

JUAN ROMERO TENORIO, ALBERTO MARTINEZ URINCHO, ALICIA BARRIENTOS PANTOJA, VIRGILIO DANTE CABALLERO PEDRAZA Y ROBERTO CAÑEDO JIMÉNEZ en nuestro carácter de Diputados Federales de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, pertenecientes al Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 55 fracción II y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta soberanía **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PRIMERO. Que el 10 de junio de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación¹ Decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que se estableció la facultad del Congreso para expedir las **leyes generales en materia de desaparición forzada de personas**, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En concordancia con esta reforma Constitucional, el 11 de noviembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación² la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Asimismo, plantea realizar reformas y derogar diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

La nueva Ley 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 buscar a las personas desaparecidas y no localizadas, así como para esclarecer los hechos; prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desapariciones cometidas por particulares, así como de los delitos vinculados a los mismos; establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como las de otros delitos vinculados a los mismos con sus correspondientes sanciones; crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; crear la Comisión Nacional de Búsqueda y establecer la obligación de las entidades federativas para que establezcan Comisiones Locales de Búsqueda; garantizar la protección integral de los derechos de las personas desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero; garantizar la atención, asistencia, protección y, en su caso, la reparación integral, así como las garantías de no repetición en términos de la Ley que se propone y demás legislación aplicable; crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas; establecer la forma de participación de los

¹DOF 10 junio 2015. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_225_10jul15.pdf

² DOF 11 noviembre 2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_171117.pdf

familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de personas desaparecidas y no localizadas, así como garantizar que coadyuven en las etapas de la investigación, a fin de que puedan verter sus opiniones, recibir información, aportar indicios o evidencias...

Por lo que hace a las modificaciones y derogaciones propuestas al Código Penal Federal y a la Ley General de Salud, las mismas se plantean a fin de dar armonía y articulación al sistema jurídico. Para ello, se propone derogar los tipos penales contemplados en el Código Penal Federal (los cuales serán regulados ahora en la Ley General), así como en lo concerniente al tratamiento de los cadáveres y restos de personas no identificadas.”³

Sin, embargo, y pese a los avances Constitucionales y de la la aprobación de la ley, aún quedan importantes asignaturas:

Una de ellas es **sentar la base constitucional para que el Estado mexicano acepte y reconozca la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada** derivado de las modificaciones constitucionales en la materia, la suscripción y ratificación, por parte de México, de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones forzadas, del principio de progresividad de los derechos humanos, previsto en el artículo 1o. de la Carta Magna y de la publicación de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Esto no es una simple concesión graciosa sino una política de Estado que debe adoptar la República Mexicana en materia de protección a los derechos humanos.

En este orden de ideas debe tenerse en consideración que:

“La desaparición forzada se ha convertido en un problema mundial. No afecta, únicamente a una región concreta del mundo. Las desapariciones forzadas, que fueron principalmente el producto de las dictaduras militares, pueden perpetrarse el día de hoy en situaciones complejas de conflicto interno, como método de represión política de los oponentes o, inclusive, en democracias por funcionarios públicos y por particulares.

³ Dictamen que contiene el Proyecto de 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, que presentan las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos, pp. 4 y ss.

Las desapariciones forzadas afectan los valores más profundos de toda sociedad. Lastiman y suprimen los derechos humanos y las libertades fundamentales. Inclusive, su práctica sistemática representa un crimen de lesa humanidad.

La desaparición forzada constituye una violación múltiple, grave y permanente de derechos esenciales de la persona humana de carácter inderogable. Tal como los derechos a la libertad, la integridad personal, la vida y la personalidad jurídica, consagrados en nuestra Ley Fundamental y en diversas normas de derechos humanos previstas en tratados internacionales suscritos por México.”⁴

Estamos convencidos que existen importantes avances legislativos en nuestro país, tales como:

- a) La tipificación de la Desaparición Forzada y la desaparición por particulares como delitos con los más altos estándares internacionales;
- b) La creación de un mecanismo obligatorio de búsqueda exhaustiva y expedita de personas reportadas como desaparecidas;
- c) El impulso a investigaciones exhaustivas, imparciales y prontas de personas desaparecidas y el intento de garantizar de que los responsables sean llevados a justicia;
- d) El reconocimiento de algunos los derechos de los familiares de las víctimas de desaparición forzada;
- e) El compromiso de legislar sobre la declaración de ausencia de las personas desaparecidas.
- f) La reparación integral a las víctimas de desapariciones y sus familias.

Sin embargo, “tal como se ha aprobado, no sólo seguirá siendo insuficiente para acceder a los derechos de Memoria, Verdad, Justicia, Reparación Integral y Garantías de No repetición, si no que garantizará la impunidad a los perpetradores de las desapariciones forzadas en nuestro país”⁵.

Cabe señalar que “Durante el período conocido como la Guerra Sucia desde finales de la década de 1960 hasta principios de la década de 1980, las fuerzas de seguridad llevaron a cabo una política de represión sistemática contra estudiantes, indígenas, campesinos, activistas sociales y cualquier sospechoso de ser parte de un movimiento de oposición. Los graves abusos cometidos incluyeron

⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, de la LXIII Legislatura del Senado de la República del H. Congreso de la Unión que contiene el Proyecto de 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, aprobado el 27 de abril de 2017, Pág. 165

⁵ Comité Cerezo-México, ver: <https://www.comitecerezo.org/spip.php?article2894> , 7 de octubre de 2017.

masacres de estudiantes en 1968 y 1971, la tortura, ejecución y desaparición forzada de cientos de disidentes y presuntos simpatizantes.

Hasta hace algunos años, el Estado mexicano se negaba a reconocer la existencia de abusos cometidos por las fuerzas de seguridad. El Estado ha reorientado su curso y ha adoptado algunas medidas relacionadas con los crímenes cometidos durante la Guerra Sucia.

Un informe oficial sostuvo que las administraciones de tres expresidentes eran responsables de los crímenes, rechazando así la teoría de que las atrocidades fueron cometidas por iniciativa propia de policías o determinadas unidades militares.

El segundo período de preocupación es la actual situación de seguridad en la que múltiples casos de desapariciones forzadas han sido y continúan siendo reportados (...). Sin embargo, observa con gran preocupación que, a pesar de estas diferencias, hay identidad de algunos patrones como la impunidad generalizada y la falta de la plena verdad y reparación para las víctimas”⁶.

Sin duda, “el problema de las desapariciones desafía y cuestiona las capacidades y recursos del Estado mexicano para dar respuesta a una situación que, con el paso del tiempo, se está convirtiendo en un obstáculo que no hemos podido superar en nuestro camino rumbo a una cultura sustentada en la observancia de los derechos humanos.”⁷

El último Informe Especial de la CNDH en la materia **“permitió confirmar que el problema de las desapariciones subsiste en el país, como consecuencia, entre otras cosas, de la falta de una procuración de justicia pronta y expedita, que lejos de producir investigaciones eficaces y sustentables para la localización de las víctimas y el ejercicio de la acción penal en contra de los responsables, en la mayoría de los casos sitúa a los agraviados y a sus familiares en estado de abandono, revictimizándolos al hacerles nugatorios sus derechos contemplados en el artículo 20, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁸**

Sin duda, la vigencia de derechos humanos en nuestro país atraviesa por una etapa crítica, y con respecto a la desaparición de personas, se potencializa su persistencia derivado de la conjunción de impunidad, violencia, inseguridad y colusión de diversos servidores públicos con la delincuencia organizada, lo que se agudiza con las condiciones de desigualdad, y pobreza extrema que impiden un desarrollo social armónico de las distintas zonas del territorio nacional.

⁶ A/HRC/19/58/Add.2. Asamblea General de la Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 19º período de sesiones, Tema 3 de la agenda. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias” Misión México, 20 de diciembre de 2011, pág. 5

⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México”, ver: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406.pdf 13 de septiembre de 2017, pág. 1.

⁸ *Ibíd*em, pág. 12.

No hay que olvidar que desde el 2006, *“el Gobierno federal decidió desplegar a las Fuerzas Armadas para realizar labores de seguridad pública. De acuerdo con la información recibida, las Fuerzas Armadas no se limitan a actuar como auxiliares de las autoridades civiles y a aceptar sus órdenes (como lo establecen la Constitución y los criterios de la SCJN), sino que realizan tareas que corresponden exclusivamente a las autoridades civiles. Estas operaciones consisten en el despliegue de miles de militares en zonas urbanas o en puntos estratégicos como carreteras y puestos de control y el registro de casas, individuos y automóviles, en muchas ocasiones sin contar con una orden judicial dictada por una autoridad civil competente. El Gobierno informó que el uso de las Fuerzas Armadas es temporal y limitado a determinadas regiones del país sin que se informara de un plan para retirar a las tropas militares”*⁹.

Por otra parte, hay que resaltar que de acuerdo a las estadísticas de la CNDH, en el periodo de 1995 a 2015, hay 57,861 registros de personas reportadas como desaparecidas o personas que por causas distintas a la comisión de un delito su ubicación es desconocida.¹⁰

Por otra parte, *“las cifras oficiales contenidas en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas a octubre de 2016 suman un total de 29,903, de las cuales 28,937 corresponden al fuero común y 966 al fuero federal. De acuerdo con los datos de dicho registro, en los últimos 10 años ha habido un incremento de personas desaparecidas, de conformidad con lo siguiente: en 2007, 662 casos; en 2008, 822 casos; en 2009, 1,401 casos; en 2010, 3,227 casos; en 2011, 4,094 casos; en 2012, 3,343 casos; en 2013, 3,878 casos; en 2014, 4,196 casos; en 2015, 3,768 casos, y hasta octubre de 2016, 3,805 casos.”*¹¹

Ahora bien, de acuerdo al Ombudsman nacional el 82.71 % de las personas reportadas como desaparecidas del fuero común que corresponde a 23,934 casos, se concentra en 11 estados de la República, siendo éstos los siguientes: Tamaulipas 19.22% con 5,563 casos; México 10.31% con 2,984 casos; Jalisco 8.71% con 2,523 casos; Sinaloa 8.24% con 2,385 casos; Nuevo León 8.20% con 2,374 casos; Chihuahua 6.68% con 1,933 casos; Coahuila 5.59% con 1,620 casos; Sonora 4.45% con 1,288 casos; Guerrero 3.99% con 1,155 casos; Puebla 3.73% con 1,080 casos y Michoacán 3.55% con 1,029 casos¹².

Hay que resaltar que las autoridades federales han sostenido que el 92% de los delitos cometidos en México se encuentran en el fuero local y no federal. Muchas autoridades federales han declarado que mientras las instituciones federales tienden a estar bien equipadas, contar con personal profesional y entrenado, las instituciones locales tienden a ser débiles, con menor desarrollo profesional y con pocos recursos humanos y financieros¹³.

⁹ Op. Cit. A/HRC/19/58/Add.2, pág. 7

¹⁰ Op. Cit. Informe Especial, pág. 13.

¹¹ *Ibíd*em, pág. 15

¹² *Ibíd*em, pág. 16.

¹³ Op. Cit. A/HRC/19/58/Add.2, pág. 7

Es decir la debilidad institucional para combatir y erradicar la desaparición forzada se encuentra en las entidades federativas.

Por otra parte, el 6 de abril de 2017, la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó su Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México¹⁴.

En el apartado de Conclusiones y Recomendaciones, en lo que respecta al Congreso de la Unión, el Ombudsman determinó que:

“Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Anexo Uno

Conclusiones y propuestas por autoridad

Al Congreso de la Unión:

En materia de legislación integral sobre desaparición de personas.

Primera. *En cumplimiento al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2015, por el cual se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expida a la brevedad la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas, con el objeto de que se tipifiquen los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como criterios homologados para su investigación, sanción y reparación de daños a las víctimas.*

Segunda. *Se tome en consideración al momento de discutir y aprobar el proyecto de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas, entre otros aspectos, los que a continuación se indican, sin desconocer que muchos de éstos ya se contemplan en el proyecto que se discute:*

a) La tipificación del delito de desaparición forzada de persona, de conformidad con los estándares internacionales.

b) La tipificación del delito de desaparición de personas cometida por particulares.

c) Los tipos penales en materia de desaparición de personas deberán contemplarse como delitos imprescriptibles, autónomos, continuos o permanentes.

d) Las agravantes y atenuantes de los tipos penales, incluyendo en los primeros, mayores sanciones para quienes cometan la conducta delictiva en contra de grupos en especial situación de vulnerabilidad, tales como menores de edad, mujeres, adultos mayores, periodistas, defensores de los derechos humanos, personas con discapacidad y migrantes.

¹⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos, ver:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406.pdf 13 de septiembre de 2017.

e) *La obligación de los órganos de procuración de justicia del país, de contar con agencias del Ministerio Público especializadas en búsqueda de personas desaparecidas.*

f) *La obligación de los agentes del Ministerio Público de aplicar el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, y realizar investigaciones de manera inmediata, integral, eficaz y libre de prejuicios.*

g) *Las figuras de la declaración de ausencia y presunción de muerte por desaparición, a fin de garantizar el derecho a la identidad y a la personalidad jurídica de las víctimas desaparecidas y brindar certeza jurídica a sus familiares, escuchando en todo momento a estos últimos.*

h) *La conformación de un adecuado Sistema Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas o No Localizadas.*

i) *La reparación integral del daño a las víctimas u ofendidos del delito de conformidad con lo señalado en la Ley General de Víctimas.*

Tercera. Se considere reformar los artículos 50 bis y 50 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que una vez entrada en vigor la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas, se incorporen en el texto legal los delitos de desaparición de persona cometida por particulares y de desaparición forzada de persona, con la finalidad de que los jueces federales autoricen las solicitudes de intervención de comunicaciones privadas a los agentes del Ministerio Público responsables de las investigaciones relacionadas con dichos delitos.

En materia de registro de personas desaparecidas.

Única. Una vez expedida la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de Desaparición de Personas, se proceda a presentar la iniciativa de reforma de Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, con la finalidad de armonizar su contenido a lo dispuesto en la le citada en primer término.

Asimismo, el Ombudsman nacional señaló en las Recomendaciones dirigidas al Secretario de Gobernación y a la Cámara de Senadores, que:

Al Secretario de Gobernación y a los integrantes de la Cámara de Senadores:

En materia de aceptación de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas.

Única. Atendiendo al principio de progresividad establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual implica que en cada momento histórico, el Estado debe buscar en favor de la población una mayor y mejor protección de los derechos humanos, realizar las acciones necesarias que permitan que el Estado mexicano acepte a la brevedad la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada.”

Por otra parte, el 18 de marzo de 2008 México ratificó la **Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas**, la cual había firmado desde 2007.

Este instrumento jurídico unido a la convención interamericana en la misma materia son dos bases fundamentales para prevenir y sancionar la comisión del delito de desaparición forzada.

Así, con la entrada en vigor de la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra la desaparición forzada, se establece un Comité Internacional sobre la materia. Sobre ello, los artículos 31 y 32 de ésta Convención prescriben que:

“Artículo 31

1. Cada Estado Parte podrá declarar, en el momento de la ratificación o con posterioridad a ésta, que reconoce la competencia del para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, que alegaren ser víctima de violaciones por este Estado Parte de las disposiciones de la presente Convención. El no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración.

2. El declarará inadmisibile cualquier comunicación si:

a) Es anónima;

b) Constituye un abuso del derecho a presentar tales comunicaciones o es incompatible con las disposiciones de la presente Convención;

c) La misma cuestión está siendo tratada en otra instancia internacional de examen o arreglo de la misma naturaleza; o si

d) Los recursos internos efectivos disponibles no han sido agotados. Esta regla no se aplica si los procedimientos de recurso exceden plazos razonables.

3. Si el considera que la comunicación responde a las condiciones establecidas en el párrafo 2 del presente artículo, la transmitirá al Estado Parte interesado y le solicitará que le proporcione, en un plazo que habrá de fijar el, sus observaciones y comentarios.

4. En cualquier momento tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una decisión sobre el fondo, el podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud de que adopte las medidas cautelares necesarias con miras a evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación. El ejercicio de esta facultad por el no implica juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación.

5. El celebrará sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones previstas en el presente artículo. El informará al autor de la comunicación sobre las respuestas proporcionadas por el Estado Parte de que se trate. Cuando él decida poner término al procedimiento, comunicará su dictamen al Estado Parte y al autor de la comunicación.

Artículo 32

Cada Estado Parte en la presente Convención podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple con las obligaciones que le impone la presente Convención. El no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración, ni una comunicación presentada por un Estado Parte que no haya hecho dicha declaración.

Ahora bien, también debemos recordar que la discusión sobre el involucramiento de México a ese mecanismo convencional de protección de derechos humanos de Naciones Unidas lleva más de una década.

México es parte de la **Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas** (CIDF) desde el año 2008 y, en esas fechas, el Ejecutivo Federal nos sometió a la aprobación del Senado esa atribución del Comité para recibir peticiones individuales:

Al día de hoy tampoco se han hecho esfuerzos relevantes para esos propósitos, aun cuando en 2014 la administración de Enrique Peña Nieto consideraba que, para prevenir y hacer frente a uno de los problemas más señalados por organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, se tendría que otorgar a esa autorización y se comprometió a promover el reconocimiento del Mecanismo contra las Desapariciones para recibir peticiones individuales.

En 2013 el Gobierno Federal no había aceptado las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos hechas por Francia, España y Uruguay en el marco del Mecanismo de Examen Periódico Universal, consistentes en reconocer la competencia del Comité de Derechos Humanos hechas por Francia, España y Uruguay en el marco del Mecanismo de Examen Periódico Universal”¹⁵.

Hay que **resaltar que recientemente la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) exhortó enérgicamente al Estado mexicano a reconocer la competencia del Comité Contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas**¹⁶.

En este sentido, es necesario reconocer a la brevedad la competencia del Comité Contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas para recibir y examinar comunicaciones individuales¹⁷.

¹⁵ Animal Político, “Desaparición forzada: urge competencia de ONU”, ver: <http://www.animalpolitico.com/blogeros-verdad-justicia-reparacion/2017/10/02/desapariciones-forzadas-urge-se-reconozca-competencia-onu/> 14 de septiembre de 2017.

¹⁶ Ver: <https://www.efe.com/efe/america/mexico/la-onu-urge-a-mexico-aceptar-competencia-del-comite-contra-desaparicion-forzada/50000545-3365023> 30 agosto 2017.

¹⁷ Naciones Unidas, “La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas”, pág. 144. Ver: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_D_esaparicionForzadaMexicoUnaMirada.pdf 17 de septiembre de 2017

Según el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas una desaparición forzada se define por tres elementos acumulativos¹⁸:

- a) La privación de libertad contra la voluntad de la persona interesada;
- b) La participación de agentes gubernamentales, al menos indirectamente por aquiescencia, y
- c) La negativa a revelar la suerte o el paradero de la persona interesada.

Por otra parte Cabe durante la visita que realizó el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas nuestro a nuestro país del 18 al 31 de marzo de 2011¹⁹, con el propósito de a) Conocer los esfuerzos de México con relación a las desapariciones forzadas; b) Examinar el estado de las investigaciones, y, c) Evaluar las medidas adoptadas para prevenirlas, erradicarlas y combatir su impunidad, así como temas relativos a la verdad, la justicia y la reparación, reconoció los diversos esfuerzos realizados por México en materia de derechos humanos, incluyendo la lucha contra las desapariciones forzadas, así como los desafíos planteados por la compleja situación actual en materia de seguridad pública que tiene lugar en el marco de la lucha contra el crimen organizado.

No obstante, concluyó que México debe seguir trabajando para lograr hacer efectivos los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de todas las víctimas de desaparición forzada.

El Grupo de Trabajo formuló una serie de recomendaciones²⁰ que abarcan desde la prevención, investigación, sanción y reparación de las víctimas de desapariciones forzadas, hasta la protección de grupos en situación de especial vulnerabilidad. A continuación se citan tales recomendaciones:

“X. Recomendaciones

79. Con base en las consideraciones anteriores, el Grupo de Trabajo formula las siguientes recomendaciones al Estado mexicano:

A. Recomendaciones generales

80. El Grupo de Trabajo recomienda que se reconozca la dimensión del problema de la desaparición forzada como el primer paso necesario para desarrollar medidas integrales y efectivas para su erradicación.

81. El Grupo de Trabajo recomienda la generación de datos estadísticos, desagregados por sexo, edad, lugar y autoridades presuntamente involucradas, sobre las desapariciones

¹⁸ United Nations, HR, Working Group on Enforced or Involuntary Disappearance, ver: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/DisappearancesIndex.aspx> , 14 de septiembre de 2017.

¹⁹ *Ibidem.* A/HRC/19/58/Add.2.

²⁰ *Ibidem.*

forzadas para desarrollar políticas de prevención, erradicación, investigación, sanción y reparación. Se debería incluir información, en caso de estar disponible, sobre la fecha y lugar de la exhumación y la información sobre los miembros de la familia.

82. El Grupo de Trabajo recomienda que el Estado acepte la competencia del sobre las Desapariciones Forzadas de acuerdo a los artículos 31 y 32 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas relativos a denuncias de particulares e interestatales.

83. El Grupo de Trabajo recomienda que se lleven a cabo todas las acciones necesarias para garantizar que todos los instrumentos internacionales relevantes en materia de desaparición forzada se cumplan y apliquen en forma efectiva en todo el país, incluyendo el retiro de todas las reservas o declaraciones interpretativas que pudieran socavar su efectividad.

84. El Grupo de Trabajo recomienda que se asegure la plena independencia y autonomía de todos los organismos públicos de derechos humanos.

B. Marco legislativo.

85. El Grupo de Trabajo recomienda llevar a cabo las adecuaciones legislativas a nivel federal y local para garantizar la implementación efectiva del nuevo marco constitucional sobre derechos humanos, amparo y sistema penal.

86. El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y que a la brevedad se apruebe una ley general sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. Dicha ley general debería definir la desaparición forzada como un delito autónomo; crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas; establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro; permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada; asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos; y garantizar el derecho a la reparación integral.

87. El Grupo de Trabajo recomienda garantizar la armonización de la definición de desaparición forzada en la legislación penal con lo establecido en la Declaración y otros instrumentos internacionales relevantes.

88. El Grupo de Trabajo recomienda que se elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal para prevenir casos de desaparición forzada.

89. *El Grupo de Trabajo recomienda modificar el marco jurídico sobre la flagrancia a fin de restringir su uso al momento preciso de la comisión de un delito y eliminar los conceptos de casi -flagrancia y flagrancia equiparada, para prevenir las desapariciones forzadas.*

C. Medidas preventivas y de seguridad.

90. *El Grupo de Trabajo recomienda considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública y de la aplicación de la ley penal como una medida para prevenir las desapariciones forzadas.*

91. *El Grupo de Trabajo recomienda adoptar legislación, normas y protocolos para regular el uso de la fuerza por parte del ejército y todas las corporaciones policiales como una medida preventiva respecto a las desapariciones forzadas, conforme a los principios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad, legalidad y total respeto a los derechos humanos.*

92. *El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice la coordinación entre las autoridades responsables de la seguridad pública con el objetivo de prevenir e investigar la desaparición forzada de personas.*

93. *El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice la completa identificación de todas las autoridades competentes en la detención de personas durante las operaciones en el cumplimiento de la ley.*

94. *El Grupo de Trabajo recomienda que se fortalezca el registro de detención para garantizar que sea permanentemente actualizado y armonizado con otras bases de datos para monitorear la localización física de las personas detenidas, incluyendo controles estrictos sobre las autoridades responsables del registro de las detenciones y la imposición de sanciones adecuadas para aquellos que no lo hagan. El registro de detención debe indicar los motivos de la detención; la hora exacta de la llegada de la persona detenida al lugar de custodia; la duración de la privación de la libertad; la identidad de la autoridad que ordenó la detención de la persona, así como de los oficiales a cargo de llevarla a cabo; la cadena de custodia de las personas detenidas; información precisa sobre el lugar de custodia; y el momento en que la persona detenida es presentada por primera vez ante una autoridad judicial o alguna otra autoridad competente.*

D. Derecho a la justicia y a la protección judicial

95. *El Grupo de Trabajo recomienda la adopción de una nueva ley en materia de amparo de acuerdo al reformado marco constitucional. La nueva legislación de amparo debe responder adecuadamente a la peculiaridad de la desaparición forzada de personas, albergar una concepción amplia de víctima, garantizar un rol activo por parte del juzgador y no establecer exigencias gravosas sobre las circunstancias bajo análisis, tales como la identificación del lugar de la detención, la determinación de la autoridad responsable y la ratificación de la demanda de amparo por la víctima directa.*

96. El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice el derecho a la justicia y el combate a la impunidad mediante la capacitación del personal judicial y del encargado de hacer cumplir la ley, la adopción de protocolos de investigación y la protección de testigos y familiares. Se deben utilizar todos los medios disponibles para garantizar que las investigaciones y procedimientos judiciales sean expeditos, de acuerdo con los protocolos y manuales que cumplan con los lineamientos establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las diferentes instancias involucradas en los procedimientos de investigación y en los procesos judiciales deben contar con los necesarios recursos humanos y materiales para realizar sus labores adecuadamente, de forma independiente e imparcial. Aquellas personas involucradas en labores de investigación deben contar con garantías de protección. Las investigaciones deben asumir líneas de investigación específicas de acuerdo con los patrones de la zona, tiempo o período y/o autoridad involucrada. Los resultados de todas las investigaciones deben ser públicos.

97. El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice la pronta entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal a efectos de garantizar los derechos de las víctimas de desaparición forzada. Se deben fortalecer y aplicar completamente estos cambios constitucionales, destinando recursos adicionales a la mejor preparación de funcionarios en la investigación y enjuiciamiento de los delitos, incluyendo casos de desapariciones forzadas. Esto incluye la capacitación y los recursos para la búsqueda de la persona desaparecida, para investigar estos casos con una visión sistémica para comprender el patrón de las desapariciones forzadas, incluyendo la cadena de mando.

98. El Grupo de Trabajo recomienda garantizar la jurisdicción de los tribunales civiles en todos los asuntos relacionados con las desapariciones forzadas y las violaciones a los derechos humanos en general, independientemente de que el perpetrador sea personal militar. Se debe garantizar que Ministerios Públicos civiles realicen investigaciones serias y expeditas en todas las denuncias relativas a violaciones de derechos humanos, incluyendo las desapariciones forzadas perpetradas por elementos militares. Se debe impedir legalmente que los Ministerios Públicos militares inicien o continúen investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos, incluyendo las desapariciones forzadas.

99. El Grupo de Trabajo recomienda el establecimiento de un mecanismo efectivo para la continuidad de las investigaciones de desapariciones forzadas cometidas durante la “Guerra Sucia”.

100. El Grupo de Trabajo recomienda fortalecer la figura de la coadyuvancia, garantizar el acceso pleno a las investigaciones ministeriales por parte de los familiares de las víctimas y sus representantes, otorgar regularmente a los familiares información sobre los avances en las investigaciones, y asegurar que no recaiga en las víctimas y sus familiares la obligación de obtener y proporcionar los elementos de prueba. Se deben tomar las medidas necesarias para asegurar que las autoridades civiles y militares colaboren completamente con los ministerios públicos y tribunales civiles en la investigación y proceso penal de las desapariciones forzadas.

101. *El Grupo de Trabajo recomienda brindar apoyo a los familiares y a las asociaciones de familiares en el desempeño de su papel fundamental en el tratamiento de las desapariciones forzadas.*

E. Derecho a la verdad

102. *El Grupo de Trabajo recomienda establecer un programa nacional de búsqueda de personas que cuente con un protocolo de acción inmediata. Este programa debe incluir los siguientes parámetros: a) Implementar la búsqueda ex officio y sin dilación en casos de desapariciones; b) Coordinar los esfuerzos de las diferentes agencias de seguridad para localizar a la persona; c) Eliminar cualquier obstáculo legal o fáctico que reduzca la efectividad de la búsqueda o evite que se inicie; d) Asignar los recursos humanos, financieros, logísticos, científicos, o de cualquier otro tipo necesarios para que la búsqueda se realice de forma exitosa; e) Contar con personal altamente capacitado en la exhumación e identificación de restos mortales; f) Contrastar el reporte de la persona no localizada con todas las bases de datos existentes en la materia; Dar prioridad a la zona de búsqueda en donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida, sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas; h) Acceder y utilizar plenamente la Plataforma México; i) Garantizar que el programa se ejecute con plena independencia presupuestaria y operativa.*

103. *El Grupo de Trabajo recomienda crear y mantener actualizada permanentemente una base de datos con la información personal disponible sobre víctimas de desapariciones forzadas a nivel nacional (tanto del fuero federal como del estatal) incluyendo información genética, principalmente el ADN y muestras de tejido obtenidas de restos mortales y de familiares de víctimas, con su previo consentimiento. El Estado debe proteger permanentemente la información personal en estas bases de datos.*

104. *El Grupo de Trabajo recomienda desarrollar un marco legislativo adecuado y garantizar la entrega de recursos financieros, humanos y equipo técnico para las investigaciones forenses en casos de desapariciones forzadas.*

105. *El Grupo de Trabajo recomienda difundir el informe elaborado por la FEMOSPP y colocarlo en el sitio web oficial de la PGR; esclarecer la ubicación de todos los documentos recibidos por la FEMOSPP; y garantizar su pleno acceso al público.*

106. *El Grupo de Trabajo recomienda transferir los archivos militares de la “Guerra Sucia” de la SEDENA al Archivo General de la Nación garantizando el libre acceso del público y sistematizar el ingreso a todos los archivos de la extinta Dirección Federal de Seguridad y de la Fiscalía Especial para que éstos también se encuentren disponibles en el Archivo General de la Nación.*

107. *El Grupo de Trabajo recomienda desvelar los nombres de las personas que participaron en actos de desaparición forzada de acuerdo a la información que obra en la CNDH con motivo de la elaboración de la Recomendación 26/2001.*

F. Derecho a la reparación

108. El Grupo de Trabajo recomienda garantizar el derecho a la reparación integral de las víctimas de desaparición forzada. El marco legal debe establecer que la reparación sea proporcional a la gravedad de la violación y al sufrimiento de la víctima y su familia. Incluir la restitución siempre y cuando sea posible, así como la asistencia médica y psicosocial, la satisfacción, la indemnización y las garantías de no repetición.

109. El Grupo de Trabajo recomienda adoptar, para los fines de reparación, una amplia definición de víctima que no esté ligada a la determinación de la responsabilidad y condena penal del acusado ni esté limitada a aquellos casos de desaparición forzada plenamente acreditados por la CNDH.

G. Grupos en situación de particular vulnerabilidad

110. El Grupo de Trabajo recomienda implementar a la brevedad todas las recomendaciones contenidas en los informes emitidos por la CNDH en relación al secuestros de migrantes (algunos de los cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas).

111. El Grupo de Trabajo recomienda garantizar condiciones de seguridad par a defensores de los derechos humanos, incluyendo a quienes combaten las desapariciones forzadas de personas y defienden los derechos de las víctimas. Se debe garantizar que el Mecanismo Nacional de Protección a defensores de derechos humanos cuente con facultades de prevención, protección e investigación; tenga competencia federal; cuente con suficientes recursos así como con independencia. Se debe garantizar también la plena participación de las organizaciones de derechos humanos en el diseño, implementación y monitoreo de este mecanismo nacional.

112. El Grupo de Trabajo recomienda establecer un mecanismo nacional de protección a periodistas, implementado por funcionarios de alto nivel, y un interinstitucional, dirigido por una autoridad federal, con capacidad de coordinar a diferentes autoridades e instancias gubernamentales, con recursos propios y suficientes, y que garantice la participación de los periodistas así como de la sociedad civil en su diseño, operación y evaluación.

113. El Grupo de Trabajo recomienda garantizar que las medidas diseñadas para erradicar la violencia contra la mujer, incluyendo la desaparición forzada, sean plenamente implementadas. Se debe incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones y políticas para combatir la violencia, considerando las características particulares de la violencia basada en el género en contra de las mujeres, así como las respuestas sociales que la situación requiere, con el fin de eliminar las desapariciones forzadas de mujeres.”

A nivel internacional la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha decretado que la desaparición forzada de personas es una violación de derechos humanos, que tiene características especiales:

Uno de los elementos que caracteriza este tipo de violación es que se trata de una violación múltiple y compleja de derechos. Además, la desaparición es un ejemplo de violación continua de derechos humanos. A partir de estas características, la Corte Interamericana ha calificado esta violación de derechos como una de particular gravedad. Asimismo, fundada en las características de las desapariciones, ha establecido estándares probatorios particulares.

Por otra parte, uno de los desarrollos más profundos que ha hecho la Corte respecto de las desapariciones forzadas de personas ha sido analizar la forma específica en que se violan diversos derechos convencionales.

Estos derechos son: el derecho a la vida, a la libertad personal, a la integridad personal y al reconocimiento de la personalidad. Pero además, ha desarrollado el alcance de las violaciones de derechos que se produce respecto de los familiares de los detenidos desaparecidos. Uno de los conceptos más influyentes a nivel internacional ha sido el derecho a la verdad, que ha sido desarrollado fundamentalmente, a partir de casos de desaparición forzada.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos de desaparición forzada, ha dispuesto medidas de reparación material, inmaterial, de satisfacción y garantías de no repetición. En cuanto a la reparación del daño material, la Corte ha considerado los gastos en que han incurrido los familiares de los detenidos desaparecidos en su búsqueda, y ha computado los ingresos probables que hubiera percibido la persona desaparecida, a efectos de entregar estos montos a los familiares.

En cuanto al daño inmaterial, en atención a la naturaleza y gravedad de la violación, ha presumido este daño respecto de la víctima de desaparición forzada y sus familiares. Finalmente, respecto a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición, ha dispuesto la atención médica de los familiares, la realización de actos de memoria para recordar a las víctimas, la obligación de buscar, identificar y entregar los restos mortales de los desaparecidos a las víctimas, entre otras. Si bien la Jurisprudencia de la Corte Interamericana ha tratado las obligaciones del Estado de tipificar el delito de desaparición forzada y de investigar, enjuiciar y eventualmente condenar a los responsables - como parte de la obligación de actuar en el ámbito interno- en sus considerandos referidos a reparaciones de la mejor forma y con relación a las obligaciones positivas que recaen sobre el Estado en materia de desaparición forzada.

Ahora bien, desde la primera sentencia en 1988, la Corte Interamericana ha conocido de distintos casos relativos a desapariciones forzadas. Hay que resaltar que este delito constituye una de las violaciones a los derechos humanos que más ha flagelado a las Américas en los últimos tiempos y ha representado uno de los principales obstáculos para la consolidación de la democracia en la región. Un delito que se realizó principalmente en los regímenes dictatoriales, totalitarios o con un magro desarrollo de las instituciones republicanas y democráticas.

Al resolver sus primeros casos en 1988, la Corte Interamericana destacó que, si bien las desapariciones forzadas “no son una novedad” en la historia de la violación de los derechos humanos, su carácter sistemático y reiterado, así como su utilización como “una técnica destinada a producir no sólo la desaparición misma, momentánea o permanente, de determinadas personas,

sino también un estado generalizado de angustia, inseguridad y temor, ha sido relativamente reciente”. Igualmente destacó que el flagelo posee carácter más o menos universal; sin embargo, en América Latina ha presentado en los últimos años una excepcional intensidad.

En este sentido, el Tribunal recogió los pronunciamientos de la Asamblea de la Organización de Estados Americanos al afirmar que la desaparición forzada “es una afrenta a la conciencia del Hemisferio y constituye un crimen de lesa humanidad” (AG/RES.666), calificándola como “un cruel e inhumano procedimiento con el propósito de evadir la ley, en detrimento de las normas que garantizan la protección contra la detención arbitraria y el derecho a la seguridad e integridad personal” (AG/RES. 742).

Asimismo, un rasgo que el Tribunal reconoció desde sus primeros casos fue que el fenómeno de las desapariciones constituye una forma compleja de violación de los derechos humanos, que debe ser comprendida y encarada de una manera integral, toda vez que produce una especial situación de vulnerabilidad para las personas desaparecidas, lo que a su vez conlleva una multiplicidad de violaciones a sus derechos humanos.

En primer lugar, resulta evidente la conexidad de las desapariciones forzadas con delitos como el secuestro. En efecto, una desaparición forzada implica una privación arbitraria de libertad que conculca, además, el derecho del detenido a ser llevado sin demora ante un juez y a interponer los recursos adecuados para controlar la legalidad de su arresto, lo que infringe el artículo 7 de la Convención Americana que reconoce el derecho a la libertad personal.

También la Corte ha considerado que la desaparición forzada ha incluido con frecuencia la ejecución de los detenidos, en secreto y sin fórmula de juicio, seguida del ocultamiento del cadáver con el objeto de borrar toda huella material del crimen y procurar la impunidad de quienes lo cometieron, lo cual conlleva la violación del artículo 4 de la Convención que reconoce el derecho a la vida.

Por otra parte, la Corte Interamericana ha establecido que la falta de reconocimiento de la detención también ha permitido el sometimiento de los detenidos/desaparecidos a la práctica impune de la tortura y que el solo hecho del aislamiento prolongado, con la incomunicación coactiva que conlleva este delito, representa una forma de tratamiento cruel e inhumano, lo cual viola el artículo 5 de la Convención Americana, relativo al derecho a la integridad.

Con relación con las violaciones a los derechos a la vida y a la integridad personal, la Corte Interamericana ha considerado que la desaparición forzada conlleva, por sí misma, una infracción al deber de prevención de violaciones a dichos derechos, aún en el supuesto de que la persona desaparecida no haya sufrido torturas, o de que esos hechos no se puedan demostrar en el caso concreto.

Ahora bien, es importante destacar que desde el Caso Anzualdo Castro (2009), el Tribunal consideró que, además de la violación a los derechos a la libertad personal, a la vida y a la integridad personal, este delito trasgrede también el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas desaparecidas.

En efecto, la Corte sostuvo que en casos de desaparición forzada de personas se viola el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, reconocido en el artículo 3 de la Convención Americana, pues se deja a la víctima en una situación de indeterminación jurídica que imposibilita, obstaculiza o anula la posibilidad de la persona de ser titular o ejercer en forma efectiva sus derechos en general, lo cual constituye una de las más graves formas de incumplimiento de las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos.

Esta sustitución en la tesis jurisprudencial fue explícito, tal y como se observa en el caso antes mencionado, en el cual se indicó que, si bien en “este tipo de casos el Tribunal ha estimado que no correspondía analizar la violación del artículo 3 de la Convención, por no haber hechos que así lo ameritaran”, dado el carácter múltiple y complejo de esta grave violación de derechos humanos, “el Tribunal reconsidera su posición anterior y estima posible que, en casos de esta naturaleza, la desaparición forzada puede conllevar una violación específica del referido derecho: más allá de que la persona desaparecida no pueda continuar gozando y ejerciendo otros, y eventualmente todos, los derechos de los cuales también es titular, su desaparición busca no sólo una de las más graves formas de sustracción de una persona de todo ámbito del ordenamiento jurídico, sino también negar su existencia misma y dejarla en una suerte de limbo o situación de indeterminación jurídica ante la sociedad, el Estado e inclusive la comunidad internacional”.

Para sostener este cambio de criterio, la Corte Interamericana argumentó lo siguiente:

a) Una de las características de la desaparición forzada, a diferencia de la ejecución extrajudicial, es que conlleva la negativa del Estado de reconocer que la víctima está bajo su control y de proporcionar información al respecto, con el propósito de generar incertidumbre acerca de su paradero, vida o muerte, de provocar intimidación y supresión de derechos.

b) Igualmente, varios instrumentos internacionales reconocen la posible violación de ese derecho en este tipo de casos, al relacionarlo con la consecuente sustracción de la protección de la ley que sufre el individuo, a raíz de su secuestro o privación de la libertad y posterior negativa o falta de información por parte de autoridades estatales, de modo que este análisis surge de la evolución del corpus iuris internacional específico relativo a la prohibición de las desapariciones forzadas.

c) El de Derechos Humanos ha reconocido, por su parte, que el derecho a la personalidad jurídica puede verse violado en casos de desaparición forzada en consideración de lo siguiente: 1) la desaparición forzada priva a la personas de su capacidad para ejercer sus derechos, incluyendo todos los demás derechos del Pacto, y el acceso a cualquier posible recurso como una consecuencia directa de las acciones del Estado; 2) si el Estado no ha conducido una investigación apropiada respecto del paradero de la persona desaparecida o proveído un recurso efectivo, y 3) la desaparición forzada pone a la persona fuera de la protección de la ley.

d) La desaparición forzada también puede conllevar la violación del reconocimiento de la persona ante la ley, la cual se deriva del hecho de que con los actos de desaparición forzada se trata de dejar a la víctima fuera del amparo de la ley.

e) El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas ha sostenido que todo acto de desaparición forzada tiene la consecuencia de poner a la persona fuera de la protección de la ley.

El Tribunal internacional ha sido consistente en argumentar que el fundamento jurídico que sustenta una perspectiva integral sobre la desaparición forzada de personas radica en que la pluralidad de conductas delictivas se encuentra cohesionada por un único fin y vulneran de manera permanente, mientras subsistan, bienes jurídicos protegidos por la Convención. Asimismo, ha señalado que la práctica de desapariciones, además de violar directamente numerosas disposiciones de la Convención Americana, como las señaladas, significa una ruptura radical de este tratado en cuanto implica el craso abandono de los valores que emanan de la dignidad humana y de los principios que más profundamente fundamentan el sistema interamericano y la misma Convención, por lo cual su prohibición ha alcanzado carácter de *ius cogens*.

Por otra parte **los órganos jurisdiccionales en México** han emitido importantes tesis jurisdiccionales en materia de desaparición forzada que conviene citar:

DELITOS O CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LOS INVESTIGA²¹. *De conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. A fin de que el intérprete determine si un caso concreto se ubica en el supuesto de excepción relativo a los delitos de lesa humanidad y deba dar acceso a la averiguación previa correspondiente, es necesario que atienda, a nivel federal, al Título Tercero del Código Penal Federal, el cual tipifica como delitos contra la humanidad, en su artículo 149, a la violación a los deberes de humanidad respecto de prisioneros y rehenes de guerra y, en su artículo 149 bis, al genocidio. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que el Estado mexicano ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado en la capital italiana el 17 de julio de 1998. Asimismo, el 31 de diciembre de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se promulgó dicho Estatuto. Esta Primera Sala observa que el artículo 7o. del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, norma vigente en el ordenamiento jurídico mexicano, define los delitos o crímenes de lesa humanidad y establece un catálogo sobre las conductas que deberán considerarse como tales. Así, el asesinato; el exterminio; la esclavitud; la deportación o traslado forzoso de la población; la encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; la tortura; la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros*

²¹ Registro No. 2000209 Localización: Décima Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro V, Febrero de 2012 Página: 650 Tesis: 1a. X/2012 (10a.) Tesis Aislada Materia(s): Constitucional

abusos sexuales de gravedad comparable; la persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional; la desaparición forzada de personas; el crimen de apartheid, así como otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atentan gravemente contra la integridad física o la salud mental o física, serán considerados delitos o crímenes de lesa humanidad, tal y como los define el apartado segundo del párrafo primero del artículo 7o. del Estatuto de Roma. Asimismo, es importante señalar que estos delitos serán considerados como crímenes de lesa humanidad de conformidad con el Estatuto de Roma, únicamente cuando se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque; entendiéndose por ataque generalizado contra la población civil la línea de conducta que implique la comisión de actos mencionados en el catálogo de referencia contra una multiplicidad de personas dentro de dicha población; mientras que por sistemático se entenderá que los actos se cometan de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer esos actos o para promover esa política, es decir, en seguimiento de un plan preconcebido, lo cual excluiría a aquellos actos cometidos al azar.

Amparo en revisión 168/201. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

DERECHO A LA INFORMACIÓN. ACCESO A LAS AVERIGUACIONES PREVIAS QUE INVESTIGUEN HECHOS QUE CONSTITUYAN GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS O DELITOS DE LESA HUMANIDAD²². *En materia de derecho a la información pública, la regla general en un Estado democrático de derecho debe ser el acceso y máxima publicidad de la información. Sin embargo, la regla general presenta algunas excepciones, las cuales, por mandato constitucional, deben estar previstas en leyes en sentido formal y material. Una de estas excepciones es el caso de las averiguaciones previas, cuyo contenido debe considerarse como estrictamente reservado, en términos de lo dispuesto en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, y de los artículos 13, fracción V, y 14, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Ahora bien, esta limitante tampoco puede considerarse como absoluta y presenta una excepción - de modo que estamos ante una excepción a la excepción - consistente en que, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Las averiguaciones previas se mantienen reservadas en atención a que la difusión de la información contenida en ellas podría afectar*

²² Registro No. 2000212 Localización: Décima Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro V, Febrero de 2012 Página: 652 Tesis: 1a. IX/2012 (10a.) Tesis Aislada Materia(s): Constitucional

gravemente la persecución de delitos y, con ello, al sistema de impartición de justicia. A pesar de lo anterior, la ley previó como excepción a la reserva de las averiguaciones previas aquellos casos extremos en los cuales el delito perseguido es de tal gravedad que el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se ve superado por el interés de la sociedad en su conjunto de conocer todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables. Estos casos de excepción son las investigaciones sobre graves violaciones a derechos humanos y delitos o crímenes de lesa humanidad. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recuerda que el Tribunal Pleno reconoció en la tesis jurisprudencial P./J. 54/2008, el doble carácter del derecho de acceso a la información, como un derecho en sí mismo, pero también como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En este sentido, el Tribunal Pleno destacó que el derecho de acceso a la información es la base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo cual se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. En virtud de lo anterior, cobra una especial relevancia la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en averiguaciones previas que investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, pues estos supuestos no sólo afectan a las víctimas y ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican.

Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE ESTE DELITO SON VIOLACIONES GRAVES A LOS DERECHOS HUMANOS PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LOS INVESTIGA²³. *De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la desaparición forzada de personas constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreando otras vulneraciones conexas, siendo particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. En consecuencia, si en un caso concreto, el fenómeno delictivo fue cometido por agentes estatales e implicó la violación intensa a los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y el reconocimiento a la personalidad jurídica de la víctima, no cabe duda que nos encontramos ante una violación grave a los derechos humanos, por lo que la autoridad ministerial, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de*

²³ Registro No. 2000219 Localización: Décima Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro V, Febrero de 2012 Página: 654 Tesis: 1a. XII/2012 (10a.) Tesis Aislada Materia(s): Constitucional

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, debe garantizar el acceso a la averiguación previa que investiga estos hechos.

Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. EL PLAZO PARA QUE OPERE SU PRESCRIPCIÓN INICIA HASTA QUE APARECE LA VÍCTIMA O SE ESTABLECE SU DESTINO²⁴. *De conformidad con lo dispuesto por los artículos 102, fracción IV y 7o. del Código Penal Federal, tratándose de delitos permanentes o continuos, que son aquellos que se caracterizan por su consumación duradera, el plazo para la prescripción inicia a partir de que cesa su consumación. En tal orden de ideas, si el delito de desaparición forzada de personas que contempla el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el día nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro (que coincide con el previsto en los artículos 215 - A del Código Penal Federal y 168 del Código Penal del Distrito Federal) tiene esa naturaleza, en tanto que se consume momento a momento durante todo el tiempo en que la víctima se encuentra desaparecida, ha de concluirse que el plazo para que opere su prescripción de acuerdo con lo establecido en los numerales primeramente citados, empieza a correr hasta que la conducta ilícita deja de consumarse, esto es, cuando el sujeto pasivo aparece (vivo o muerto) o se establece su destino.*

Controversia constitucional 33/2002. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 29 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 87/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS A QUE SE REFIERE LA CONVENCION INTERAMERICANA DE BELÉM, BRASIL, DE NUEVE DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO. LA DECLARACION INTERPRETATIVA FORMULADA POR EL GOBIERNO MEXICANO NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY CONSAGRADA EN EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL²⁵. *En la mencionada declaración interpretativa, que señala que las disposiciones de ese instrumento internacional se aplicarán a los hechos que constituyan el delito de desaparición forzada de persona s, el Gobierno Mexicano quiso significar que tales disposiciones no podrán aplicarse a aquellas conductas constitutivas de ese ilícito cuya consumación hubiera cesado antes de que adquiriera obligatoriedad la nueva*

²⁴ Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, septiembre de 2004 Página: 1121 Tesis: P./J. 87/2004 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional, Penal.

²⁵ Registro No. 181148 Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Julio de 2004 Página: 967 Tesis: P./J. 49/2004 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional.

norma, pero no debe interpretarse en el sentido de que no se aplique a las conductas típicas de tal delito que habiéndose iniciado antes de su vigencia, se continúen consumando durante ella, pues al tener el delito de desaparición forzada de personas el carácter de permanente o continuo puede darse el caso de que las conductas comisivas del ilícito se sigan produciendo durante la vigencia de la Convención. Tal interpretación es acorde con el principio de irretroactividad de la ley consagrado en el artículo 14 constitucional, conforme al cual las disposiciones contenidas en las leyes no se deben aplicar hacia el pasado, afectando hechos realizados o consumados antes de que aquéllas entren en vigor, por lo que es inconcuso que tratándose de delitos de consumación instantánea la nueva ley no puede regir conductas o hechos de consumación anterior, pues resultaría retroactiva, lo cual se encuentra prohibido constitucionalmente. En cambio, sí debe aplicarse la nueva normatividad sin incurrir en el vicio apuntado respecto de hechos constitutivos de delito continuo o permanente cuando, habiendo empezado a realizarse antes de que aquélla entrara en vigor, se continúan cometiendo, en cuyo caso resultará aplicable, como sucede con el delito de desaparición forzada de personas que prevé la Convención mencionada, cuya naturaleza es permanente o continua, porque se consume momento a momento durante todo el tiempo que el sujeto pasivo se encuentre desaparecido.

Controversia constitucional 33/ 2002. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 29 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veintinueve de junio en curso, aprobó, con el número 49/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de junio de dos mil cuatro.

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. ESE DELITO ES DE NATURALEZA PERMANENTE O CONTINUA²⁶.*El referido delito que contempla el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el día nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro (coincidente con lo previsto en los artículos 215 - A del Código Penal Federal y 168 del Código Penal del Distrito Federal), de acuerdo con el derecho positivo mexicano, es de naturaleza permanente o continua, ya que si bien el ilícito se consume cuando el sujeto activo priva de la libertad a una o más personas, con la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información sobre su paradero, dicha consumación sigue dándose y actualizándose hasta que aparecen los sujetos pasivos o se establece cuál fue su destino.*

Controversia constitucional 33/2002. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 29 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer. El Tribunal Pleno, en su sesión pública

²⁶ Registro No. 181147 Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Julio de 2004 Página: 968 Tesis: P./J. 48/2004 Jurisprudencia Materia(s): Penal

celebrada hoy veintinueve de junio en curso, aprobó, con el número 48/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de junio de dos mil cuatro.

Finalmente debemos recordar que **el día 1º de agosto de 2018** en un gesto de voluntad política y apertura, la Comisión Permanente de Congreso de la Unión, por unanimidad aprobó un

Dictamen con Punto de Acuerdo²⁷ por el que se Exhorta al Titular del Poder Ejecutivo Federal que en el uso de sus atribuciones Constitucionales realice las acciones necesarias que permitan al Estado mexicano contar con los siguientes instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos:

- a) Competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas;***
- b) ...”***

Es decir, es el momento de impulsar y concretar el conjunto de cambios en materia de derechos humanos, Constitucionales y legales, así como de criterios jurisprudenciales del derecho internacional de los derechos humanos y así como los emitidos por los tribunales mexicanos, aunado a la voluntad política expresada de por unanimidad por el conjunto de fracciones parlamentarias: Por ello no se explica el ¿por qué? del atraso para aceptar el reconocer la competencia del **Comité sobre las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas.**

La lucha contra la desaparición forzada de personas es una lucha de la sociedad civil y ha tardado más de 50 años en dar frutos, a través de instrumentos legislativos.

Por ello, en Morena buscamos vencer las resistencias estructurales del Estado Mexicano a fin de dar paso a un Estado Democrático de Derecho. Por lo que es indispensable pasar a ser parte integral de los órganos multilaterales y sin cortapisas se debe aceptar su competencia en materia de derechos humanos.

Por las razones y argumentos expuestos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 55 fracción II y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un último párrafo al Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. ..

²⁷ Gaceta del Senado de la Comisión Permanente 1º de agosto 2018.
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&mn=4&id=82720>

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

a) a e)...

El Estado acepta y reconoce plenamente la competencia del Comité sobre las Desapariciones Forzadas de conformidad con lo que establece ésta Constitución, los tratados internacionales y demás leyes aplicables sobre la materia.

Transitorios

Único. El presente decreto entrara en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ATENTAMENTE

ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO

JUAN ROMERO TENORIO

ALICIA BARRIENTOS PANTOJA

ROBERTO ALEJANDRO

CAÑEDO JIMÉNEZ

VIRGILIO DANTE CABALLERO PEDRAZA

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente el 8 de agosto de 2018.