



11 FEB 2020

SE TUVO A LAS COMISIONES UNIDAS DE
DERECHOS HUMANOS Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO AL ARTÍCULO 103 DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

Quienes suscriben, Senadora Nestora Salgado García y Senador Ricardo Monreal Ávila, integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA a la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 8 numeral 1, fracción I del Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración de esta Asamblea la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO AL ARTÍCULO 103 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 desaparición de personas es un problema de índole nacional que lastima de manera grave la unidad familiar y social, menoscaba el respeto de los derechos humanos y merma la posibilidad de que exista un Estado de derecho constitucional y democrático. Por lo anterior, es menester atender esta problemática de manera integral y coordinada con la responsabilidad de las autoridades de todos los órdenes de Gobierno, sentando de este modo las bases para que dichos órganos cumplan con su responsabilidad.

Por ello es indispensable que el Estado mexicano asuma su deber de realizar búsquedas exhaustivas de las personas desaparecidas y cuente con las instituciones jurídicas adecuadas que le permitan investigar los hechos constitutivos de delito; llevar a quienes sean responsables ante la justicia, y asegurar reparaciones integrales y adecuadas para las víctimas de estas graves violaciones.

Debe señalarse que, en promedio, durante los años recientes se calcula que 10 personas desaparecen al día en México. Debemos recordar que el problema de desaparición forzada de personas es gravísimo, no solamente por la frecuencia con que el fenómeno se perpetra, sino por las consecuencias que tiene en las personas que sufren por este crimen y el impacto general en la sociedad.

En este sentido, la realidad se presenta como un escenario en el que es preciso construir soluciones para evitar las serias afectaciones que provoca a los derechos humanos la desaparición forzada de personas. Por ello, se tuvo que partir de la premisa de crear un instrumento legal efectivo, que logre los fines para los cuales

fue concebido y que cumpla con las obligaciones del Estado mexicano en la materia¹.

En razón de lo anteriormente expuesto, es preciso señalar que el 10 de julio de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² para establecer la facultad del Congreso de la Unión para expedir 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.

DECRETO

SE REFORMA EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, INCISO a), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- *Se reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

Artículo 73. ...

I. a XX. ...

XXI. 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.

...

b) y c) ...

...

...

XXII. a XXX. ...

Derivado de este proceso, el pasado 17 de noviembre de 2017 se publicó en el DOF el 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

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

² Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5400163&fecha=10/07/2015

Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud³. Dicho decreto tiene por objeto, entre otros, establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno 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 a la misma; asimismo establece los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones.

Se trata de acciones complementarias encaminadas a un sólo objetivo: lograr la localización con vida de una persona reportada como desaparecida, así como llegar a la verdad de los hechos en dónde se presume la ocurrencia de un acto que la ley señala como delito, y lograr acreditar las conductas típicas relacionadas con desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y los demás previstos por la Ley General.

En este contexto, cabe señalar que la Ley contempla un Registro Nacional de personas Desaparecidas o No Localizadas, el cual 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. Este Registro Nacional se conforma con la información que recaban las autoridades de la Federación y de las Entidades Federativas.

Ahora bien, es pertinente destacar que existen algunos elementos que permiten una aproximación a la desaparición en territorio mexicano de migrantes en tránsito desde sus países de origen hacia Estados Unidos. Aunque existe gran cantidad de testimonios, denuncias, registros, reportes e informes de organizaciones que atienden a la población migrante, así como investigaciones periodísticas⁴, no ha sido posible visibilizar y dimensionar la situación de una manera adecuada.

Contar con un registro que cumpla con esta característica general es fundamental, pues si bien, bajo ninguna circunstancia, este constituye una política de búsqueda, sí representa un pilar importante a partir del cual se puede contar con los elementos necesarios para aumentar la probabilidad de encontrar a las personas desaparecidas.

³ 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, Diario Oficial de la Federación, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5504956&fecha=17/11/2017

⁴ Entre otros, ver: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2009, junio 15); Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2011, febrero 22); Carrillo (2016, septiembre 15); Guzmán (2016, noviembre 25); Elton (2017, mayo 18) y Procuraduría General de la República (2017).

Asimismo, debemos reconocer que la desaparición forzada de personas constituye una grave violación a los derechos humanos. Delito cuyas cifras se han incrementado en nuestro país en los últimos años. De acuerdo a lo expresado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos humanos A.C., en su Informe "El resurgimiento de la desaparición forzada en México"⁵, se han identificado a cuatro grandes grupos de personas que son particularmente vulnerables a las desapariciones forzadas en el contexto actual:

1. Las y los defensores de derechos humanos;
2. las personas con algún tipo de militancia política o en movimientos sociales;
3. las personas migrantes, y
4. las personas que viven en lugares en los que se ha incrementado la violencia por el choque entre los cuerpos de seguridad nacional o pública y grupos de delincuencia organizada.

Ahora bien, en los últimos años diversas instituciones, organismos públicos y de la sociedad civil han documentado y denunciado las violaciones graves a los derechos humanos y delitos que se cometen contra las personas migrantes, principalmente las centroamericanas, que transitan por México hacia Estados Unidos de América. Desde el año 2006, la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) ha venido señalando el incremento de casos de desapariciones, secuestros, tráfico ilícito y trata de migrantes en manos de la estructura del crimen organizado⁶.

Al respecto, el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas observa con preocupación la información que da cuenta de que habría numerosos casos de desaparición de migrantes, incluyendo niñas y niños, entre los cuales habría casos de desaparición forzada, así como los desafíos que esta situación dramática plantea en relación con la plena observancia de los derechos a la justicia y a la verdad consagrados en la Convención, dado que los allegados de las personas desaparecidas normalmente no residen en el Estado parte⁷.

Asimismo, el Comité contra la Desaparición Forzada ha recomendado que el Estado mexicano debería, en cooperación con los países de origen y destino y con la participación de las víctimas y de la sociedad civil, redoblar sus esfuerzos con miras a prevenir e investigar las desapariciones de migrantes; perseguir penalmente a los

⁵ "El resurgimiento de la desaparición forzada en México", Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos humanos A.C., <http://cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-resurgimiento-desaparicion-forzada-mexico.pdf>

⁶ <http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2015/10/INFORME-CIDH-Migrantes-no-localizados-y-restos-no-identificados-en-M%C3%A9xico.pdf>

⁷ LA DESAPARICIÓN FORZADA EN MÉXICO: UNA MIRADA DESDE LOS ORGANISMOS DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_DesaparicionForzadaMexicoUnaMirada.pdf

responsables, y proteger adecuadamente a los denunciantes, peritos, testigos y defensores⁸.

En este mismo sentido, el Comité contra la Desaparición Forzada ha señalado que los casos de desaparición forzada no presentan un patrón claro en el perfil de las víctimas. Sin embargo, entre ellas existen grupos en situación de particular vulnerabilidad, incluyendo mujeres, migrantes, defensores de derechos humanos y periodistas. El clima de impunidad que rodea las agresiones en contra de estas víctimas permite la continuidad de estos actos e inhibe una adecuada investigación y sanción de estos delitos.

Por otro lado, el número de personas extranjeras reportadas como desaparecidas, especialmente de las personas de origen centroamericano, es muy bajo aún en comparación con las estimaciones más conservadoras de las organizaciones especializadas en el tema, y está muy lejos de otras que consideran que alrededor de 70,000 personas migrantes ha desaparecido en México en su tránsito hacia Estados Unidos⁹. La mayoría de estos casos parecen corresponder a situaciones de desaparición forzada, secuestros, trata de personas, muerte en el desierto, entre otros.

Es importante destacar que, la población migrante es particularmente vulnerable ante la desaparición forzada debido a su estatus migratorio y la falta de recursos financieros, leyes efectivas, programas destinados su protección, o recursos judiciales a su disposición. Muchos de los 150.000 migrantes que anualmente viajan a través de México hacia la frontera norte, lo hacen por rutas donde el crimen organizado está presente, exponiéndose así a ser víctimas de secuestro o extorsión¹⁰.

Adicionalmente, debemos señalar que como parte del Examen Periódico Universal (EPU), del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, celebrado en noviembre de 2018, se realizaron diversas recomendaciones al Estado mexicano, entre la que destaca:

1. Crear una base de datos de desaparecidos y migrantes desaparecidos en su territorio (Grecia)¹¹.

El EPU representa una valiosa herramienta para identificar los avances en materia de derechos humanos y los retos que prevalecen en el país. Razón por la cual,

⁸ Idem

⁹ Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios. (2017). Diagnóstico del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED). Saltillo, Coah., México. Disponible en www.frayjuandelarios.org

¹⁰ LA DESAPARICIÓN FORZADA EN MÉXICO: UNA MIRADA DESDE LOS ORGANISMOS DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS
http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_DesaparicionForzadaMexicoUnaMirada.pdf

¹¹ Examen Periódico Universal (EPU), del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/447/02/PDF/G1844702.pdf?OpenElement>

México debe reiterar su compromiso con el sistema universal y con el Consejo de Derechos Humanos, mediante acciones para el fortalecimiento del marco jurídico, institucional y de políticas públicas, para avanzar con los estándares internacionales que garanticen a toda persona el ejercicio pleno de sus derechos.

Por ello, la presente iniciativa tiene como objetivo fundamental establecer en el Registro Nacional un apartado de personas extranjeras Desaparecidas o No Localizadas, independientemente de su situación migratoria, con el objetivo de visibilizar a la población migrante que se encuentra desaparecida o no localizada y que permita identificarlos en el registro señalado a fin de proporcionar apoyo en las investigaciones para su búsqueda, localización e identificación.

A continuación, se añade un cuadro comparativo con el artículo correspondiente de la Ley, para facilitar la comprensión y el sentido del cambio propuesto:

LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 103. El Registro Nacional se conforma con la información que recaban las autoridades de la Federación y de las Entidades Federativas.</p> <p>El Registro Nacional contendrá un apartado de consulta accesible al público en general y dispondrá de espacios de buzón para recibir información que se proporcione por el público en general, respecto de Personas Desaparecidas o No Localizadas.</p> <p style="text-align: center;">SIN CORRELATIVO</p>	<p>Artículo 103. ...</p> <p>...</p> <p>El Registro Nacional contendrá un apartado de personas extranjeras Desaparecidas o No Localizadas, independientemente de su situación migratoria.</p>

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta Asamblea, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO AL ARTÍCULO 103 DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

ARTÍCULO ÚNICO. - Se **adiciona** un párrafo tercero al artículo 103, 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 103. ...

...

El Registro Nacional contendrá un apartado de personas extranjeras Desaparecidas o No Localizadas, independientemente de su situación migratoria.

ARTÍCULO TRANSITORIO

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

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República, a los 06 días del mes de febrero de 2020

Suscriben



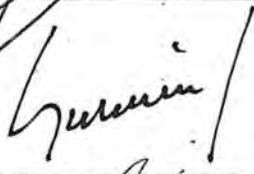

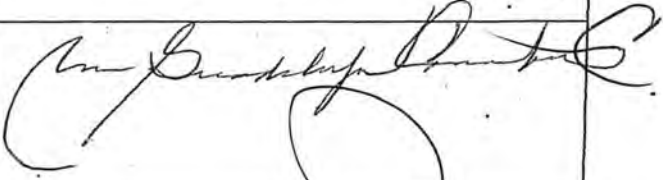






Senadora Nestora Salgado García

Senador Ricardo Monreal Ávila

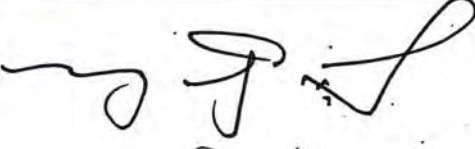


ASUNTO: INICIATIVA
SEN. NESTORA SALGADO

FECHA:
11/02/20

NOMBRE	FIRMA
Marcela Pérez Buisson	
SARAYON LARA CAER	
Martha Guerrero Sánchez	
MARIA ANTONIA CARDENAS	
MA. GREGORIO RUBIALES CERVANTES	
Jael Malina Romo	
Americo Villarreal A	
Gloria Sánchez Pérez	
Alejandro Noemi Reynoso Sánchez	

ASUNTO:

FECHA:

NOMBRE	FIRMA
Rubén Rocha Moya	
DANIEL GUTIERREZ CASTORENO	
OVIDIO FERNANDA SUAREZ	
Antares Vázquez Alatorre	