



PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN SOLICITA A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y A LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RINDAN INFORMES SOBRE LA EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, CON MOTIVO DE LA GRAVE CRISIS DE PERSONAS DESAPARECIDAS POR ACCIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA QUE OCURRE EN EL PAÍS.

La suscrita, Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas, integrante sin partido de la LXV Legislatura, con fundamento en los artículos 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116, 122 y 123 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 8, párrafo 1, fracción II, del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la presente proposición con punto de Acuerdo por el que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión solicita a la Secretaría de Gobernación y a la Fiscalía General de la República rindan informes sobre la ejecución y cumplimiento de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, con motivo de la grave crisis de personas desaparecidas por acción de la delincuencia organizada que ocurre en el país, al tenor de los siguientes Antecedentes, Consideraciones y Resolutivos:

ANTECEDENTES

a) Inmediatos.

1. El día 13 de agosto en curso los medios de comunicación social informaron sobre la presunta desaparición en el municipio de Lagos de Moreno, Jalisco, la noche del viernes 11 de ese mismo mes, de los jóvenes Roberto Olmeda Cuéllar, Diego Lara



Santoyo, Uriel Galván, Jaime Adolfo Martínez Miranda y Dante Cedillo Hernández. Esta información consternó al país, exigiéndose por parte de nuestra sociedad la búsqueda inmediata para dar con su paradero y, en su caso, sancionar a los presuntos responsables.

2. El día 16 del mes que corre los propios medios de comunicación social informaron sobre la difusión de un video que da cuenta de la privación ilegal de la libertad de los cinco jóvenes, haber sido sujetos a actos de violencia física y psicológica y presuntamente haber sido privados de la vida.

3. Luego de la indiferencia e insensibilidad inicial que mostró el presidente de la República sobre la desaparición y violencia ejercida en contra de estos jóvenes, en la conferencia matutina del 18 de los corrientes expresó que “fueron posiblemente asesinados”, comprometiéndose a brindar información el martes siguiente. Al efecto, en esa fecha sólo expresó que se colabora en la investigación correspondiente y que “hasta ahora no se tiene nada definitivo”.

b) Mediatos.

1. El 18 de diciembre de 1982 se aprobó por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. En su Preámbulo establece el origen del concepto de la desaparición forzada al señalar la preocupación de la comunidad internacional por hechos en los cuales se arresta, detiene o traslada contra su voluntad a las personas, al tiempo que resultan privadas de su libertad por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, por grupos organizados o particulares que actúan en nombre del gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, negándose a revelar la suerte o el paradero de esas personas o a reconocer que están privadas de la libertad, sustrayéndolas de la protección de la ley.



En su artículo 1 se proclama que “todo acto de desaparición forzada constituye un ultraje a la dignidad humana”, pues “sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia”, al tiempo que viola normas básicas de respeto a toda persona, entre otras “el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”, poniéndose en grave peligro el derecho a la vida.

2. El 9 de junio de 1994 se adoptó en Belém do Pará, Brasil, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, cuyas normas son parte del orden jurídico nacional en virtud de su suscripción por parte del Estado Mexicano.

En su artículo II se estableció el concepto de desaparición forzada como “la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.”

3. En su oportunidad, el Estado Mexicano ratificó y es parte de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada el 23 de diciembre de 2010.

En su artículo 2 se establece el concepto de desaparición forzada, entendiéndola como “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.”



Ahora bien, cabe destacar que en su artículo 3 se abre dicho concepto a la responsabilidad de los Estados Partes con relación a las desapariciones de personas que no se encuadren en la acción estatal o de personas que actúen con su aquiescencia. Así, se señala que: “Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2 que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado y para procesar a los responsables.”

4. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de julio de 2015 se reformó el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contra esa la ley.

5. Con fecha 17 de noviembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que entró en vigor a los 60 días posteriores.

Entre otros objetivos del ordenamiento se encuentra el de “establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones”.¹

Vale la pena señalar que en esta ley se distinguen los conceptos de “persona desaparecida”, que corresponde a la persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito² y de “persona no localizada”, que corresponde a aquella persona cuya

¹ Artículo 2, fracción II.

² Artículo 4, fracción XVI.



ubicación es desconocida y que de acuerdo con la información que se reporte a la autoridad, su ausencia no se relaciona con la probable comisión de algún delito.³

En el artículo 27 de la ley se establece el tipo penal de desaparición forzada de personas, el cual consiste en la conducta del “servidor público o el particular, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, (que) prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la pensión o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero”. En tanto que en el artículo 34 se establece el tipo de la desaparición cometida por particulares, consistente en que cualquier persona “prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero”.

Este ordenamiento puede considerarse de vanguardia para prevenir, investigar, sancionar y buscar la erradicación de los delitos de desaparición forzada y de desaparición cometida por particulares. Se afirma lo anterior porque establece el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, a fin de diseñar y evaluar de manera eficiente y armónica los recursos del Estado Mexicano para integrar las bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas y no localizadas, así como para la prevención, investigación y sanción de los delitos en materia de esta ley.

Así, establece algunos instrumentos fundamentales para prevenir, investigar y combatir la desaparición forzada de personas y la desaparición de personas por la acción de particulares, como la Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Locales de Búsqueda, el Consejo Nacional Ciudadano, las Fiscalías Especializadas del ámbito federal y del ámbito de las entidades federativas, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el Registro Nacional de Personas

³ Artículo 4, fracción XVII.



Fallecidas y No Identificadas, el Registro Nacional de Fosas, los Grupos de Búsqueda, el Banco Nacional de Datos Forenses, el Centro Nacional de Identificación Humana, el Programa Nacional de Búsqueda y el Programa Nacional de Exhumaciones.

Como eje del cumplimiento del ordenamiento, la Comisión Nacional de Búsqueda es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que “determina, ejecuta y da seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas en todo el territorio nacional, lo que incluye la búsqueda en vida y la búsqueda forense con fines de identificación de cuerpos y restos humanos. Dicho órgano tiene la obligación de “integrar, cada tres meses, un informe sobre los avances y resultados de la verificación y supervisión del cumplimiento del Programa Nacional de Búsqueda...”⁴

También se hace notar que el artículo 67 del ordenamiento dispone que “las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben contar y garantizar la disponibilidad inmediata de personal especializado y capacitado en materia de búsqueda de personas. Se dispone que dicho personal habrá de atender las solicitudes de la Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Locales de Búsqueda, según corresponda. Se trata de personal que requiere la acreditación de los criterios de idoneidad emitidos por la citada Comisión Nacional.

A su vez, el artículo 68 ordena que “la Fiscalía (se refiere a la Fiscalía General de la República) y las Fiscalías y Procuradurías Locales deben contar con Fiscalías Especializadas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, las que deberán coordinarse y dar impulso permanente a la búsqueda de personas desaparecidas.” También se prevé que las Fiscalías Especializadas deberán contar “con recursos

⁴ Artículos 50 y 53, fracción V.



humanos, financieros, materiales y técnicos especializados y multidisciplinarios y una unidad de análisis de contexto que se requieran para su efectiva operación, entre los que deberá contar con personal sustantivo ministerial, policial, pericial y de apoyo psicosocial.”

Es importante destacar lo previsto por el artículo 89 de la ley con respecto a la actuación, según competa, de la Comisión Nacional de Búsqueda o la Comisión Local de Búsqueda correspondiente:

Artículo 89. *Cuando la Comisión Nacional de Búsqueda o la Comisión Local de Búsqueda tenga Noticia o Reporte de una Persona Desaparecida o No Localizada iniciará la búsqueda de inmediato.*

Asimismo, informará sin dilación a la Fiscalía Especializada competente cuando considere que la desaparición de la persona se debe a la comisión de un delito.

Para establecer la presunción de un delito se atenderá a los siguientes criterios:

I. Cuando la persona de la que se desconoce su paradero es menor de 18 años de edad;

II. Cuando de la descripción inicial de los hechos se pueda desprender la probable comisión del delito de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares o cualquier otro delito;

III. Cuando de conformidad con el análisis de contexto se determine que las condiciones de la desaparición de la persona corresponden a la probable comisión de un delito;



IV. Cuando, aún sin haber elementos de la probable comisión del delito, han transcurrido setenta y dos horas sin tener Noticia de la suerte, ubicación o paradero de la persona, y

V. Cuando antes del plazo establecido en el inciso anterior aparezcan indicios o elementos que hagan suponer la probable comisión de un delito.

En todos los casos, la Unidad de Gestión podrá solicitar constituirse como coadyuvante en los procesos que se sigan por los delitos de Desaparición Forzada de Personas y de Desaparición Cometida por Particulares.

CONSIDERACIONES

I. El contexto de los antecedentes mediatos e inmediatos a que he hecho referencia constituyen elementos de la realidad sobre el fenómeno de la denominada “desaparición de personas”, sea en su especie de comisión forzada y en la que está relacionado el poder público, o en su especie de comisión por parte de particulares.

En la recapitulación histórica de la figura, debemos asumir su identificación con las conductas de regímenes militares, particularmente de América Latina, así como de la acción del poder público frente a grupos políticamente disidentes de distinta naturaleza, pero sobre todo vinculados con propuestas de carácter revolucionario. De hecho, se reconoce que la conceptualización de la “desaparición forzada” corresponde a la identificación de conductas ocurridas específicamente en países de América Latina.

Sin demérito de lo anterior, la acción del poder público al margen de la ley al privar de la libertad a distintas personas sin presentarlas ante la autoridad competente para determinar su situación jurídica, al tiempo de ocultar su ubicación y su paradero, que dio pie a la previsión de la normatividad interamericana, lamentablemente fue materia de una dolorosa derivación: la privación de la libertad



de las personas por parte de grupos delincuenciales, sin que se pretendiera un rescate e ignorándose su ubicación, paradero y condición e integridad personales.

Es el antecedente de la previsión del artículo 3 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, para establecer el deber de los Estados Partes para adoptar las medidas necesarias a fin de investigar cualquier forma de privación de la libertad que ejecuten personas o grupos de personas carentes de vinculación con el poder público, a fin de enjuiciar a quienes sean responsables; así como de la referida reforma constitucional de 2015 al inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional y de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda, y en particular del tipo penal previsto en su artículo 34.

II. Si bien nuestro país no ha superado el fenómeno delictivo de la desaparición forzada de personas, la desaparición de personas cometida por particulares constituye hoy una conducta que podríamos llamar epidémica, no obstante el andamiaje normativo y la estructura de atención de diferentes ámbitos del poder público para su prevención, investigación, sanción y máxima disminución.

En efecto, si se consideran las desapariciones forzadas y las desapariciones cometidas por particulares que reconoce la Comisión Nacional de Búsqueda, tanto del período de la denominada “guerra sucia”, como de la “guerra contra el narcotráfico”, en nuestro país se han contabilizado 605 desapariciones forzadas y 96,548 desapariciones cometidas por particulares.⁵

Con respecto al primer caso, el registro histórico más alto es el año 2021, con 111 personas víctimas de desaparición forzada (23 más que el total acumulado en la

⁵ Ver el artículo *Acercamiento estadístico a la desaparición de personas en México: guerra sucia y guerra contra el narcotráfico* de Oscar Pérez-Laurrabaquio, Nexos, febrero 23, 2023. (<https://datos.nexos.com.mx/author/oscar-perez-laurrabaquio/>)

llamada “guerra sucia”), en tanto que el segundo se reporta el año 2019 como el de mayor incidencia con 8881 víctimas.⁶ De acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, durante el período comprendido de 1962 al 2 de agosto del presente año, el número de personas desaparecidas ascendía a 290,824, de las cuales 110,106 corresponden a hechos ocurridos durante la presente administración federal, desconociéndose la ubicación y el paradero de 43,703 de esas personas.

Un fenómeno vinculado a la alta incidencia e impunidad del delito de desaparición cometida por particulares es la formación de colectivos de personas buscadoras de sus seres queridos o de los seres queridos de personas en condición homóloga, así como el registro de fosas, terrenos y parajes para el depósito clandestino de cadáveres de personas que presumiblemente fueron víctimas directas de ese ilícito penal y cuyo paradero se ignoraba. Es auténticamente triste que el Estado Mexicano no de muestras de empatía y cabal solidaridad con quienes en medio del dolor han asumido las tareas de búsqueda, particularmente por el incumplimiento de los deberes públicos de búsqueda y de investigación para la judicialización de los hechos, a fin de que se sancione a las personas responsables, no impere la impunidad y se repara el daño causado.

III. Parece axiomático que la comisión del delito de desaparición de personas por actuación de particulares es una gravosa secuela de las aspiraciones de control territorial de los grupos de la delincuencia organizada en distintas zonas de la República. Ante la menor presencia de las instituciones de seguridad pública en el territorio para efectos de prevenir y combatir la delincuencia, particularmente la vinculada con la producción, tráfico y enajenación de drogas, y no como simple exhibición de fuerza a partir de patrullajes presuntamente disuasivos, se puede detectar el incremento de la comisión de este delito.

⁶ Idem.

En diversas ocasiones se ha señalado que dicho ilícito se vincula específicamente con el enfrentamiento violento de grupos delincuenciales para imperar en determinados espacios territoriales, ya porque constituyen rutas para el trasiego de estupefacientes y psicotrópicos o puntos para la elaboración y el almacenamiento de las drogas, o ya porque otros fenómenos delictivos que ocurren en esa porción geográfica responden a los intereses del grupo delincuencial dominante.

Se estima prioritario entender de la mejor forma posible la manera de actuar de los grupos delincuenciales que parecen recurrir habitualmente a la práctica de la “desaparición de personas”. Es decir, ¿cuáles son las circunstancias que detonan la comisión de este delito? Y ¿por qué y para qué se incide en su comisión? Entender el fenómeno es indispensable para articular una política de prevención y, en su caso, adecuar las políticas de investigación.

IV. En consonancia con el derecho de toda persona a no ver conculcada su libertad, el delito de privar de ella a una persona ocultándose su ubicación y su paradero se erige en una ofensa mayor para la sociedad, lo que se agrava con el escenario de impunidad imperante.

No obstante, los esfuerzos normativos para atender la desaparición forzada y la desaparición cometida por particulares, “la realidad es que sólo un mínimo porcentaje de los casos de desaparición de personas, -entre el 2% y el 6%- han sido judicializados y sólo se han emitido 36 sentencias en casos de desaparición de personas a nivel nacional según la información proporcionada por el Estado (Mexicano) al 26 de noviembre de 2021...”⁷

A esta condición se agrega el altísimo número de personas fallecidas que no es factible identificar, conforme al Registro Nacional de Personas Fallecidas No

⁷ *Desapariciones forzadas en México: un tema lacerante*, López González, Silvia Patricia, Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia, Volumen VII, Número 21, Julio-Octubre 2022.



Identificadas y No Reclamadas, que al concluir 2021 ascendía a 52,000 registros, concentrándose el 71.73 por ciento de la ubicación de las fosas comunes y fosas clandestinas en los estados de Baja California, México, Jalisco, Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como en la Ciudad de México.

V. Lamentablemente la incapacidad del Estado Mexicano para tutelar el derecho de toda persona a no ser sometida a desaparición forzada o desaparición cometida por particulares se agrava por la debilidad de los órganos con funciones para prevenir, investigar, sancionar y procurar la erradicación de esos ilícitos penales. No estamos ante un problema de normatividad, aunque es factible perfeccionarla, sino ante una manifestación de voluntad política simulada: existe la norma, se conforman los órganos, se emiten los programas, pero el cumplimiento se posterga y la evaluación final es negativa.

Hoy en nuestro país hay decenas de miles de familias que no pueden ver satisfecho el derecho a conocer la verdad sobre el paradero de un ser querido de quien se tienen elementos para presumir que ha sido víctima del delito de desaparición forzada o del delito de desaparición cometida por particulares. Son familias que han tenido que reivindicar el derecho a buscar a sus seres queridos y a recibir y difundir información sobre los hechos y su presunto paradero. Son familias que viven el dolor, la injusticia y la ausencia de la reparación del daño y del compromiso de que cesen conductas como las que les agravian.

Por las razones anteriormente expuestas y los fundamentos invocados, se somete a la consideración de este Honorable Pleno, la siguiente proposición con punto de:



ACUERDO

PRIMERO. La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta a la Secretaría de Gobernación, para que, a través de la Comisión Nacional de Búsqueda, así como a la Fiscalía General de la República, ejerzan las atribuciones de su competencia para esclarecer el paradero de los jóvenes Roberto Olmeda Cuéllar, Diego Lara Santoyo, Uriel Galván, Jaime Adolfo Martínez Miranda y Dante Cedillo Hernández, quienes presuntamente fueron víctimas del delito de desaparición de personas cometido por particulares la noche del 11 de agosto en curso en el municipio de Lagos de Moreno, Jalisco.

SEGUNDO. La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión solicita a la Secretaría de Gobernación y a la Fiscalía General de la República rindan informes sobre la ejecución y cumplimiento de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, con motivo de la grave crisis de personas desaparecidas por acción de la delincuencia organizada que ocurre en el país, destacándose los recursos humanos, materiales, financieros, técnicos y periciales de que disponen para el cumplimiento adecuado de sus funciones en esta materia.

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión en el Senado la República, el día 24 del mes de agosto de dos mil veintitrés.

SENADORA CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS