conducidas sin distinción, exclusión, restricción o preferencia que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos o la igualdad real de oportunidades de las personas. Toda garantía o mecanismo especial debe fundarse en razones de enfoque diferencial y especializado;

**VII. Interés superior de la niñez:** las autoridades deberán proteger primordialmente los derechos de niñas, niños y adolescentes, y velar que cuando tengan la calidad de Víctimas o testigos, la protección que se les brinde sea armónica e integral, atendiendo a su desarrollo evolutivo y cognitivo, de conformidad con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes;

**VIII. Máxima protección:** la obligación de adoptar y aplicar las medidas que proporcionen la protección más amplia para garantizar el trato digno, la seguridad, protección, bienestar físico y psicológico e intimidad de las Víctimas a que se refiere esta Ley;

**IX. No revictimización:** la obligación de aplicar las medidas necesarias y justificadas de conformidad con los principios en materia de derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados, para evitar que la Persona Desaparecida o No Localizada y las Víctimas a que se refiere esta Ley, sean revictimizadas o criminalizadas en cualquier forma, agravando su condición, obstaculizando o impidiendo el ejercicio de sus derechos o exponiéndoseles a sufrir un nuevo daño;

**X. Participación conjunta:** las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, permitirán la participación directa de los Familiares, en los términos previstos en esta Ley y demás disposiciones aplicables, en las tareas de búsqueda, incluido el diseño, implementación y evaluación de las acciones en casos particulares, como en políticas públicas y prácticas institucionales;

**XI. Perspectiva de género:** en todas las diligencias que se realicen para la búsqueda de la Persona Desaparecida o No Localizada, así como para investigar y juzgar los delitos previstos en esta Ley, se deberá garantizar su realización libre de prejuicios, estereotipos y de cualquier otro elemento que, por cuestiones de sexo, género, identidad u orientación sexual de las personas, propicien situaciones de desventaja, discriminación, violencia o se impida la igualdad;



### Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

**XII. Presunción de vida:** en las acciones, mecanismos y procedimientos para la búsqueda, localización y desarrollo de las investigaciones, las autoridades deben presumir que la Persona Desaparecida o No Localizada está con vida, y

**XIII. Verdad:** el derecho de conocer con certeza lo sucedido y recibir información sobre las circunstancias en que se cometieron los hechos constitutivos de los delitos previstos en esta Ley, en tanto que el objeto de la misma es el esclarecimiento de los hechos, la protección de las Víctimas, el castigo de las personas responsables y la reparación de los daños causados, en términos de los artículos 1o. y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 6.** En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

## CAPÍTULO SEGUNDO DISPOSICIONES GENERALES PARA PERSONAS DESAPARECIDAS MENORES DE 18 AÑOS

**Artículo 7.** Las niñas, niños y adolescentes respecto de los cuales haya Noticia, Reporte o Denuncia que han desaparecido en cualquier circunstancia, se iniciará carpeta de investigación en todos los casos y se emprenderá la búsqueda especializada de manera inmediata y diferenciada, de conformidad con el protocolo especializado en búsqueda de personas menores de 18 años de edad que corresponda.

**Artículo 8.** Las autoridades que administran las herramientas del Sistema Nacional deben tomar en cuenta el interés superior de la niñez, y deben establecer la información segmentada por género, edad, situación de vulnerabilidad, riesgo o discriminación.

La divulgación que hagan o soliciten las autoridades responsables en medios de telecomunicación sobre la información de una persona menor de 18 años de edad desaparecida, se hará de conformidad con las disposiciones aplicables.



### **Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

**Artículo 9.** Todas las acciones que se emprendan para la investigación y búsqueda de personas menores de dieciocho años de edad desaparecidas, garantizarán un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos de la niñez, que tome en cuenta las características particulares, incluyendo su identidad y nacionalidad.

**Artículo 10.** Las autoridades de búsqueda e investigación en el ámbito de sus competencias se coordinarán con las Procuradurías de Protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes para efectos de salvaguardar sus derechos, de conformidad con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y otras disposiciones aplicables.

**Artículo 11.** En los casos de niñas, niños o adolescentes, las medidas de reparación integral, así como de atención terapéutica y acompañamiento, deberán realizarse por personal especializado en derechos de la niñez y adolescencia y de conformidad con la legislación aplicable.

**Artículo 12.** Para el diseño de las acciones, herramientas y el protocolo especializado para la búsqueda e investigación de niñas, niños y adolescentes, el Sistema Nacional tomará en cuenta la opinión de las autoridades del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

## **TÍTULO SEGUNDO**

### **DE LOS DELITOS Y DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

#### **CAPÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 13.** Los delitos de Desaparición Forzada de Personas y de Desaparición cometida por Particulares serán perseguidos de oficio y tienen el carácter de permanentes o continuos, en tanto la suerte y el paradero de la Persona Desaparecida no se hayan determinado o sus restos no hayan sido localizados y plenamente identificados.

En los casos de los delitos previstos en esta Ley no procederá el archivo temporal de la investigación, aun cuando de las diligencias practicadas no resulten elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal y no aparece que se puedan practicar otras. La policía, bajo la conducción y mando del Ministerio Público estará obligada en todo momento a realizar las investigaciones tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos.

**Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos**

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

**Artículo 14.** El ejercicio de la acción penal y la ejecución de sanciones penales que se impongan judicialmente para los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares son imprescriptibles y no están sujetos a criterios de oportunidad ni a formas de solución alterna al proceso u otras de similar naturaleza.

**Artículo 15.** Se prohíbe la aplicación de amnistías, indultos y medidas similares de impunidad que impidan la investigación, procesamiento o sanción y cualquier otra medida para determinar la verdad y obtener reparación plena de los delitos materia de esta Ley.

**Artículo 16.** A efectos de la extradición, la desaparición forzada de personas y la desaparición cometida por particulares no serán considerados delitos de carácter político, delito conexo a un delito político ni delito inspirado en motivos políticos. En consecuencia, una solicitud de extradición fundada en un delito de este tipo no podrá ser rechazada por este motivo.

**Artículo 17.** No constituyen causas de exclusión de los delitos establecidos en los Capítulos Tercero y Cuarto del Título Segundo de esta Ley, ni de responsabilidad en términos de lo previsto en las disposiciones aplicables, la obediencia debida a órdenes o instrucciones superiores que dispongan, autoricen o alienten a la comisión de estos delitos.

En ningún caso pueden invocarse circunstancias especiales, tales como tiempo de guerra, invasión o su peligro inminente, suspensión de derechos y sus garantías, perturbación grave de la paz pública, como causa de justificación o inculpabilidad para cometer los delitos a que se refiere esta Ley.

El Estado está obligado a garantizar que cualquier persona que se rehúse a obedecer una orden para cometer el delito de desaparición forzada no sea sancionada o sea objeto de ninguna represalia.

**Artículo 18.** Para la imposición de una multa es aplicable el concepto días multa previsto en el Código Penal Federal.

**Artículo 19.** Los delitos previstos en esta Ley deben ser perseguidos, investigados, procesados y sancionados conforme a las reglas de autoría, participación y concurso previstas en la legislación penal aplicable, y las reglas de acumulación de procesos previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

**Artículo 20.** La tentativa punible de los delitos previstos en esta Ley se sancionará en términos del artículo 63 del Código Penal Federal.