

## **QUE EXPIDE LA LEY FEDERAL PARA EL RESCATE Y MANEJO DE CADÁVERES EN SITUACIONES DE DESASTRE, Y REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, A CARGO DE LA DIPUTADA MARY TELMA GUAJARDO VILLARREAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La suscrita, diputada Mary Telma Guajardo Villarreal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, 78, 89, 97, 102 y 105 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de ley con proyecto de decreto que crea la Ley Federal para el Rescate y Manejo de Cadáveres en Situaciones de Desastre.

### **Planteamiento del problema a resolver con esta iniciativa**

Crear una Ley que llene el vacío jurídico sobre la responsabilidad del Estado en el rescate y manejo de los cadáveres en situaciones de desastre, como instrumento fundamental para el respeto de los derechos humanos. Esto, de manera especial, ante la persistente negativa del Gobierno Federal para recuperar los restos mortales de los mineros que fallecieron en la explosión del 19 de febrero de 2006 en la mina 8, Unidad Pasta de Conchos, municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila.

La posición del gobierno federal sobre el rescate de los cuerpos de los mineros víctimas de la explosión ocurrida el 19 de febrero de 2006 en la mina Pasta de Conchos, es que la STPS, ni la Secretaría de Economía, ni dependencia alguna o entidad del gobierno federal, tienen competencia para llevar a cabo las acciones necesarias para el rescate de los restos mortales, con independencia de la responsabilidad solidaria de Grupo México. A lo largo de esta iniciativa se prueba, que en el marco de la legislación existente, el gobierno federal tiene clara responsabilidad de rescatar los restos mortales de los mineros y de cualquier otro cadáver en situación de desastre; no obstante lo cual, para que no quede en lo futuro duda alguna sobre la responsabilidad de gobierno federal en la materia, las dependencias que deben intervenir en este rescate y la forma en que se debe llevar a cabo el manejo de los cadáveres. Proponemos la aprobación de una Ley Federal para el Rescate y Manejo de Cadáveres, que realiza pequeños cambios, para adecuarlos a nuestra legislación, del “Modelo de ley para el manejo de cadáveres en situación de desastre”, propuesta por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud, de las que nuestro país forma parte.

De los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos y de acuerdo al convenio signado en esta convención, así como con el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se establece, que toda persona tiene derecho a que se le respete su integridad física, psíquica y moral; y que, en este caso, el Estado mexicano no está respetando lo anterior al no llevar a cabo la recuperación de los cuerpos. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirma que estos derechos han sido conculcados a las víctimas y a los familiares de las mismas ya que éstos últimos han estado expuestos a un terrible estado de angustia e incertidumbre, derivados del desaparición de sus familiares y de la absoluta falta de información del caso.

Para elaborar esta iniciativa, partimos de los ejes esenciales de la argumentación del gobierno federal vertidos en la nota: “(Ayuda de memoria) sobre la posición del Ejecutivo federal sobre la procedencia de realizar u ordenar administrativamente el rescate de los restos mortales de la mina Pasta de Conchos (mesa jurídica)”, diciembre del 2008, mesa abierta en el marco de las negociaciones entre la Familia Pasta de Conchos y la STPS, con la intermediación de algunos miembros de la Cámara de Diputados, mismos que se pueden resumir en los siguientes:

- 1) Las autoridades deben actuar bajo un régimen de facultades expresas.
- 2) No hay fundamento legal para que el gobierno federal efectúe el rescate de los restos mortales de los mineros, ni tampoco para que lo ordene o autorice a tercero. Comenzando porque la Segob no tiene facultades operativas en materia de protección civil, aunque a nuestro juicio si tiene la obligación de intervenir, toda vez que es facultad de esta secretaria el despacho referente a la protección civil y es desde esta materia de donde se debe

partir para alcanzar el objetivo de los familiares, quienes tienen un interés legítimo en certificar en todo caso, la muerte de sus familiares.

3) Que únicamente de un análisis doctrinal del artículo 5o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”), se puede desprender el derecho a la recuperación de los cuerpos, ya que toda persona tiene derecho a su integridad “psíquica y moral, pero evidentemente esto le resulta insuficiente para el Ejecutivo federal.

4) En contraste con lo anterior, sigue señalando el Ejecutivo federal, el respeto a la integridad física y a la vida se consigna de manera expresa en el Instrumento Internacional de mención. Los derechos de cada persona se delimitan por los derechos de los demás.

5) La Dirección General de Minas, de la Secretaría de Economía, no puede revocar la suspensión definitiva que decretó sobre los trabajos de Pasta de Conchos.

1. Si bien las autoridades deben actuar sobre un régimen de facultades expresas (“la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite”); eso no significa que se deba estar únicamente al significado literal de la ley, sino que para delimitar tales facultades se puede y debe hacer uso de los diversos medios de interpretación. Esto nos permite llegar a una conclusión diametralmente diversa a la que se expresa en esta Nota, hecha bajo consigna, para negar el rescate de los restos mortales de los mineros fallecidos a consecuencia del homicidio industrial del 19 de febrero de 2006. Veamos:

La Ley General de Salud, expresamente señala, que:

**Artículo 346.** Los cadáveres no pueden ser objeto de propiedad y siempre serán tratados con respeto, dignidad y consideración.

Por otra parte, la propia Ley General de Salud, y el Código Civil Federal, prohíben las inhumaciones sin la autorización estatal; igualmente ratifican el trato respetuoso y con dignidad que debe darse a los cadáveres:

### **Código Civil Federal**

#### **Capítulo IX De las actas de defunción**

**Artículo 117.** Ninguna inhumación o cremación se hará sin autorización escrita dada por el juez del Registro Civil, quien se asegurará suficientemente del fallecimiento, con certificado expedido por médico legalmente autorizado. No se procederá a la inhumación o cremación sino hasta después de que transcurran veinticuatro horas del fallecimiento, excepto en los casos en que se ordene otra cosa por la autoridad que corresponda.

### **Ley General de Salud**

#### **Capítulo V Cadáveres**

**Artículo 348.** La inhumación o incineración de cadáveres sólo podrá realizarse con la autorización del oficial del Registro Civil que corresponda, quien exigirá la presentación del certificado de defunción.

Los cadáveres deberán inhumarse, incinerarse o embalsamarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la muerte, salvo autorización específica de la autoridad sanitaria competente o por disposición del Ministerio Público, o de la autoridad judicial.

La inhumación e incineración de cadáveres sólo podrá realizarse en lugares permitidos por las autoridades sanitarias competentes.

Ahora bien, para que los cadáveres reciban el trato respetuoso y digno que marca la Ley General de Salud y sean objeto de inhumación en apego a derecho, deben ser recuperados e identificados, lo cual está a cargo de protección civil, servicio público a cargo del Estado. Con mayor razón, cuando las personas han perdido la vida como producto de un desastre al que concurrió la responsabilidad del propio gobierno federal, cual es el caso de la explosión en Pasta de Conchos.

En este sentido, la afirmación de que la Segob, y más concretamente la Coordinación General de Protección Civil, en el marco de la Ley General de Protección Civil, carece de facultades operativas para la recuperación de cadáveres, es una pésima calumnia.

La protección civil es un servicio público a cargo del Estado, en cuya realización coadyuvan de manera coordina el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios. De manera que las facultades de **integrar, coordinar y supervisar** el Sistema Nacional de Protección Civil, no le resta a la Segob atribuciones operativas, por lo que puede “realizar coordinadamente la acción directa y específica” para rescatar los cuerpos.

Si ahora vamos a la fracción XXIV del artículo 27 (que enlista las atribuciones de la SEGOB), de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta nos muestra con claridad que las atribuciones de la Segob en materia de protección civil son de conducción pero también operativas:

**Artículo 27, fracción XXIV. Conducir y poner en ejecución**, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal, con los gobiernos municipales, y con las dependencias y entidades de la administración pública federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, **recuperación** (otra vez, de manera expresa la obligación de hacer tareas de recuperación de cadáveres, pues el precepto no distingue) y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo;

Este precepto incluso habla expresamente de las obligaciones de **recuperación en casos de desastre**, y toda vez que no se debe distinguir donde la ley no lo hace, la recuperación igualmente está referida a los cadáveres. Lo que además está en armonía con las disposiciones de la Ley General de Salud y Códigos Federales ya referidos e el proemio.

La obligación de la federación para recuperar los cadáveres, queda más firme, si leemos las siguientes facultades de la Segob, previstas en el propio artículo 27 de la Ley Orgánica de referencia:

**XII.** Conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia;

**XIII. Vigilar el cumplimiento** de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las **garantías individuales** y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto;

**XIV.** Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo federal;

**XXX.** Contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno;

Es decir, si un aspecto a la vez tan obvio e importante, como es la recuperación de los cadáveres en caso de desastre, no está asignada a ninguna otra dependencia debe asumirla la Segob, quien por otra parte debe velar por el respeto de las garantías individuales, dentro de las cuales se contiene el respeto a la recuperación de los restos mortales (garantías individuales de libertad de creencias y religión, a la verdad, a la integridad psíquica y

emocional, etcétera); la recuperación de los restos mortales en respeto a las garantías individuales señaladas, es indispensable para preservar la unidad y cohesión nacionales.

## **Instrumentos internacionales**

Es inusitado que el gobierno federal refiera, como único argumento, derivado de los instrumentos internacionales, para dar base al derecho de recuperación de los cadáveres la “integridad psíquica y moral” prevista en el artículo 5o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Sin menoscabo de esta “integridad”, debe tomarse en cuenta el derecho humano-garantía individual de libertad de creencias y religión prevista en el artículo 24 de nuestra Constitución federal, en los artículos 12.1. y 27.2. de la convención de mención, así como en el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; ambos ratificados por México. El resto de los derechos humanos que se agreden con la negativa a la recuperación de los cadáveres, se precisan adelante.

Lo anterior, es muestra de que la persona o personas que hicieron esta Nota, ni siquiera se tomaron el cuidado de leer la Recomendación 26/2006 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos relativa a Pasta de Conchos, y que precisamente sobre el punto relativo a la recuperación de los cadáveres, señala:

“Esta Comisión Nacional expresa su preocupación por el rescate de los cuerpos de 64 (actualmente 63) trabajadores que aún permanecen al interior de la mina, toda vez que ello ha implicado la vulneración de un derecho para los familiares de los mismos. En este sentido, conforme los artículos 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 12.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a la libertad de creencias y religión, dentro de éstas se encuentran las relativas a la relación del individuo con los restos mortales de sus difuntos. A ese respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia de Reparaciones del 22 de febrero de 2002, del caso *Bácama Velásquez*, párrafo 81, señaló que el cuidado de los restos mortales de una persona es una forma de observancia del derecho a la dignidad humana y que merecen ser tratados con respeto ante sus deudos, por la significación que tienen para éstos. Adicionalmente, el entonces juez Sergio García Ramírez, en su voto concurrente consideró que el derecho que asiste a los familiares de una persona que ha fallecido de recibir los restos mortuorios de ésta, independientemente de cualesquiera consideraciones étnicas, religiosas, culturales que particularicen el caso, se trata de un derecho universal e irreducible...”

Pero además para “ayudar” al gobierno federal a “enterarse” de su atribución para recuperar los restos mortales de los mineros, y se dé debida interpretación al marco jurídico aplicable. Recordemos que México forma parte de la Organización Panamericana de la Salud y de la Organización Mundial de la Salud. Estas instituciones auspiciaron la elaboración de un manual para el “Manejo de cadáveres en situaciones de desastre”, que da elementos de enorme valor para calmar las dudas “interpretativas” del gobierno federal. Por lo que nos permitimos transcribir las partes fundamentales de este Manual:

“Es fundamental que inmediatamente después de ocurrido un desastre, **las autoridades del país**, ya sean nacionales, regionales o locales, enfoquen sus acciones y recursos hacia **tres actividades básicas**: en primer lugar, el rescate y la atención de los sobrevivientes; en segundo lugar, la rehabilitación y el mantenimiento de los servicios básicos y, **finalmente, la recuperación y el manejo de los cadáveres.**

Para el caso de muertes masivas el manual establece que: “El manejo de los fallecidos comprende una serie de actividades que comienzan con la **búsqueda de los cuerpos, su localización, identificación in situ** u traslado al centro escogido como morgue, **entrega a sus familiares** y la ayuda que el Estado pueda brindar para su disposición final **siguiendo sus ritos y costumbres**. Al ser una actividad multisectorial requiere del concurso de un equipo humano de la más diversa índole: **personal de rescate**, médicos legistas, fiscales, agentes del orden, personal administrativo, psicólogos, equipos de apoyo para el personal que está a cargo del manejo directo de los cuerpos, organizaciones independientes y hasta voluntarios de la comunidad. **El Estado tiene la obligación de manejar el tema con los más altos niveles de responsabilidad y profesionalismo**, cubriendo **todos** los aspectos mencionados anteriormente. El sector salud debe liderar la preocupación sanitaria respecto al supuesto riesgo epidemiológico de los cuerpos, el proceso de la identificación y la ayuda médica a los familiares de las víctimas.

Por todo lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa de ley con proyecto de

## **Decreto**

**Artículo Primero.** Se expide la Ley Federal para el Rescate y Manejo de Cadáveres en Situaciones de Desastre”, en los siguientes términos:

**Artículo 1.** El Estado, a través de la Secretaría de Gobernación, en coordinación con las Secretarías de Estado y las autoridades locales que correspondan según la naturaleza y localización del desastre, tiene el deber de tomar las medidas necesarias para rescatar, levantar apropiadamente, identificar y disponer de los cadáveres y restos humanos generados por situaciones de desastre, incluidos los desastres ocasionados en ejercicio o con motivo del trabajo; en éste último caso el Estado tendrá acción en contra de los patrones corresponsables. La identificación de los restos de las víctimas de catástrofes es un derecho de los familiares, de aquéllos que cuenten con un interés legítimo en la identificación y de toda la comunidad afectada.

**Artículo 2.** Se crea el Comité Operativo de Emergencias para el Manejo de Cadáveres, tendrá como función el manejo de cadáveres en situaciones de desastre. La Dependencia responsable de la coordinación de esta función será la Secretaría de Gobernación. Estará apoyada por un equipo de trabajo interinstitucional encargado de las funciones de localización y recuperación, identificación y disposición final de los cuerpos, así como del acompañamiento a los familiares sobrevivientes.

**Artículo 3.** La Secretaría de Gobernación deberá organizar y preparar un grupo para el manejo masivo de cadáveres en situaciones de desastre. Tal grupo deberá estar adecuadamente entrenado y contar con los recursos necesarios para proceder a rescatar los cuerpos y sus restos, proceder a su levantamiento, determinar la causa y el momento de muerte, establecer la identidad de los mismos, elaborar fichas de identificación y preparar los cadáveres y restos mortales para su disposición final. Dicho grupo deberá ser entrenado convenientemente, en especial, mediante la participación en ejercicios de simulacros.

**Artículo 4 .** La recuperación de los cadáveres debe llevarse a cabo de tal forma que preserve la mayor cantidad de información posible presente en la escena y que ayude a determinar la causa de muerte y la identidad de los fallecidos.

Los profesionales a cargo deben proceder a elaborar un acta donde conste como mínimo el nombre del profesional a cargo, hora, fecha y lugar de la actuación, integridad de los cuerpos, edad estimada, sexo, raza si fueran reconocibles, descripción del vestuario, documentos u otros elementos que acompañen al cuerpo, correlación entre la lesión y el lugar donde se encuentran los restos y la firma del actuante.

**Artículo 5 .** Los cadáveres y restos humanos deben ser adecuadamente embalados conforme se determine en el reglamento y contar con su correspondiente acta de levantamiento.

**Artículo 6.** Para el traslado de los cadáveres y restos a los locales de trabajo, el reglamento determinará la forma en que deben ser transportados y concentrados en áreas previstas con el fin de que sean depositados, expuestos para reconocimiento y se realicen los exámenes forenses.

**Artículo 7.** En materia de identificación de cadáveres, los profesionales a cargo de la identificación deben elaborar una ficha de identificación confirmando y legalizando la descripción efectuada en el acta de levantamiento. Los cuerpos deben ser clasificados al menos por sexo, edad, color de la piel y talla aproximada y preparados para ser sometidos al reconocimiento por los familiares o allegados.

**Artículo 8.** En caso de que los cuerpos no fueran reconocidos o identificados será necesario completar la ficha de identificación mediante la toma de muestras aptas para efectuar exámenes de ADN y otros datos especificados en la reglamentación.

**Artículo 9.** En materia de disposición final de los cadáveres, los cuerpos no identificados deberán ser enterrados de manera en que se preserve su individualidad conforme se determine en el reglamento. El sitio exacto de sepultura deberá ser marcado de manera que exista una clara relación entre la ficha de identificación y el lugar exacto donde se encuentra el cuerpo que corresponde a ella, es decir debe preservarse la cadena de custodia.

**Artículo 10.** El cuerpo humano y sus restos deben ser manipulados en todo momento con dignidad y respeto e inhumados conforme a las disposiciones legales aplicables, las tradiciones religiosas o ritos culturales del lugar del hecho. Se prohíbe la utilización de fosas comunes, entendidas éstas como los lugares en que se colocan cadáveres o restos humanos sin respetar la individualidad de los mismos, y sin relación a una ficha de identificación que permita una exhumación futura.

**Artículo 11.** Igualmente queda prohibida la cremación de cadáveres no identificados. En caso de que exista de manera científicamente comprobada un riesgo sanitario derivado de los cuerpos o sus restos se deberán seguir los pasos reglamentados en la medicina forense, marcando adecuadamente el lugar de entierro y preservando la cadena de custodia.

**Artículo 12.** Las autoridades mexicanas competentes deberán trabajar en acuerdos de cooperación con otros Estados a fin de que brinden asistencia a través de sus equipos de rescate e identificación de cadáveres en caso de que los recursos internos sean insuficientes.

**Artículo Segundo.** Se adiciona con una fracción el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de manera que su actual fracción XXXII pasa a ser la fracción XXXIII, en los siguientes términos:

## **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

### **Título Segundo**

#### **De la Administración Pública Centralizada**

#### **Capítulo II**

#### **De la competencia de las secretarías de Estado, departamentos administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo federal**

**Artículo 27.** A la Secretaría de Gobernación corresponden el despacho de los siguientes asuntos:

I a XXXI. ...

XXXII. Tomar las medidas necesarias, en coordinación con las demás autoridades federales y locales competentes, para rescatar, levantar apropiadamente, identificar y disponer de los cadáveres y restos humanos generados por situaciones de desastre, incluidos los desastres ocasionados en ejercicio o con motivo del trabajo. La identificación de los restos de las víctimas de catástrofes es un derecho de los familiares, de aquéllos que cuenten con un interés legítimo en la identificación y de toda la comunidad afectada; y

XXXIII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

...

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** La Secretaría de Gobernación, en coordinación con las Secretarías de Economía, y Trabajo y Previsión Social y el gobernador de Coahuila, deberá iniciar hasta su total conclusión, los trabajos para el rescate de los restos mortales de los 63 mineros que permanecen en los socavones de la mina 8, Unidad Pasta de Conchos a consecuencia de la explosión del 19 de febrero de 2006, en el municipio San Juan de Sabinas, Coahuila, en un término máximo de 90 días hábiles siguientes a la publicación del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de febrero de 2011.

Diputada Mary Telma Guajardo Villarreal (rúbrica)