

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO 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, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE NOVIEMBRE DE 2017.**

Quien suscribe, **MANUEL AÑORVE BAÑOS**, Senador de la República, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXV Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8° fracción I; 164 numerales 1 y 2; 169 y demás disposiciones aplicables del Reglamento del Senado de la República y demás disposiciones jurídicas aplicables, someto a consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa, con base en las siguientes:

## **CONSIDERACIONES**

La desaparición de personas es uno de los delitos más graves que pueda sufrir un ser humano, independientemente de su nacionalidad, ya que se despoja a las víctimas de todo, incluso de su memoria.

Ante esta triste realidad, en el plano internacional, la definición formal de desaparición quedó plasmada en cuatro instrumentos distintos: a) la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 18 de diciembre de 1992; b) la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de 1994; c) el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional del 17 de julio de 1998, y d) la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas del 29 de junio de 2006.

En la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se estableció que “Los Estados actuarán a nivel nacional, regional y en cooperación con las Naciones Unidas para contribuir (...) a

prevenir y a eliminar las desapariciones forzadas, además (...) los Estados tomarán medidas legislativas, administrativas, judiciales (...) para prevenir o erradicar los actos de desapariciones forzadas”<sup>1</sup>.

En la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas se establece que “la desaparición constituye un delito permanente que se prolonga cada día de desaparición, es imprescriptible –solo prescribe como tal, una vez dilucidado–, y supone la indefensión jurídica absoluta de las víctimas”.

En la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas, se estableció que “cada Estado Parte tomará las medidas necesarias para que la desaparición forzada sea tipificada como delito en su legislación penal.”<sup>2</sup>

Finalmente, el Artículo 7 del Estatuto de Roma define a crímenes de lesa humanidad como “...cualquiera de los actos que se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”. Estos pueden ser (...) la

---

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas, Declaración sobre la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas de la Asamblea General de Naciones Unidas. 1992, Artículo 2 y 3.

<sup>2</sup> Organización de las Naciones Unidas, Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas. París, 2006, artículo 3 y 4.

desaparición forzada de personas, (...) y otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

En este orden de ideas, el 15 de febrero de 2015, el Comité de Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada, con base en las Observaciones finales sobre el Informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, recomendó al Estado mexicano adoptar las medidas necesarias para asegurar que, tanto en el orden federal como local, el marco jurídico y las actuaciones de las autoridades se ajusten plenamente a las obligaciones consagradas en dicha Convención.

Para cumplir esta recomendación, el Congreso de la Unión expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que entró en vigor el 16 de enero de 2018.

Esta Ley General regula las actividades de búsqueda de personas y de investigación del delito (ministerial, policial y pericial), poniendo énfasis en la necesidad de la localización de la víctima y en dar con los responsables del delito, a través de la coordinación entre autoridades y tareas.

Para las tareas de investigación, el 16 de febrero de 2018, se creó la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y se establecieron sus atribuciones, de conformidad con lo mandado en la Ley General.

Por su parte, para cumplir las tareas de coordinación de búsqueda, la Ley General mandató la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP) y de comisiones locales en cada entidad del país, para este fin.

De igual manera, con el objeto de impulsar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre autoridades que participan en la búsqueda, localización e identificación de personas, en la Ley General, se prevé la emisión de un

Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, como el instrumento rector en la materia.

Para fortalecer las funciones de búsqueda, investigación e identificación, en la Ley General se dispuso la creación de un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP), a fin de 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 la materia<sup>3</sup>.

Sin embargo, a pesar de este esfuerzo legislativo, todavía hace falta reforzar estas tareas, con la emisión del reglamento correspondiente, por parte del poder Ejecutivo, puesto que la legislación general solo puede establecer el marco de actuación, pero es en el reglamento donde se desarrolla a conciencia cada uno de los procesos y procedimientos necesarios.

---

<sup>3</sup> Artículo 44 de la Ley General en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas.

Esta necesidad quedó de manifiesto en el resultado número 1 de la Auditoría de Desempeño: 2020-5-04000-07-0006-2021, denominada “Comisión Nacional de Búsqueda de Personas. Diseño Institucional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas”, que a la letra dice:

“Resultados 1. Coordinación para la búsqueda de personas desaparecidas.

En este resultado se analizaron los aspectos siguientes:

- a) la eficiencia con la que la CNBP y la FGR mediante la FEIDDF avanzaron en la emisión y ejecución de las disposiciones normativas en materia de coordinación; b) se evaluaron las acciones y mecanismos de coordinación en materia de búsqueda definidos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFP); c) se revisaron las acciones de coordinación realizadas entre la CNBP y la FGR y con los integrantes del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP), lo anterior a fin de verificar que el grado de consolidación de los vínculos de coordinación establecidos por ambos entes contribuyeron a la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas, así como a la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares.

De acuerdo con la LGMDFP (en adelante Ley General), el SNBP es el encargado de establecer las bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes del gobierno para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas y no localizadas, así como para la prevención, investigación y sanción de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, por lo que sus integrantes deberán de estar en constante coordinación para cumplir con las atribuciones que la Ley General les confiere.

A fin de revisar los elementos del diseño de la política pública para la coordinación de los integrantes del SNBP, se analizó la Ley General como se muestra en el esquema siguiente:

En la revisión de la Ley General, se identificó que, el SNBP se integrará por la persona titular de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), quien lo presidirá; la persona titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); la persona titular de la Procuraduría General de la República, ahora FGR; la persona titular de la CNBP, quien fungirá como Secretaria Ejecutiva; la persona titular del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; tres personas del Consejo Ciudadano que representen a cada uno de los sectores que lo integran; la persona titular de la Policía Federal, ahora Guardia Nacional; las personas titulares de las

Comisiones Locales de Búsqueda (CLB), y la persona que designe la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

Asimismo, la Ley General establece que el SNBP deberá de expedir modelos de lineamientos que permitan la coordinación entre autoridades en materia de búsqueda de personas, así como de investigación de los delitos en materia de desaparición forzada; deberá establecer, en coordinación con las autoridades federales y las Entidades Federativas, la integración y funcionamiento de un sistema único de información tecnológica e informática que permita el acceso, tratamiento y uso de toda la información relevante en materia de búsqueda e investigación; además, tendrá la atribución de proponer acuerdos de colaboración entre sus integrantes y los del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para el intercambio, sistematización y actualización de la información de seguridad pública que contribuyan a la búsqueda y localización de personas desaparecidas y no localizadas; además, deberá emitir el Protocolo Homologado de Búsqueda (PHB), por lo que la normativa general establece cuáles serán las autoridades involucradas y los instrumentos rectores de la política pública de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas.

En cuanto a la eficiencia de los mecanismos de coordinación, se revisó que los mecanismos normativos dispuestos en la Ley General hayan sido implementados

o, en su caso, que la normativa específica aplicable permitiera su materialización.

Se constató que en materia de coordinación se dispuso de mecanismos normativos y programáticos que delimitan las actividades de coordinación entre la CNBP y la FGR, sin embargo, se identificó que para fortalecer las atribuciones que la Ley General les confiere a ambos entes en materia de coordinación, es necesario definir los criterios y ámbitos de actuación de la Comisión y de la Fiscalía, lo cual no puede ser definido en la Ley, debido a la generalidad de dicha norma.

Al respecto, se identificó que en la Ley General se estableció un plazo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del Decreto de Ley, para la expedición y armonización de las disposiciones reglamentarias que correspondan, por lo que, en dichas disposiciones reglamentarias, deberán de especificarse las atribuciones de la CNBP y de la FGR en materia de coordinación; sobre el particular, la CNBP informó que ha avanzado en la expedición del Reglamento de la Ley General, no obstante, los retrasos en su elaboración se deben a que el Protocolo Homologado de Búsqueda (PHB) considera diversas disposiciones que tienen injerencia directa en el Reglamento de la Ley General, aunado a que las modificaciones a la Ley General también deben ser consideradas en el proyecto del Reglamento; asimismo, señaló que, en 2020, se propusieron mesas de trabajo

con el Sistema Nacional de Búsqueda (SNB), a fin de consolidar el proyecto de Reglamento para la Ley General. Además, la FGRFEIDDF informó que contó con el antecedente de la solicitud de opinión a la propuesta de Reglamentación de la Ley General, enviada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SEGOB el 6 de diciembre de 2017, en la que se emitió una opinión por parte de los entonces titulares de las Fiscalías Especializadas en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y de Búsqueda de Personas Desaparecidas el 14 de diciembre de 2017 sin embargo, se comprobó que a la fecha de ejecución de los trabajos de auditoría, como área de oportunidad, requirió expedir el Reglamento de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.”<sup>4</sup>

En este orden de ideas, frente a la inactividad de las autoridades ejecutivas, para la expedición del reglamento al que hacen referencia los artículos 4, fracción XXIV, 53, fracción LIV y el Transitorio Décimo Primero de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, es necesario reforzar el mandato legal, a efecto de que se dé

---

<sup>4</sup> Informe de Auditoría 6-Gb Comisión Nacional de Búsqueda de Personas. Diseño Institucional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas. Auditoría de Desempeño: 2020-5-04000-07-0006-2021

cumplimiento a la expedición y armonización de las disposiciones reglamentarias correspondiente y, con ello, contribuir a que la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas y la Fiscalía General de la República dispongan de los elementos necesarios para desarrollar sus funciones en materia de coordinación de acciones para la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas.

Por las razones anteriormente vertidas, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO 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, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE NOVIEMBRE DE 2017.**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se reforma el artículo décimo primero transitorio 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017, para quedar como sigue:

**Décimo Primero.** El Ejecutivo Federal, en un plazo **improrrogable** de ciento ochenta días **naturales**, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá expedir y armonizar las disposiciones reglamentarias que correspondan conforme a lo dispuesto en el presente Decreto.

### **Transitorios**

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

  
**SEN. MANUEL AÑORVE BAÑOS.**