



Sen. Susana Zatarain García

SENADORA DE LA REPÚBLICA



Senado de la República, a 8 de septiembre de 2026

SEN. HIGINIO MARTÍNEZ MIRANDA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
SENADO DE LA REPÚBLICA
P R E S E N T E

La suscrita, Susana del Carmen Zatarain García, Senadora de la República por el Estado de Baja California Sur de la LXVI Legislatura del H. Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de conformidad con los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 8, párrafo 1, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía la siguiente: **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 23 BIS A LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN DE LA POSIBLE INTERVENCIÓN DE PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS EN CASOS DE DESAPARICIÓN.**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México atraviesa una profunda crisis en materia de desaparición de personas que, por su magnitud, persistencia y graves consecuencias sociales y humanitarias, constituye una de las principales deudas pendientes del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

De acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), México acumula un registro histórico de 408,412 personas reportadas como desaparecidas, no localizadas o localizadas. De este total, 132,414 personas, equivalentes aproximadamente al 32%, permanecen desaparecidas o no





Sen. Susana Zatarain García

SENADORA DE LA REPÚBLICA



localizadas. Asimismo, entre las personas que fueron localizadas, más de 24 mil fueron encontradas sin vida.¹

Baja California Sur forma parte de esta realidad. De acuerdo con cifras del RNPdNO se han registrado 3,731 reportes de desaparición y no localización en la entidad, de los cuales 1,158 personas permanecen sin ser localizadas.²

La mayor concentración de registros pendientes de localización se ubica en La Paz y Los Cabos. En conjunto, ambos municipios acumulan 842 registros, equivalentes aproximadamente al 72.7% del total estatal referido, lo que muestra que la problemática presenta una concentración territorial relevante dentro de la entidad.³

Por otra parte, de acuerdo con información difundida públicamente a partir de datos de la Secretaría General de Gobierno de Baja California Sur, entre 2021 y 2026 fueron localizadas en la entidad 211 fosas clandestinas, de las que se recuperaron 275 osamentas, además de 81 restos humanos encontrados en superficie.⁴

Entre el 15 y el 26 de noviembre de 2021, una delegación del Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas (en adelante el “Comité” o “CED”) realizó una visita a México en trece entidades federativas. El informe correspondiente fue aprobado y publicado el 12 de abril de 2022. Sus hallazgos y recomendaciones constituyen uno de los diagnósticos internacionales más amplios sobre la situación de las desapariciones en el país, en las que se destacan 85 recomendaciones.⁵

El Comité señaló que la delincuencia organizada se había convertido en un perpetrador central de desapariciones en México, con distintos grados de

¹ Comisión Nacional de Búsqueda de Personas. (s. f.). Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPdNO): Versión estadística. Secretaría de Gobernación. Recuperado el 3 de septiembre de 2026, de <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

² Ibidem

³ Ibidem

⁴ Excélsior. (2026, 27 de julio). BCS, paraíso turístico cimentado sobre fosas; reportan 211 entierros ilegales de 2021 a 2026. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/bcs-paraíso-turístico-cimentado-sobre-fosas-reportan-211-entierros-ilegales-2021-2026>

⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE]. (2022). Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas presenta informe de su visita a México. <https://www.gob.mx/sre/prensa/el-comite-contra-las-desapariciones-forzadas-de-las-naciones-unidas-presenta-informe-de-su-visita-a-mexico?state=published>





Sen. Susana Zatarain García

SENADORA DE LA REPÚBLICA



participación, aquiescencia u omisión de servidores públicos. También advirtió que la responsabilidad del Estado no se limita a los casos cometidos directamente por sus agentes, sino que puede actualizarse cuando organizaciones criminales actúan con aquiescencia estatal.⁶

Aunado a lo anterior, El Comité documentó que, al 26 de noviembre de 2021, únicamente entre el 2% y el 6% de los casos de desaparición de personas habían sido judicializados y que sólo se habían emitido 36 sentencias en casos de desaparición a nivel nacional. Esta situación llevó al Comité a advertir la existencia de una “impunidad casi absoluta” y a señalar que la impunidad en México constituye un rasgo estructural que favorece la reproducción y el encubrimiento de las desapariciones forzadas.⁷

El informe identificó, además, problemas de coordinación entre autoridades, deficiencias en los registros forenses y dificultades para relacionar información proveniente de distintos casos. Estas fallas afectan la búsqueda y la identificación de personas, pero también limitan la posibilidad de advertir patrones, redes de actuación y posibles vínculos entre autores materiales y agentes estatales.⁸

Posteriormente, se inició el procedimiento previsto en el artículo 34 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (en adelante la “Convención”) respecto de México, el Comité decidió, el 17 de abril de 2026, llevar con carácter urgente la situación relativa a las desapariciones forzadas en México a la consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esa misma decisión observó que las investigaciones no suelen esclarecer los supuestos vínculos entre autoridades y grupos delictivos y advirtió que la utilización de tipos penales distintos puede generar investigaciones fragmentadas que invisibilicen la desaparición forzada.

⁶ Comité contra la Desaparición Forzada. (2022, 12 de abril). Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención. <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>

⁷ Ibidem

⁸ Ibidem





Sen. Susana Zatarain García

SENADORA DE LA REPÚBLICA



Asimismo, planteó la necesidad de fortalecer la investigación exhaustiva de las alegaciones de desaparición forzada y de los vínculos entre personas servidoras públicas y el crimen organizado.⁹

De manera coincidente, organizaciones especializadas han señalado que la fragmentación de las investigaciones y la falta de análisis conjunto de casos con características comunes pueden dificultar la identificación de patrones, estructuras de actuación, cadenas de mando y posibles relaciones entre autores materiales y agentes estatales. La Federación Internacional de Derechos Humanos ha destacado la necesidad de que la investigación no se limite a la identificación de los autores materiales, sino que examine los posibles niveles de participación, apoyo o aquiescencia de agentes del Estado.¹⁰

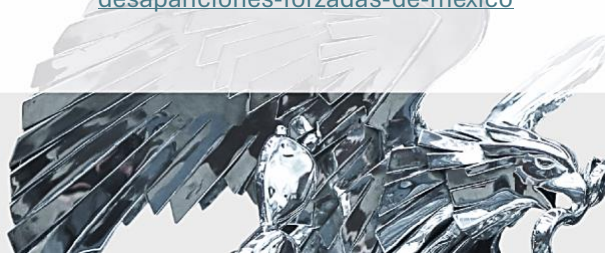
Lo anterior evidencia que el problema normativo no consiste en la inexistencia absoluta de deberes de investigación. Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (en adelante la “Ley General”) ya reconoce los principios de efectividad, exhaustividad y debida diligencia, y dispone que los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares sean perseguidos de oficio.

El vacío que esta iniciativa busca atender es más específico: la legislación no establece de manera expresa una regla que obligue al Ministerio Público, cualquiera que sea la calificación jurídica inicial de los hechos, a verificar de forma sistemática y documentada la posible intervención de personas servidoras públicas, ni a fundar y motivar el descarte de esa línea de investigación. Esta ausencia puede propiciar que la clasificación inicial condicione, de facto, el alcance de la investigación.

El artículo 27 de la Ley General establece dos hipótesis relevantes para el delito de desaparición forzada: la comisión directa por una persona servidora pública y la

⁹ Comité contra la Desaparición Forzada. (2026, 17 de abril). Decisión adoptada por el Comité en virtud del artículo 34 de la Convención relativa a México (CED/C/MEX/A.34/D/1). Naciones Unidas. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2FC%2FMEX%2FA.34%2FD%2F1&Lang=es

¹⁰ Federación Internacional de Derechos Humanos [FIDH]. (2026). Comité contra la Desaparición Forzada remite la situación en México a la Asamblea General de la ONU: Explicación del procedimiento del Artículo 34. <https://www.fidh.org/es/region/americas/mexico/decision-historica-el-ced-lleva-las-desapariciones-forzadas-de-mexico>





Sen. Susana Zatarain García

SENADORA DE LA REPÚBLICA



comisión por una persona particular que actúe con autorización, apoyo o aquiescencia de una persona servidora pública. En ambos supuestos, la privación de la libertad debe estar seguida de la abstención o negativa a reconocerla o a proporcionar información sobre esta o sobre la suerte, destino o paradero de la persona.

Por su parte, el artículo 28 sanciona al servidor público o al particular que, con autorización, apoyo o aquiescencia de una persona servidora pública, oculte o se niegue a proporcionar información sobre la privación de la libertad o el paradero de una persona detenida, u oculte a una persona detenida. El artículo 34 contiene un tipo penal distinto para la desaparición cometida por particulares cuando no se actualiza la intervención estatal exigida por los artículos 27 o 28.

Esta distinción es congruente con el derecho internacional. El artículo 2 de la Convención incorpora al concepto de desaparición forzada la privación de libertad realizada por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida. A su vez, el artículo 3 obliga a adoptar medidas apropiadas para investigar las conductas de naturaleza semejante realizadas sin esa intervención estatal.

En consecuencia, la sola identificación de una persona particular como autora material de la privación de la libertad no permite definir, por sí misma, la clasificación jurídica del hecho. La investigación debe esclarecer tanto si existió intervención directa de una persona servidora pública como si el particular actuó con su autorización, apoyo o aquiescencia, además de verificar la concurrencia de los demás elementos exigidos por los artículos 27 o 28 de la Ley General.

La propia Ley General contiene reglas que permiten advertir la necesidad de esta precisión. El artículo 22 obliga al agente del Ministerio Público que, al investigar delitos distintos, advierta la probable comisión de alguno de los delitos previstos en la Ley, a identificarlo y remitir copia de la investigación a la Fiscalía Especializada competente.

Sin embargo, esa disposición opera una vez que la probable comisión del delito ya fue advertida; no establece expresamente el deber previo y permanente de





Sen. Susana Zatarain García

SENADORA DE LA REPÚBLICA



examinar, desde el inicio de la investigación por desaparición, la posible intervención de personas servidoras públicas ni las condiciones para documentar y, en su caso, descartar esa hipótesis.

El artículo 12.2 de la Convención dispone que, cuando existan motivos razonables para creer que una persona ha sido sometida a desaparición forzada, las autoridades competentes deben iniciar una investigación aun cuando no se haya presentado denuncia formal. Esta obligación debe interpretarse de manera sistemática con los principios de efectividad, exhaustividad y debida diligencia previstos en el artículo 5 de la Ley General. La reforma propuesta desarrolla esos estándares en una regla específica de investigación, sin trasladar a la víctima o a sus familiares la carga de identificar o acreditar previamente la posible intervención estatal.

Asimismo, la adecuación de la hipótesis jurídica debe preservar la naturaleza progresiva de la investigación penal. Conforme al artículo 311 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la calificación jurídica que el Ministerio Público formula en la audiencia inicial es preliminar.

Por ello, la reforma no pretende imponer una declaración anticipada de responsabilidad, sino establecer que, cuando los datos de prueba permitan sostener razonablemente la probable concurrencia de los elementos previstos en los artículos 27 o 28 de la Ley General, el Ministerio Público adecue sin demora y de manera fundada y motivada la clasificación jurídica utilizada para conducir la investigación y, cuando corresponda, la calificación jurídica preliminar que se formule en el proceso.

En concreto, se propone establecer que, en toda investigación iniciada con motivo de la desaparición de una persona, el Ministerio Público investigue de oficio, con debida diligencia y exhaustividad, la posible actualización de las conductas previstas en los artículos 27 y 28, incluidas tanto la intervención directa de personas servidoras públicas como la actuación de particulares con su autorización, apoyo o aquiescencia.

La obligación deberá cumplirse con independencia de la calificación jurídica inicial de los hechos, cualquiera que ésta sea, incluida la desaparición cometida por particulares, y sin necesidad de que la víctima, sus familiares, representantes, colectivos de búsqueda o terceras personas señalen expresamente una posible





Sen. Susana Zatarain García

SENADORA DE LA REPÚBLICA



intervención de autoridades. Con ello se busca impedir que la clasificación inicial cierre prematuramente líneas razonables de investigación.

La propuesta distingue expresamente entre los elementos de los tipos penales y los datos que pueden orientar la investigación. De esta manera, la colaboración, protección, tolerancia, ocultamiento, encubrimiento u otros vínculos relevantes deberán investigarse cuando puedan constituir indicios de intervención directa, autorización, apoyo o aquiescencia, pero no se presumirá que tales circunstancias actualizan por sí mismas los delitos previstos en los artículos 27 o 28.

Adicionalmente, se propone que las diligencias practicadas para identificar, confirmar o descartar la posible intervención estatal queden expresamente documentadas en la carpeta de investigación; que el descarte de esa línea sea fundado y motivado; y que, cuando la naturaleza del caso lo requiera, se incorporen análisis de contexto que permitan identificar patrones, estructuras, vínculos entre casos, cadenas de mando y relaciones entre particulares y personas servidoras públicas.

Asimismo, cuando existan indicios de participación o posible interferencia de personas servidoras públicas pertenecientes a la institución que interviene en la investigación, deberán adoptarse medidas inmediatas para garantizar la independencia de las diligencias y preservar la evidencia, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley General y de las reglas de competencia y remisión previstas en los artículos 24 y 71.

Con la aprobación de esta reforma se busca transformar un deber general de debida diligencia en una obligación investigativa específica, verificable y documentada: que la posible intervención de personas servidoras públicas sea examinada de oficio; que ninguna clasificación jurídica inicial impida investigar una posible desaparición forzada; que la hipótesis jurídica se adecue cuando los datos de prueba así lo exijan; que se proteja la independencia de la investigación; y que el Protocolo Homologado de Investigación incorpore una metodología uniforme para aplicar estas reglas en todo el país. Con ello se fortalece la respuesta legislativa frente a las deficiencias señaladas por el Comité contra la Desaparición Forzada y se robustece el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado mexicano.





Sen. Susana Zatarain García

SENADORA DE LA REPÚBLICA



Para mayor claridad, se presenta el siguiente cuadro comparativo que incluye el texto propuesto:

LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
SIN CORRELATIVO	Artículo 23 Bis. En toda investigación iniciada con motivo de la desaparición de una persona, el agente del Ministerio Público deberá, desde su inicio y durante todo su desarrollo, investigar de oficio, con debida diligencia y exhaustividad, la posible actualización de las conductas previstas en los artículos 27 y 28 de esta Ley. Para tal efecto, deberá desarrollar las líneas razonables de investigación dirigidas a determinar la posible intervención directa de una persona servidora pública o la actuación de una persona particular con la autorización, apoyo o aquiescencia de una persona servidora pública. Esta obligación subsistirá con independencia de la calificación jurídica inicial de los hechos, cualquiera que ésta sea, incluida la desaparición cometida por particulares, y aun cuando la víctima, sus familiares, representantes, colectivos de búsqueda o terceras personas no hayan señalado la posible intervención de una persona servidora pública. La calificación inicial no podrá impedir, limitar, condicionar ni excluir el



Sen. Susana Zatarain García

SENADORA DE LA REPÚBLICA



	desarrollo de dichas líneas de investigación. Los datos o indicios relativos a colaboración, protección, tolerancia, ocultamiento, encubrimiento u otros vínculos relevantes entre personas servidoras públicas y los posibles autores materiales deberán ser investigados y valorados cuando puedan resultar pertinentes para determinar la existencia de intervención directa, autorización, apoyo o aquiescencia. Tales circunstancias no sustituirán, por sí mismas, los elementos de los tipos penales previstos en los artículos 27 y 28 de esta Ley. Cuando los datos de prueba permitan sostener razonablemente la probable concurrencia de los elementos de alguna de las conductas previstas en los artículos 27 o 28 de esta Ley, el Ministerio Público deberá adecuar, sin demora y de manera fundada y motivada, la clasificación jurídica utilizada para conducir la investigación y, en su caso, la calificación jurídica preliminar que corresponda conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales. Dicha adecuación no constituirá una determinación anticipada de responsabilidad penal. Deberá dejarse constancia expresa en la carpeta de investigación de las
--	---



Sen. Susana Zatarain García

SENADORA DE LA REPÚBLICA



diligencias practicadas para identificar, confirmar o descartar la posible intervención directa, autorización, apoyo o aquiescencia de personas servidoras públicas. La determinación de descartar esa línea de investigación deberá ser fundada y motivada. Cuando la naturaleza del caso lo requiera, deberán incorporarse análisis de contexto orientados a identificar patrones, estructuras, vínculos entre casos, cadenas de mando y relaciones entre particulares y personas servidoras públicas.

Quando existan indicios de que una persona servidora pública perteneciente a la fiscalía, institución o corporación que interviene en la investigación pudo participar en los hechos o interferir en su esclarecimiento, deberán adoptarse de inmediato las medidas de organización y resguardo necesarias para impedir su intervención o influencia en las diligencias y preservar la integridad de la información y de los indicios, sin perjuicio de las medidas previstas en el artículo 72 de esta Ley. Cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 24, deberá darse cumplimiento inmediato a las reglas de remisión y competencia previstas en esta Ley, en particular en sus artículos 22 y 71.





Sen. Susana Zatarain García

SENADORA DE LA REPÚBLICA



Por todo lo anterior, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 23 BIS A LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN DE LA POSIBLE INTERVENCIÓN DE PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS EN CASOS DE DESAPARICIÓN.

Artículo 23 Bis. En toda investigación iniciada con motivo de la desaparición de una persona, el agente del Ministerio Público deberá, desde su inicio y durante todo su desarrollo, investigar de oficio, con debida diligencia y exhaustividad, la posible actualización de las conductas previstas en los artículos 27 y 28 de esta Ley. Para tal efecto, deberá desarrollar las líneas razonables de investigación dirigidas a determinar la posible intervención directa de una persona servidora pública o la actuación de una persona particular con la autorización, apoyo o aquiescencia de una persona servidora pública.

Esta obligación subsistirá con independencia de la calificación jurídica inicial de los hechos, cualquiera que ésta sea, incluida la desaparición cometida por particulares, y aun cuando la víctima, sus familiares, representantes, colectivos de búsqueda o terceras personas no hayan señalado la posible intervención de una persona servidora pública. La calificación inicial no podrá impedir, limitar, condicionar ni excluir el desarrollo de dichas líneas de investigación.

Los datos o indicios relativos a colaboración, protección, tolerancia, ocultamiento, encubrimiento u otros vínculos relevantes entre personas servidoras públicas y los posibles autores materiales deberán ser investigados y valorados cuando puedan resultar pertinentes para determinar la existencia de intervención directa, autorización, apoyo o aquiescencia. Tales circunstancias no sustituirán, por sí mismas, los elementos de los tipos penales previstos en los artículos 27 y 28 de esta Ley.





Sen. Susana Zatarain García

SENADORA DE LA REPÚBLICA



Cuando los datos de prueba permitan sostener razonablemente la probable concurrencia de los elementos de alguna de las conductas previstas en los artículos 27 o 28 de esta Ley, el Ministerio Público deberá adecuar, sin demora y de manera fundada y motivada, la clasificación jurídica utilizada para conducir la investigación y, en su caso, la calificación jurídica preliminar que corresponda conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales. Dicha adecuación no constituirá una determinación anticipada de responsabilidad penal.

Deberá dejarse constancia expresa en la carpeta de investigación de las diligencias practicadas para identificar, confirmar o descartar la posible intervención directa, autorización, apoyo o aquiescencia de personas servidoras públicas. La determinación de descartar esa línea de investigación deberá ser fundada y motivada. Cuando la naturaleza del caso lo requiera, deberán incorporarse análisis de contexto orientados a identificar patrones, estructuras, vínculos entre casos, cadenas de mando y relaciones entre particulares y personas servidoras públicas.

Cuando existan indicios de que una persona servidora pública perteneciente a la fiscalía, institución o corporación que interviene en la investigación pudo participar en los hechos o interferir en su esclarecimiento, deberán adoptarse de inmediato las medidas de organización y resguardo necesarias para impedir su intervención o influencia en las diligencias y preservar la integridad de la información y de los indicios, sin perjuicio de las medidas previstas en el artículo 72 de esta Ley. Cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 24, deberá darse cumplimiento inmediato a las reglas de remisión y competencia previstas en esta Ley, en particular en sus artículos 22 y 71.

TRANSITORIOS

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





Sen. Susana Zatarain García

SENADORA DE LA REPÚBLICA



SEGUNDO. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, deberá actualizar el Protocolo Homologado de Investigación previsto en el artículo 99 de esta Ley, a fin de incorporar los criterios y la metodología necesarios para dar cumplimiento al artículo 23 Bis.

TERCERO. Las erogaciones que, en su caso, se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto durante el ejercicio fiscal correspondiente se cubrirán con cargo a los presupuestos aprobados para las autoridades responsables, sin perjuicio de que en los ejercicios fiscales subsecuentes se prevean los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones previstas en el presente Decreto.

Senado de la República, a ocho de septiembre de dos mil veintiséis

ATENTAMENTE

SENADORA SUSANA DEL CARMEN ZATARAIN GARCÍA.

