

Iniciativas

Estado Actual: Aprobada **Ficha Técnica**



Del Sen. Roberto Gil Zuarth, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desaparición forzada de personas.

SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS.

Ver Sinopsis :

Con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se pretende otorgar al Congreso de la Unión la facultad para emitir una Ley General contra la desaparición forzada que establezca como mínimo los tipos penales y sus sanciones, distribuya la competencia entre los órdenes de gobierno y establezca las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como para establecer la prisión preventiva oficiosa y reforzar el marco de derechos de las víctimas de estos delitos.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 19, SEGUNDO PÁRRAFO; 20, APARTADO B, FRACCIONES III Y V, SEGUNDO PÁRRAFO; APARTADO C, FRACCIÓN V; 29, SEGUNDO PÁRRAFO Y 73, FRACCIÓN XXI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS.

El suscrito Senador **Roberto Gil Zuarth**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 169 y 172; así como los demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República, somete a consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desaparición forzada de personaS**, al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos

La desaparición forzada de personas es un flagelo que vulnera los principios fundamentales de los derechos humanos, pues destruye la dignidad de la víctima; pone en riesgo su integridad física, psicológica e incluso su vida; mina la cohesión social; destruye por completo la seguridad personal y familiar y niega la personalidad jurídica de la persona. Es una de las violaciones de derechos humanos más graves que existen.

Uno de los elementos que provocan tales atrocidades es que en esta conducta siempre existe un elemento estatal como agente activo del delito, ya sea ordenando o llevando a cabo la privación de la libertad de la víctima u ocultándola para evitar que pueda tener acceso a los medios legales de defensa establecidos en las leyes o incluso apoyando, tolerando u otorgando su aquiescencia a individuos que sin ser servidores públicos, lleven a cabo cualquiera de los actos antes mencionados. Éste es el caso de Iguala y los estudiantes de la Normal Rural "Isidro Burgos" de Ayotzinapa, en Guerrero,

Ante tal conducta, que derruye los cimientos de la confianza que los ciudadanos deben tener en sus autoridades, el entorno internacional ha condenado en diversas ocasiones la comisión de este ilícito y se han firmado sendos tratados, declaraciones y convenciones internacionales que buscan prevenirlo, castigarlo y erradicarlo.

México no ha sido ajeno a este proceso internacional y actualmente es parte de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y del Estatuto de Roma.

Así, México ha adoptado las obligaciones jurídicas que se desprenden de esos tratados internacionales de manera soberana, teniendo presente que en nuestro país la desaparición forzada es un fenómeno delictivo que se ha repetido en diversas etapas de la historia de nuestro país y que, desafortunadamente, aún sigue sucediendo.

La sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco vs México hace algunos años, fue un recordatorio que no podemos dejar de atender este delito y mejorar las leyes que lo castigan. Hoy, los 43 estudiantes detenidos por la Policía Municipal de Iguala y entregados a un grupo de la delincuencia organizada nos demuestran que no hemos podido cumplir con las obligaciones que adquirimos como Estado Mexicano.

Si bien existen esfuerzos aislados en algunos Estados de la República para armonizar su legislación con los estándares internacionales, ello ha sido claramente insuficiente.

Combatir el fenómeno de la desaparición forzada de persona es una tarea bastante compleja en un país constituido como federación. En México existen tres órdenes de gobierno, con sus respectivas fuerzas policiales y sus correspondientes legislaciones sobre la materia. Esto nos lleva a contar con más de 2,500 corporaciones de seguridad pública y fuerzas armadas, así como con 33 ordenamientos legales distintos en materia penal: el reto no es sencillo.

No obstante la dificultad mencionada, sostenemos que el cumplimiento de los compromisos y obligaciones jurídicas adoptadas por México en esta materia es posible y debemos lograrlo. Una muestra palpable de que podemos avanzar en el cumplimiento de estos compromisos es la aprobación que se dio en este mismo recinto, apenas el 4 de febrero de 2014, del retiro de la Reserva expresa formulada por el Gobierno de México al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Pero nuestro esfuerzo no debe detenerse ahí. A pesar de que nuestra legislación federal penal ha tipificado el delito de desaparición forzada de personas, ese tipo penal está lejos de contemplar todos los elementos típicos que están contenidos en los instrumentos internacionales vigentes en México, los cuales son:

- a. Privación de la libertad de una o más personas, cualquiera fuere su forma, cometida por agentes del Estado.
- b. Autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, cuando es cometida por particulares.
- c. Negativa de información o no reconocimiento de la privación de libertad y el paradero de la persona.
- d. Imposibilidad de ejercer los recursos legales y garantías procesales.
- e. Penas adecuadas a la gravedad de la conducta.
- f. Consideración como delito continuado o permanente mientras no se localice a la persona.
- g. Posibilidad de establecer atenuantes para aquellos que colaboren al esclarecimiento de la desaparición.
- h. No aplicabilidad de la prescripción o, en su defecto, igualarla al del delito con mayor término en la legislación nacional.
- i. No admisión de la eximente de obediencia debida.

Más aún, incluso si reformamos el Código Penal Federal e incluimos todos estos elementos tendremos un tipo penal federal de vanguardia, pero ello no será suficiente para resolver la problemática, pues este ordenamiento es solamente aplicable en los casos en que la desaparición sea cometida por servidores públicos federales y no para los casos en que el ilícito se cometa por servidores estatales o municipales, por lo que la falta de regulación en el fuero local seguirá siendo un incumplimiento del Estado en esta materia y una debilidad normativa e institucional.

Hay que recordar que en el plano internacional no es posible aducir la estructura federal como justificación para no cumplir con los tratados internacionales, pues la obligación es del Estado Mexicano como un todo.

En este contexto, es importante mencionar que solo 22 entidades federativas han tipificado el delito de desaparición forzada de personas, de las cuales 20 lo han hecho en sus respectivos códigos penales y dos (Chiapas y Guerrero) han emitido leyes específicas para prevenir y castigar este ilícito. Asimismo, el Estado de Coahuila emitió una Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas que si bien no aplica solamente para las víctimas de desaparición forzada, sí coadyuva a fortalecer el marco legal de apoyo a estas personas.

Lo anterior nos deja con 10 entidades que aún no han tipificado este delito (Baja California Sur, Estado de México, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán), en los que habitan más de 40 millones de personas y muchos de los cuales presentan altos índices delincuenciales, así como debilidad institucional que fomenta el fenómeno de desaparición forzada.

Pero todavía más, hay que observar que las entidades que han legislado sobre el tema presentan normas jurídicas disímboles que no contribuyen a avanzar en el combate a este delito, pues tienen punibilidades distintas y conformaciones típicas heterogéneas, que provocan que una conducta sea considerada delito en un Estado y en otro no.

Asimismo, se aprecia un desdén legislativo sobre este delito pues el artículo 19, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no establece a la desaparición forzada como un delito que merece prisión preventiva oficiosa. De igual forma, de los principios contenidos en el artículo 20 de la propia Constitución se advierte la necesidad de incluir a los delitos de desaparición forzada de personas en algunos supuestos que protegen a las víctimas, pues éstas se encuentran en una clara desventaja frente al agente activo que contaba con acceso o incluso mando en los sistemas de seguridad pública.

Ante este panorama, es innegable que para cumplir con las obligaciones que se derivan de los tratados internacionales en la materia y para verdaderamente sentar las bases normativas para la prevención, combate y castigo del fenómeno de la desaparición forzada de personas, es insuficiente solamente reformar el Código Penal Federal, pues todas las normas locales seguirán presentando las deficiencias técnicas antes mencionadas.

Por ello, a continuación proponemos tomar medidas legislativas que permitan atacar de fondo esta problemática y por ello consideramos necesario reformar los artículos 19, segundo párrafo; 20, apartado B, fracciones III y V; apartado C, fracción V; 29, segundo párrafo y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar a este Congreso de la Unión la facultad para emitir una ley general contra la desaparición forzada que establezca como mínimo los tipos penales y sus sanciones, distribuya la competencia entre los órdenes de gobierno y establezca las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como para establecer la prisión preventiva oficiosa y reforzar el marco de derechos de las víctimas de estos delitos.

Al expedir esta ley general, el Congreso de la Unión establecerá un piso que todas las entidades federativas deberán acatar, con lo que sentaremos las bases normativas para contar con acciones coordinadas entre todos los órdenes de gobierno tendientes a prevenir y combatir este fenómeno delictivo, pero además se tendrá acceso a penas homogéneas que procuren el castigo a los agentes activos de este ilícito.

Esta fórmula no es nueva, pues se ha utilizado en diversos casos, expidiéndose leyes generales que permitieron crear un frente único nacional de lucha contra flagelos como el secuestro o la trata de personas. La desaparición forzada de personas es un problema que atañe a todo el país y sus órdenes de gobierno y, por ello, es necesario enfrentarlo con políticas públicas y acciones coordinadas, bajo un solo marco normativo guía, de lo contrario la impunidad seguirá siendo una constante en este tema.

Por lo antes expuesto, por el digno conducto de usted C. Presidente, someto a la consideración del Senado de la República, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 19, SEGUNDO PÁRRAFO; 20, APARTADO B, FRACCIONES III Y V, SEGUNDO PÁRRAFO; APARTADO C, FRACCIÓN V; 29, SEGUNDO PÁRRAFO Y 73, FRACCIÓN XXI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 19, segundo párrafo; 20, Apartado B, fracciones III y V, segundo párrafo; Apartado C, fracción V; 29, segundo párrafo y 73, fracción XXI, inciso a), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 19. ...

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, **desaparición forzada de personas**, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

...

...

...

...

...

ARTÍCULO 20. ...

A.- ...

B.- ...

I y II. ...

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada **o desaparición forzada de personas**, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada **o desaparición forzada de personas**;

IV. ...

V. ...

En delincuencia organizada **desaparición forzada de personas**, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

VI a IX. ...

C. ...

I a IV. ...

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro, **desaparición forzada de personas** o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

...

VI y VII. ...

ARTÍCULO 29. ...

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada **de personas** y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

...

...

...

ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

I a XX.- ...

XXI.- Para expedir:

1. Las leyes generales en materias de secuestro, **desaparición forzada de personas**, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.
- 2.

...

1. ...
- 2.

1. ...
- 2.

...

...

XXII a XXX.- ...

TRANSITORIOS:

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente del de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General a que se refiere el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de esta Constitución, en un plazo no mayor a los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

TERCERO.- Las legislaciones en materia de desaparición forzada de personas de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la Ley General referida en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación general. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de ésta última

Roberto Gil Zuarth
Senador de la República

Documentos Relacionados:**Iniciativas**

De los Senadores Rubén Fernando Velázquez López y José Luis García Zalvidea, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a la desaparición forzada o involuntaria de personas.

Fecha de Publicación: Martes 12 de abril de 2011.

Iniciativas

De la Sen. Angélica de la Peña Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desaparición forzada de personas.

Fecha de Publicación: Martes 22 de abril de 2014.

Iniciativas de Ciudadanos Legisladores

De la Sen. Angélica de la Peña Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fecha de Publicación: Miércoles 13 de agosto de 2014.

Iniciativas

De la Sen. María Cristina Díaz Salazar, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con proyecto de decreto por el que se adiciona el inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de tortura.

Fecha de Publicación: Martes 10 de febrero de 2015.

Iniciativas

Del Sen. Benjamín Robles Montoya, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desaparición forzada.

Fecha de Publicación: Jueves 26 de febrero de 2015.

Iniciativas

De los Senadores Angélica de la Peña Gómez, Gabriela Cuevas Barrón, Omar Fayad Meneses y Alejandro Encinas Rodríguez, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 19, 29 y 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fecha de Publicación: Jueves 16 de abril de 2015.

Iniciativas

De los Senadores Emilio Gamboa Patrón y Carlos Alberto Puente Salas, Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México; con aval de

dichos Grupos Parlamentarios, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fecha de Publicación: Martes 21 de abril de 2015.

Dictámenes de Primera Lectura

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Derechos Humanos; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera; y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fecha de Publicación: Jueves 23 de abril de 2015.

Dictámenes a Discusión y Votación

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Derechos Humanos; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera; y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fecha de Publicación: Miércoles 29 de abril de 2015.