

SEN. MÓNICA FERNÁNDEZ BALBOA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES.
LXIV LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.
P R E S E N T E.

El suscrito, **Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo**, Senador de la República del Congreso General de la Unión en la LXIV Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 8° fracción I, 164 numeral 1, 169, 172 y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República someto a consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Organización de las Naciones Unidas fue creada el 24 de octubre de 1945, con la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, ratificada por 50 Estados y aprobada durante la Conferencia de las Naciones Unidas en la ciudad de San Francisco.

La Carta de la Organización de Naciones Unidas proclamó la dignidad de la persona y el respeto a los derechos humanos, constituyéndose éste en uno de los propósitos de la ONU. Como una respuesta a la afirmación de este propósito de respeto y promoción de los derechos humanos y, como primer paso en el programa de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el 10 de diciembre de

1948, mediante Resolución de la Asamblea General No. 217 (III)¹, se adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos.

“La Declaración Universal de los Derechos Humanos esbozó por primera vez la gama de derechos y libertades fundamentales que tiene todo individuo. La Declaración establece en primer término una prohibición general de la discriminación para luego proceder a detallar los derechos específicos de que somos titulares cada uno de nosotros. En el momento de su adopción en 1948 por parte de la Asamblea General, se previó que a los derechos estipulados en la Declaración Universal se les debía otorgar la condición legal de tratados. Desde entonces, se han concluido nueve tratados y los Estados que son signatarios de un tratado aceptan cumplir con sus términos.

Cada uno de los tratados tiene su propio comité de expertos independientes que supervisa su aplicación. Estos comités se conocen como los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Los órganos de tratado examinan los informes periódicos que los Estados signatarios deben presentar. Luego publican valoraciones que hacen de las situaciones de derechos humanos y hacen recomendaciones a los Estados para mejorar esas situaciones. Algunos de los comités también atienden consultas y quejas planteadas por individuos.”²

Los procedimientos convencionales antes descritos, así como los no convencionales forman parte del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos del que son miembros casi todos los Estados del mundo. Este sistema consiste en un conjunto de mecanismos orientados a proteger los derechos de todas las personas. El término “universal” procede de la Declaración Universal de los Derechos Humanos e indica que estos derechos son propios de todas las personas por igual, sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo.

México fue uno de los 51 países fundadores de Naciones Unidas, desde entonces ha ratificado instrumentos internacionales que demuestran su

¹ [https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III))

² <https://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/HowItWorks.aspx>

compromiso por construir un mejor sistema de protección y garantía de los derechos humanos reconocidos a nivel mundial y, sobre todo, dentro de su territorio.

A nivel internacional nuestro país ha sido siempre un activo promotor de acuerdos internacionales en diversas materias, pregonando con el ejemplo a través de la firma y ratificación de muchos de estos convenios multilaterales, principalmente en materia de derechos humanos. Actualmente existen 18 tratados en esta materia, que se ubican en el marco del sistema universal de derechos humanos, en tanto que México ha suscrito y ratificado 16 de los 18 tratados, siendo uno de los países que más compromisos ha adquirido de este tipo, a nivel internacional.

De entre los 16 tratados que han sido suscritos por el Estado mexicano se desprende la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas de 2006. El 18 de marzo de 2008 México depositó el instrumento de ratificación de la Convención, con lo cual nuestro país se convirtió en el segundo país en el mundo -después de Albania- en completar el proceso de ratificación.

La desaparición forzada se ha convertido en un problema de dimensiones mundiales que no sólo afecta a una región en específico. Las desapariciones forzadas, que en su momento fueron principalmente producto de las dictaduras militares de los años 60's y 70's en el mundo, se siguen encontrando hoy en día debido a los diversos niveles de conflicto y violencia dentro de muchos Estados.

México presenta un grave problema de desaparición de personas a causa, de la conjunción de corrupción, impunidad, violencia, inseguridad y colusión de servidores públicos con la delincuencia organizada, que se agudiza por las condiciones de desigualdad y pobreza extrema que impiden el desarrollo social y crecimiento en el país, así como de la ausencia de coordinación interinstitucional eficaz entre las distintas autoridades del Estado Mexicano encargadas de la búsqueda y localización de persona.

Desde los años conocidos como “la guerra sucia”, se ha experimentado un aumento en las cifras de personas desaparecidas y que continúan a la fecha sin localizar, que se vinculan directamente con averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas a causa de su falta de paradero, tal y como lo demuestran las siguiente graficas en materia del fuero federal y del fuero común³:

Estadística Fuero Federal⁴

Número de personas no localizadas según año de desaparición*													
No especificado	Anteriores a 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
9	65	26	30	42	105	93	114	204	257	110	45	51	19

Estadísticas Fuero Común⁵

Número de personas no localizadas según año de desaparición*													
No especificado	Anteriores a 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
338	280	620	800	1,372	3,206	4,064	3,288	3,650	3,790	3,272	4,525	5,426	1,634

Debemos recordar que el problema de desaparición forzada de personas es alarmante, no solamente por la frecuencia con que el fenómeno se perpetra, sino por las consecuencias que repercuten en las personas que sufren por este crimen y el impacto general que se visualiza en la sociedad. Una desaparición es una forma de sufrimiento doblemente paralizante: por una parte, para las víctimas, muchas veces torturadas y siempre con el temor de perder la vida, y por otra, para los miembros de la familia, que no saben el destino de sus seres queridos y cuyas

³ <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped>

⁴ Las cifras presentan el total de registros de personas relacionadas con averiguaciones previas y carpetas de investigación del fuero federal iniciadas en el periodo comprendido entre enero de 2014 y abril de 2018, y que permanecen sin localizar al corte del 30 de abril de 2018.

⁵ Las cifras presentan el total de registros de personas relacionadas con averiguaciones previas, carpetas de investigación o actas circunstanciadas del fuero común que permanecen sin localizar al corte del 30 de abril del 2018.

emociones oscilan entre la esperanza y la desesperación, cavilando y esperando, a veces durante años, por noticias que acaso nunca lleguen.

Actualmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con el Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas no Identificadas (SINPEF), el cual se encuentra conformado por tres bases de datos: SINPEF en integración; Personas Extraviadas, Desaparecidas o Ausentes (SINDE) y Personas Fallecidas no Identificadas (SINFANI).

“En estas bases de datos se registran todos aquellos casos que originalmente se recibieron en el área de Quejas de la CNDH, los asuntos que transmite el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas al Estado mexicano, además de las distintas solicitudes de colaboración que formulan a este Organismo Nacional las Comisiones Estatales de Derechos Humanos de nuestro país, los organismos no gubernamentales, los órganos de procuración de justicia de las distintas entidades federativas de la República Mexicana, e incluso las personas que de manera individual acuden a esta Institución con el mismo propósito. Dichos casos se encuentran registrados para coadyuvar en su búsqueda y localización.”⁶

Las bases de datos son de gran utilidad para la CNDH, ya que permiten sustentar la elaboración del informe especial de la Comisión sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México, el cual establece que de la información proporcionada en distintos momentos por los órganos de procuración de justicia de cada entidad federativa correspondiente al periodo 1995-agosto 2015, se desprende la existencia de 57,861 registros de personas reportadas como desaparecidas o personas que por causas distintas a la comisión de un delito su ubicación era desconocida, aunque de actualizaciones posteriores se obtiene como resultado a diciembre de 2016 una base de datos de 32,236 casos de víctimas desaparecidas en el país, situación que evidencia una falta de certidumbre en materia de datos y estadística para el caso del delito de desaparición forzada.

⁶ <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40062>

Muchos grupos, tanto gubernamentales como de la sociedad civil manifiestan tener datos respecto de la situación actual del país tratándose de desaparición forzada, por ejemplo, se establece que, durante los años recientes, se calcula que 10 personas desaparecen al día en México⁷, y existen más de mil 100 fosas clandestinas y 26 mil cuerpos sin identificar, sin embargo, no podemos afirmar que estos datos sean veraces, sino más bien son estimaciones con base en la información disponible que en ocasiones no suele ser suficiente ni completa.

En el Estado de Aguascalientes, a partir del 7 de febrero de 2008, las autoridades encargadas de la procuración de justicia del Estado han ido informando a la Comisión Nacional el número de personas que han sido reportadas como extraviadas o desaparecidas, lográndose conocer que, desde el 1 de enero de 1995, se han registrado un total de 573 casos. De la información proporcionada por la autoridad se desprendió que, en relación al género de las víctimas, 332 corresponden al género femenino y 241 al masculino; por lo que respecta a la edad de las víctimas, al momento de suscitarse los hechos, 211 eran adultos, 217 niñas y 84 niños, mientras que en 61 casos no se proporcionó la edad de la persona desaparecida.

La comisión de este delito viola toda una gama de derechos humanos reconocidos tanto en instrumentos internacionales, como en disposiciones de derecho interno, siendo los principales derechos violados el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho a la libertad y seguridad de la persona; el derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a la vida, en caso de muerte de la persona desaparecida; el derecho a una identidad; el derecho a un juicio imparcial y a las debidas garantías judiciales; el derecho a un recurso efectivo, con reparación e indemnización y el derecho a la información veraz sobre las circunstancias de la desaparición.

⁷ Instituto Belisario Domínguez, La Desaparición de Personas en México, Notas Estratégicas, no. 2, 7 enero 2017, Senado de la República, Dirección General de Investigación Estratégica, pág. 1

El caso Radilla Pacheco vs México resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos resultó paradigmático en el derecho mexicano por establecer la obligación de adoptar estándares de derecho internacional en relación a la investigación y sanción de la desaparición forzada. Poco a poco nuestro orden jurídico se ha fortalecido en el tema de regular, prevenir, investigar y sancionar los casos de desaparición forzada que lamentablemente se presentan en nuestro territorio, si bien es cierto, el delito se actualiza porque lo lleve a cabo una autoridad, no debemos dejar de lado que también puede ser cometido por particulares.

Ante esto, y después de una larga lucha y discusión desde las diversas organizaciones civiles y los gobiernos federal y locales, en noviembre de 2017 se promulgó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que establece 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, al igual que 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 emitir sus opiniones, recibir información, aportar indicios o evidencias.

México al ratificar la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, se obligó a entregar cada dos años un informe relativo a las medidas que se hayan adoptado para cumplir con las obligaciones que han contraído en virtud de la Convención, respecto del cual el Comité puede hacer comentarios, observaciones o recomendaciones que considere apropiados.

En noviembre del 2018, en respuesta al informe rendido por el Estado Mexicano, el Comité Contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas notó con agrado los progresos legislativos relativos a la implementación de la Convención, con la adopción de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, así como la existencia de una sociedad civil dinámica, resaltando el papel de las víctimas, y una institución nacional de derechos humanos activa.

Sin embargo, también manifestó que lamenta profundamente que se mantenga una situación de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio del Estado y que imperen la impunidad y la revictimización, así como la preocupación por la falta de datos confiables sobre las desapariciones forzadas, el escaso número de condenas, la emergencia que constituye el alto número de cadáveres sin identificación y de fosas clandestinas sin atención adecuada en todo el territorio,

Aunado a lo anterior, el Comité hace notar que la regulación mexicana no contempla expresamente todos los supuestos contenidos en el artículo 6 de la Convención en materia de responsabilidad penal del superior jerárquico, ya que el artículo 29 de la Ley General establece que:

“Artículo 29. Los superiores jerárquicos serán considerados autores del delito de desaparición forzada de personas en los términos de lo previsto en la legislación penal aplicable”

Es decir, se delega la facultad de regular la responsabilidad penal a las entidades federativas, sin otorgar al Comité información sobre cuales legislaciones locales contemplan esos supuestos, ni tampoco sobre si en la práctica podrían ser aplicados efectivamente o si ya hubiesen sido aplicados, por lo que recomienda al estado mexicano:

“a) Adoptar las medidas legislativas necesarias para que se prevea específicamente la responsabilidad penal de los superiores jerárquicos

en los términos establecidos en el artículo 6, párrafo 1, apartado b), de la Convención:

b) Garantizar que todas las posibles formas de autoría y participación en la comisión de los delitos de desaparición, incluida la autoría mediata, sean efectivamente reconocidas y aplicadas en la investigación, persecución y sanción de las desapariciones⁸

Por ello, ante las circunstancias críticas en materia de seguridad y desaparición forzada del país, tomando en cuenta las recomendaciones realizadas por el Comité Contra la Desaparición Forzada del 19 de noviembre de 2018, proponemos reformar los artículos 29 y 30 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda De Personas, para establecer expresamente la responsabilidad penal de los superiores jerárquicos con base en Convención Internacional para la Protección de todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

Con ello, la Ley General establecerá lineamientos mínimos respecto de los cuales las entidades federativas deberán adecuar su legislación local, ampliando así el marco de responsabilidad de los servidores públicos para que realicen las acciones necesarias a fin de prevenir la comisión de este ilícito y se haga del conocimiento de las Fiscalías los hechos que pudiesen ser constitutivos del mismo.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Asamblea el siguiente:

⁸ https://www.hchr.org.mx/images/CED_C_MEX_FU_1_33066_S.pdf párrafo 13.

PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO: Se reforman los artículos 29 y 30 de la Ley General En Materia De Desaparición Forzada De Personas, Desaparición Cometida Por Particulares Y Del Sistema Nacional De Búsqueda De Personas, para quedar como sigue:

Artículo 29. Los superiores jerárquicos serán considerados autores del delito de desaparición forzada de personas **cuando:**

- I. **Hayan ordenado a uno o varios de sus subordinados bajo su autoridad y control efectivos la comisión del delito, o ejercido su responsabilidad y control sobre las actividades con las que el delito de desaparición forzada guardaba relación;**
- II. **Hayan 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;**
- III. **No hayan adoptado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir que se cometiese una desaparición forzada;**
- IV. **No hayan dado conocimiento a las autoridades competentes de los hechos, elementos o indicios que puedan ser constitutivos de los delitos establecidos en esta Ley para los efectos de su investigación y enjuiciamiento.**

Artículo 30. Se impondrá pena de cuarenta a sesenta años de prisión, y de diez mil a veinte mil días multa a las personas que incurran en las conductas previstas en los artículos 27 y 28.

Cuando incurran en el delito de desaparición forzada los superiores jerárquicos conforme al artículo 29, la pena de prisión se incrementará en una tercera parte de la que le corresponda.

Adicionalmente, cuando el responsable tenga el carácter de servidor público, se **le impondrá la sanción de inhabilitación definitiva para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.**

TRANSITORIOS

Único. - El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

Atentamente

Sen. Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo

Dado en el Salón de Sesiones del Pleno del Senado de la República, el día 18 del mes de septiembre del año 2019.