



Desapariciones forzadas e involuntarias

**MARCO LEGAL, POLÍTICAS PÚBLICAS
Y LÍNEAS DE ACCIÓN**

Desapariciones forzadas e involuntarias

**MARCO LEGAL, POLÍTICAS PÚBLICAS
Y LÍNEAS DE ACCIÓN**

DIRECTOR DE LA OBRA: Francisco Javier Rivas Rodríguez
AUTORES: Doria del Mar Vélez Salas, Manuel Alejandro Vélez Salas,
Yair Enrique Canízalez Madrigal y Christian Eduardo Díaz Chávez
COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN: Martell Izquierdo
DISEÑO EDITORIAL: Marbella Vianney Olmos Sánchez
FOTOGRAFÍA DE PORTADA: Alejandro Vélez

Primera edición, marzo de 2018

ISBN 978-607-9364-19-9

¿Cómo entender las desapariciones forzadas e involuntarias?
Perspectivas de política pública en México (obra completa)

ISBN 978-607-9364-42-7

Marco legal, políticas públicas y líneas de acción en materia de
desapariciones forzadas e involuntarias (fascículo 2)

**D.R. © OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO
DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD**

Boulevard Adolfo López Mateos No. 261, Piso 6,
Col. Los Alpes, Del. Álvaro Obregón, 01010, México, D.F.
www.onc.org.mx

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este material, por cualquier medio, sin el previo y expreso consentimiento por escrito del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad.

Desapariciones forzadas e involuntarias

MARCO LEGAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

Friedrich Naumann
STIFTUNG

FÜR DIE FREIHEIT



OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Presentación | 9 |
| Introducción | 11 |
| Agradecimientos especiales | 13 |
| 1. Marco jurídico en materia de desapariciones forzadas e involuntarias | 15 |
| A. Tipificación de la desaparición forzada e involuntaria en códigos penales, leyes y tratados internacionales de derechos humanos | 16 |
| B. Legislación estatal en materia de desapariciones forzadas e involuntarias | 23 |
| C. Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas | 33 |
| 2. Políticas públicas y líneas de acción | 41 |
| A. Antecedentes | 41 |
| B. Áreas de política | 47 |
| C. Retos prácticos para la implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas | 49 |
| D. Acciones recomendadas al Estado mexicano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos | 60 |

PRESENTACIÓN

México atraviesa una crisis de seguridad que no solo ha sido definida por la violencia y la persistencia de elevados índices de homicidios, secuestros, extorsiones o robos, sino por una serie de violaciones a derechos humanos que han afectado sistemáticamente nuestra vida individual y comunitaria. Lamentablemente, estas condiciones no son nuevas pues llevan mucho tiempo impactando nuestra vida cotidiana, al grado que nos hemos acostumbrado a escuchar cómo continúan perpetrándose ilícitos con plena impunidad.

Ante este contexto, lo que se esperaría es que nuestras autoridades se estuvieran avocando a la consolidación paulatina de un sistema de justicia eficaz, autónomo e independiente que pueda favorecer el acceso a la justicia a quienes han sido víctimas, generado sanciones que desincentiven este tipo de conductas. Sin embargo, la evidencia ha demostrado que la autoridad, lejos de investigar y procurar justicia, ha mantenido un proceso de revictimización de las personas que acuden a las instituciones de seguridad y procuración de justicia. Además, ello ha venido acompañado de la tolerancia y protección a funcionarios implicados en la comisión de delitos, lo cual institucionalmente facilita que existan procesos que permitan e inclusive estimulen los delitos de lesa humanidad.

Este es el caso de la desaparición forzada de personas, un fenómeno que para muchas personas sería impensable que fuera cometido en una sociedad democrática como la mexicana. Dadas las características constitutivas de la desaparición forzada, este es un ilícito que difícilmente se investiga, para el cual la estrategia socorrida por las autoridades consiste en descalificar la calidad moral de las víctimas. En un país en donde existe evidencia de decenas de miles de desaparecidos, el Estado no solo ha permitido que esto suceda, sino que en algunos casos ha sido autor material y para evitar cualquier responsabilidad se han enfocado en mostrar evidencia que las víctimas de una desaparición forzada son personas moralmente reprochables.

En el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) tomamos con mucha seriedad y responsabilidad el compromiso que asumimos por incidir en la implementación de normas jurídicas y políticas públicas en materia de seguridad, entendiendo que esta no puede existir si son violados los derechos humanos de una persona. Debido a la perspectiva de nuestro trabajo como organización, hemos emprendido una investigación de largo respiro que permite generar un diagnóstico puntual sobre las desapariciones forzadas e involuntarias desde una perspectiva de política pública. Esta tarea la hemos llevado a cabo con el objetivo de generar una mejora de la gobernanza en materia de desapariciones en México a través del análisis de las acciones emprendidas por las distintas autoridades de los niveles de gobierno, de la recuperación de la experiencia comparada internacional y del conocimiento de diversas asociaciones civiles y colectivos especializados.

Con la presentación del segundo fascículo titulado Marco legal, políticas públicas y líneas de acción en materia de desapariciones forzadas e involuntarias queremos centrarnos no solo en la identificación y análisis del marco normativo con el que se cuenta, sino también enfocarnos en las acciones que han sido realizadas y determinar si han tenido algún resultado para saber si vamos en la dirección correcta para atender esta crisis. Sin lugar a dudas, reconocemos que la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* representa un avance porque se tipifica la conducta de tal manera que se le da cabida a las desapariciones cometidas por particulares; porque se plantea la construcción de un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, así como una Comisión Nacional de Búsqueda y comisiones estatales de búsqueda; porque se está optando por la construcción y sistematización de información para mejorar las búsquedas de personas desaparecidas y no localizadas; entre otros aspectos. No obstante, la clave de que esto sea exitoso radica en la implementación y en la voluntad política de las autoridades.

Nuestro país no puede tolerar que una persona más sea desaparecida, no puede tolerar que familias y comunidades sufran por un delito que constantemente nos recuerda el peligro de vivir en México. Las autoridades mexicanas no pueden continuar ignorando las voces de los familiares de personas desaparecidas que claman porque efectivamente actúen y cumplan con las funciones que les corresponden para localizar a sus seres queridos.

En este sentido, es fundamental que los servidores públicos sean conscientes de que la ley, por si sola, no va a resolver el grave problema de desapariciones forzadas e involuntarias. Los mexicanos levantamos la voz para que la autoridad cumpla con su labor, que permita el natural desarrollo de toda la sociedad y vigile por la protección de los derechos humanos. Los mexicanos decimos no a una desaparición más, no a la violación de derechos fundamentales por parte del Estado, no a la revictimización.

FRANCISCO RIVAS
Director General

INTRODUCCIÓN

La necesidad de contar con un marco legal en materia de desapariciones ha sido una prioridad en los últimos años para el Poder Legislativo dado el contexto de inseguridad y violencia vigente en el país. La incidencia recurrente de desapariciones forzadas e involuntarias así como la falta de acciones efectivas de investigación de los casos y búsqueda de las personas revelan las carencias crónicas institucionales en esta materia.

Al igual que ocurre con los registros estadísticos, la respuesta gubernamental ha sido tardía e insuficiente. Si bien es deseable contar con un marco legal que especifique plenamente el arreglo institucional, las competencias y atribuciones de cada autoridad, las definiciones jurídicas relevantes, entre otros aspectos; la promulgación de leyes no es en sí mismo el fin último al que debiera aspirar el Estado. La implementación de leyes depende de múltiples factores para que se cumpla a cabalidad lo que se estableció en los ordenamientos.

En este sentido, contar con un marco legal en materia de desapariciones no será un logro a presumir en tanto no se aplique de forma activa por las autoridades designadas. Resulta esencial que exista presupuesto suficiente para llevar a cabo las acciones establecidas en los ordenamientos jurídicos. Además, requiere que haya funcionarios capacitados en las diversas tareas y que exista una interpretación común de dicho conjunto de normas.

Al ser un tema con un perfil público de alto impacto y con una trayectoria histórica de falta de resultados, las expectativas asociadas a la renovación del marco legal y su puesta en marcha son muy elevadas. La falta de voluntad y reconocimiento político que existe en algunas instituciones en torno al problema de las desapariciones también constituye un reto a superar en el corto plazo si se desea acelerar la implementación de la nueva ley.

En el documento anterior del ONC, referimos cómo asociaciones y colectivos especializados en la materia están emprendiendo iniciativas de registro y búsqueda con sus propios medios. Dichos registros sustituían parcialmente aquellos administrados por las autoridades federales y estatales y, en algunos casos, se caracterizaban por una mejor coordinación entre actividades de búsqueda, procedimientos forenses e incluso investigación de casos. Nuevamente, la participación de estas organizaciones fue clave para que se incorporaran ciertos aspectos en la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* promulgada el 17 de noviembre de 2017.

La renovación del marco legal no debe ser vista como una prioridad exclusivamente normativa que permita dar cumplimiento al conjunto de recomendaciones internacionales emitidas hasta el momento. Este fascículo identifica, en primera instancia, los elementos más importantes del marco jurídico mexicano (federal y estatal) e internacional vigente y, en segunda instancia, determinar los retos de la implementación de la ley recién promulgada.

El presente fascículo también presenta un inventario de las acciones y políticas implementadas en el ámbito nacional y estatal en la materia. A partir de dicho inventario, se analizará el grado de avance, coherencia, transparencia y sostenibilidad de las acciones emprendidas. A su vez, se presentará una ruta crítica y lineamientos generales a considerar para el diseño de políticas específicas.

La relevancia de este fascículo se explica por el fracaso existente en la materia. Tras una década, no se ha podido articular una política coherente, sostenible y evaluable. Este fracaso evidencia contundentemente la falta de interés y coordinación que debiera existir a la luz de la magnitud del problema. Asimismo, este fracaso se hace más visible al considerar cómo ha sido la respuesta institucional en casos emblemáticos como el de Ayotzinapa y Allende pues aun hoy no existen certezas en torno a lo sucedido. Pensar que tras diez años el logro más importante es la promulgación de una ley

que no hubiera sido posible sin la intervención directa de las asociaciones y colectivos, refleja claramente que resolver el problema de las desapariciones no constituye una prioridad para el gobierno.

Este fracaso puede entenderse desde múltiples perspectivas. Por un lado, un fracaso conceptual de los hacedores de política quienes no han logrado diseñar políticas públicas específicas que contribuyan a identificar los factores de riesgo de las desapariciones en las localidades, buenas prácticas de búsqueda e investigación, perfiles comunes de hechos ligados a desapariciones, entre otras acciones para idear soluciones pertinentes en sintonía con el funcionamiento del sistema de justicia penal.

Por otro lado, se trata de un fracaso institucional en la medida que resulta complejo identificar cuáles son las funciones y atribuciones de cada autoridad en la materia. Aunque parezca lógico que ciertas autoridades emprendan ciertas acciones, en la práctica esto no sucede así. En este documento daremos cuenta de múltiples ejemplos de lo anterior. Cabe destacar que el arreglo institucional que permea hasta el momento es resultado de coyunturas críticas y de la separación de atribuciones en función del tipo de fuero al que pertenece cada caso judicializado. Este arreglo no fomenta ningún grado de coordinación y tiene como consecuencias atrasos en la investigación y búsqueda de personas, diseminación de la información y pérdida de credibilidad.

Por último, desde la perspectiva histórica, se observa que el gobierno mexicano no ha sido capaz de entender que la solución al problema de las desapariciones forzadas e involuntarias no puede incluir únicamente al mismo gobierno. Requiere la participación directa de los familiares en la definición de prioridades, la redacción de leyes, el diseño de acciones y políticas y en la evaluación de estas. En otras palabras, su participación debe superar los ejercicios de observación y pasar a la toma de decisiones informada. Si las autoridades optan por imitar las estrategias de simulación emprendidas durante la Guerra Sucia, el fracaso continuará a costa de miles de víctimas directas e indirectas.

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

A través de este espacio queremos agradecer y reconocer a la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad (FNF), a su Directora, Birgitt Lamm y a todo su equipo, quienes han acompañado los esfuerzos del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) por el fortalecimiento del Estado de Derecho en México y el mundo.

En particular, gracias por su invaluable apoyo brindado para imprimir esta publicación que servirá como mecanismo para incidir en el acceso a la justicia para las víctimas de este país y mejorar tanto la transparencia como la rendición de cuentas.

Estamos seguros que en conjunto la FNF y el ONC seguiremos buscando el respeto de derechos y libertades de los individuos, así como de la sociedad en su conjunto.

1. MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE DESAPARICIONES FORZADAS E INVOLUNTARIAS

La desaparición forzada no es un fenómeno nuevo en la historia de México, sino que se ha tenido conocimiento de su comisión desde el periodo de la “Guerra Sucia” que se sitúa en la década de los setenta y ochenta durante las administraciones de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982). Aunado a ello, cabe mencionar que al menos desde mediados de los noventa hemos atestiguado la transformación de este delito en función de los sujetos activos, las víctimas y las finalidades que se persiguen mediante su comisión. Este cambio de patrón es sumamente significativo pues revela el surgimiento de las desapariciones involuntarias en nuestro país. Respecto a ello, Villarreal (2012) en *Historia de la desaparición. Nacimiento de una tecnología*, plantea que en dicha década “algunos generales, sometidos y condenados por la mismísima justicia militar, fueron los personajes que enlazaron la guerra sucia con el narco, los levantones son la práctica que recoge la tecnología represiva del Estado y la pone al servicio de esas fuerzas turbias en donde se vuelven indistinguibles los agentes del Estado y los del crimen organizado”.

Acorde con Villarreal, las primeras desapariciones cometidas dentro de este nuevo patrón fueron las de los agentes judiciales Rubén Díaz Moreno, Julio César Calvo Barrasa y Juan Gabriel Huerta Beltrán que ocurrieron el 5 de diciembre de 2000 en Tijuana, Baja California. Sin embargo, también es necesario tener presente lo mencionado por Robledo (2015) en *El laberinto de las sombras: desaparecer en el marco de la guerra contra las drogas*, respecto a que algunas años antes de esas desapariciones ya se había tenido conocimiento de casos en los cuales no solo se citó como responsables a las fuerzas armadas sino a otros actores relacionados con grupos delincuenciales. En relación con ello, la especialista señala que:

En el mes de agosto de 1997, el *New York Times* denunció la desaparición de por lo menos noventa personas en la frontera norte de México, entre ellas ocho ciudadanos estadounidenses, como resultado de detenciones por parte de oficiales del Estado mexicano, contratados por traficantes para eliminar rivales o castigar deudores [...] en otros casos, se denunció la desaparición de testigos clave en la persecución a los cárteles.

Este breve preámbulo histórico evidencia que, desde hace aproximadamente 50 años, la desaparición de personas no solo ha permanecido como una grave violación de derechos humanos asociada a prácticas represivas perpetradas por elementos del Estado, sino como estrategias de grupos delincuenciales utilizadas para optimizar sus negocios o para fortalecer su poder en determinado territorio. En este sentido, es evidente que se ha tenido el tiempo necesario para diseñar el marco normativo y las líneas de acción correspondientes para la búsqueda de las personas desaparecidas, para la investigación criminal y para la efectiva atención de las víctimas indirectas de este delito.

No obstante, el contexto actual brinda un escenario completamente distinto al esperado pues si bien se ha avanzado al grado de contar con una ley general específica en la materia; ello ha sido resultado de la presión ejercida por organismos internacionales y por la sociedad civil durante más de una década. Esto no ha sido exclusivo de la ley en cuestión, sino que se puede encontrar una situación similar en cuanto a la tipificación de la desaparición forzada, a los procesos y tratamiento de la información forense, entre otros. Debido a ello, en el Observatorio Nacional Ciudadano consideramos pertinente identificar cuáles son los elementos más importantes del marco jurídico mexicano (federal y estatal) e internacional vigente en relación con las desapariciones forzadas e involuntarias, con la finalidad de conocer los retos para su adecuada implementación. En este sentido, es fundamental partir del hecho que no basta contar con una normativa para resolver un problema y, muchos menos, si se trata de un delito frente al cual se ha carecido de voluntad política para atenderlo.

A. Tipificación de la desaparición forzada e involuntaria en códigos penales, leyes y tratados internacionales de derechos humanos

Contar con el tipo penal de una conducta delictiva no representa una mera cuestión enunciativa, sino que consiste en contar con la descripción precisa de las acciones u omisiones que constituyen el ilícito con el objetivo de asegurar los principios de seguridad jurídica, de equidad, de igualdad ante la ley, así como el debido proceso a la población. Por lo tanto, cuando se hace referencia a que determinado ilícito no se encuentra tipificado no se está hablando de algo menor, sino de un obstáculo para que la víctima pueda tener acceso a la justicia. Esto se torna aún más relevante si se trata de un delito que conlleva múltiples violaciones a los derechos humanos fundamentales como es el caso de la desaparición forzada de personas. Desde esta simple perspectiva, resulta sencillo entender la relevancia de las recomendaciones y el llamado del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como de otras organizaciones en torno a la tipificación de este delito acorde con los estándares internacionales.

Cabe recordar que las principales preocupaciones del GTDFI tras su primera misión a México del 18 al 31 de marzo de 2011, no solo versaban sobre la falta del tipo penal correspondiente en la mayoría de los códigos penales estatales, sino respecto al hecho de que el Código Penal Federal y de los estados que contaban con dicha tipificación no utilizaban la misma definición de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. En su momento, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (2011) a través de su informe dieron a conocer que la mayoría se refería:

sólo a actos cometidos por funcionarios públicos sin incluir la posibilidad de que las desapariciones forzadas sean perpetradas por grupos organizados o particulares que actúen en nombre del Gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o aquiescencia. La pena varía dependiendo de la jurisdicción. El castigo no es necesariamente proporcional a la gravedad del delito comparado con el de otros crímenes como el secuestro. La prescripción queda excluida en la mayoría de las legislaciones.

Dada la evolución y persistencia de las desapariciones en nuestro país, así como el aparente desinterés de las autoridades para atender es importante identificar cómo ha avanzado el estatus de la tipificación de esta conducta delictiva, así como las implicaciones de la implementación de la Ley General en *Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*. En este sentido, vale la pena recordar que antes de que dicho ordenamiento entrara en vigor, cinco entidades federativas no contaban con el tipo penal de desaparición forzada en sus respectivos códigos o normativas, las cuales eran: Campeche, Estado de México, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán. Sin embargo, acorde con lo previamente mencionado ello no significa que en el resto de las entidades federativas se contara con la expresión jurídica correspondiente que cumpliera con los estándares internacionales [1]. Si se realiza una revisión pormenorizada se pueden encontrar concepciones ligeramente disímiles de la desaparición forzada simplemente si se seleccionan tan solo un par de casos como, por ejemplo, el Artículo 195 Ter. del *Código Penal para el Estado de Zacatecas* y el Artículo 172 Bis. del *Código Penal para el Estado de Sinaloa* como se presenta a continuación:

Código Penal para el Estado de Zacatecas

Artículo 195 Ter. Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.

¹ LA HETEROGENEIDAD DE DESCRIPCIONES JURÍDICAS DE LA DESAPARICIÓN FORZADA QUE EXISTÍAN PREVIO A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY ESPECÍFICA EN LA MATERIA PUEDE APRECIARSE EN EL ANEXO 1 DISPONIBLE EN LA VERSIÓN DIGITAL DE ESTE DOCUMENTO PUBLICADO EN WWW.ONC.ORG.MX, EN EL CUAL SE PRESENTAN MATRICES QUE CONTIENEN LA TIPIFICACIÓN DE ESTA CONDUCTA EN LOS CÓDIGOS PENALES, ASÍ COMO EN LAS NORMATIVAS ESTATALES.

Código Penal para el Estado de Sinaloa

Artículo 172 Bis. Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público o la persona o grupo de personas que actuando con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado o sus servidores públicos, arreste, detenga, secuestre o prive de cualquier otra forma de su libertad a una persona, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento o el paradero de la persona desaparecida, con lo cual se le impide a ésta el ejercicio de recursos legales y las garantías procesales procedentes.

Si se realiza un análisis superficial de la tipificación de la desaparición forzada en ambas entidades federativas, es evidente que existen diferencias significativas tanto en términos del sujeto activo como de la constitución del acto per se. En relación con lo estipulado en el código de Zacatecas, únicamente se plantea como posible responsable al servidor público que haya sido partícipe, mientras que en Sinaloa no solo se considera a este sino a cualquier persona o grupo de personas. Por otro lado, en el primero de los ejemplos sobresale que la desaparición forzada no solo consiste en la participación directa en la detención legal o ilegal de las personas, sino que basta con que se propicie o mantenga intencionalmente el desconocimiento sobre su suerte y paradero. En el segundo caso presentado destaca que la desaparición se derive tanto de una detención como de un arresto, secuestro o cualquier otra forma de privación ilegal de la libertad. Además, en Sinaloa se establece que esta necesariamente se comete con la autorización, apoyo o aquiescencia de servidores públicos; que se niega la conducta en cuestión; que se oculta el paradero de la víctima y, a partir de ello, se le impide el acceso a recursos legales y garantías procesales.

Como lo refirió el GTDFI en el primer informe de su misión, otra de las diferencias existentes respecto al modo en que se ha tipificado la desaparición forzada es la sanción que se impone por su comisión. Al respecto, si bien se maneja un promedio de pena de 15 a 40 años de prisión sin considerar posibles agravantes; en al menos 16 códigos penales estatales se hace referencia a la posibilidad de disminuir la pena si se proporciona información que permita esclarecer los hechos o bien que contribuya a localizar a la persona desaparecida. Asimismo, también se logra observar que no en todos los códigos estatales que cuentan con el tipo penal de este ilícito se hace referencia a que quien lo cometa no tendrá derecho a gozar de la amnistía, indulto, remisión de la pena o cualquier otra medida análoga que lo exonere de su responsabilidad.

Debido a lo expuesto previamente, el que norme la Ley General en *Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* desde el 16 de enero de 2018, representa un avance en cuanto a la homologación de la expresión jurídica de este ilícito. Ello no solo se debe a que ahora se dispone de un tipo penal acorde con los estándares internacionales, sino que se cuenta con el tipo penal de desaparición cometida por particulares, a partir del cual se pretende atender el nuevo patrón de las desapariciones en México. ¿Cómo se definen dichas conductas en el nuevo ordenamiento jurídico?

Acorde con el Artículo 27 del capítulo tercero de la ley en cuestión, la desaparición forzada se comete cuando “el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero”. Adicionalmente, en el Artículo 28 se considera como constitutivo de esta conducta cuando el “servidor público, o el particular que con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, oculte o se niegue a proporcionar información sobre la privación de la libertad de una persona o sobre el paradero de una persona detenida, u oculte a una persona detenida en cualquier forma”. Si se analizan comparativamente estas disposiciones respecto a lo establecido en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y en la *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas* se aprecia que a partir de la ley específica en la materia se atienden los elementos constitutivos de esta conducta. Ello se puede observar claramente si se retoma el Artículo 2 de la Convención Internacional pues refiere que:

Se entenderá por “desaparición forzada” el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que ac-

túan 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.

Es necesario señalar que, la desaparición forzada no se encuentra tipificada de manera completamente homologada en la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, la *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* y el *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Sin embargo, estos instrumentos coinciden en que este delito es uno de los máximos ultrajes de la dignidad humana. Al respecto, Vélez (2016) en *Narrativas interdisciplinarias sobre desaparición de personas en México* refiere que ello “se deriva de la sustracción de la víctima de la protección de la ley para causarle graves sufrimientos, tanto a su familia y como a su círculo social cercano”.

Otro cambio que conlleva la implementación del nuevo ordenamiento jurídico versa en torno al incremento y homologación de la pena por la comisión de una desaparición forzada, ya que se estipula en el Artículo 30 que esta será de 40 a 60 años de prisión y de 10 000 a 20 000 días de multa. Además, se refiere que si el sujeto activo es un servidor público se destituirá e inhabilitará “hasta dos veces el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, a partir de que se cumpla con la pena de prisión”. Una más de las circunstancias que se toma en cuenta en torno a la sanción en materia de desapariciones forzadas es el que no se entregue al nacido de una víctima de este delito a la autoridad correspondiente o a los familiares pese a que se conozcan las circunstancias. La incorporación de este elemento es de suma relevancia no solo por la incidencia de mujeres desaparecidas, sino porque en el marco jurídico de las entidades federativas solo era contemplado en los códigos penales de Colima, Oaxaca y Veracruz. Inclusive se establece que se le impondrá una pena de 25 a 35 años de prisión a quien, con conocimiento de causa, aunque no sea partícipe directo de este ilícito, retenga o mantenga oculto al menor de edad que haya nacido durante el periodo de desaparición de la madre. Al incorporar estas disposiciones, se atiende el interés superior de los niños, uno de los rubros principales por los cuales vela la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, pues en el Artículo 20 de dicho instrumento se señala que:

Los Estados prevendrán y reprimirán la apropiación de hijos de padres de víctimas de una desaparición forzada o de niños nacidos durante el cautiverio de sus madres víctimas de la desaparición forzada y se esforzarán por buscar e identificar a esos niños para restituirlos a su familia de origen [...] La apropiación de niños de padres víctimas de desaparición forzada o de niños nacidos durante el cautiverio de una madre víctima de una desaparición forzada, así como la falsificación o supresión de documentos que atestigüen su verdadera identidad, constituyen delitos de naturaleza sumamente grave que deberán ser castigados como tales.

Respecto a las sanciones que amerita la comisión de desaparición forzada, la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* establece en el Artículo 32 que estas pueden aumentar hasta en una mitad cuando:

- I. Durante o después de la desaparición, la Persona Desaparecida muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de dicha desaparición, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito;
- II. La Persona Desaparecida sea niña, niño o adolescente, mujer, mujer embarazada, persona con discapacidad o persona mayor;
- III. La condición de persona migrante o afrodescendiente, la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena o cualquier otro equiparable, sea la motivación para cometer el delito;
- IV. La identidad de género o la orientación sexual de la víctima sea la motivación para cometer el delito;
- V. La persona haya sido desaparecida por su actividad como defensora de derechos humanos;
- VI. La persona haya sido desaparecida en razón de su labor como periodista;
- VII. La Persona Desaparecida sea integrante de las Instituciones de Seguridad Pública;

- VIII. El o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, relación laboral o de confianza con la víctima,
- IX. Los delitos se realicen con el propósito de impedir que las autoridades competentes conozcan de la comisión de otros delitos.

En relación con la desaparición cometida por particulares, acorde con el Artículo 34 de la ley específica en la materia quien incurre en dicho delito es “quien priva de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero”. Si se realiza una revisión de la pena contemplada en torno a esta modalidad de desaparición sobresale que, en términos generales sin considerar agravantes, esta es de 25 a 50 años de prisión y de 4 000 a 8 000 días multa. También se estipula que a quienes, conociendo las circunstancias, omitan entregar a quien haya nacido de una víctima de este delito a la autoridad o familiares se les impondrá una pena de 10 a 20 años de prisión y de 500 a 800 días multa. Es pertinente señalar que en el caso de este tipo de desapariciones también aplica lo establecido en el Artículo 32 respecto a las posibles agravantes de esta conducta.

Dada la relevancia que tiene conocer la verdad sobre este tipo de hechos y la localización de las personas desaparecidas, en el Artículo 33 de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* se contempla que las sanciones disminuirán en los siguientes casos:

- I. Si los autores o partícipes liberan a la víctima espontáneamente dentro de los diez días siguientes a la desaparición, disminuirán hasta en una mitad;
- II. Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que conduzca a la localización con vida de la Persona Desaparecida, disminuirán hasta en una tercera parte;
- III. Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que conduzca a la localización del cadáver o los restos humanos de la Persona Desaparecida, disminuirán hasta en una cuarta parte,
- IV. Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que permita esclarecer los hechos o identificar a los responsables, disminuirán hasta en una quinta parte.

Una de las cuestiones sobre las cuales han llamado la atención diversas organizaciones de la sociedad civil y especialistas desde hace varios años, ha sido que las sanciones impuestas para la desaparición forzada son menores que la establecida para otros ilícitos como es el caso del secuestro. Con la finalidad de identificar si dicha situación permanece, en la **Tabla 1** se hará una comparación en términos de las sanciones impuestas en la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro* y en la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* considerando si el delito fue cometido por un particular o bien por un servidor público, así como sus agravantes.

Tabla 1. Comparativa de sanciones previstas en materia de secuestro y desaparición de personas

| Característica | Secuestro | Desaparición |
|--|---------------------------------|-------------------------------|
| Cometido por un ciudadano o particular | De 40 a 80 años de prisión | De 25 a 50 años de prisión |
| | De 1 000 a 4 000 días multa | De 4 000 a 8 000 días multa |
| Cometido por un servidor público | De 50 a 100 años | De 40 a 70 años de prisión |
| | De 8 000 a 16 000 días de multa | De 10 000 a 20 000 días multa |

Elaborado por el ONC con base en la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro* y la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*

Asimismo, deben considerarse las diversas agravantes^[2] que puede tener cada uno de estos ilícitos, las cuales en el caso del secuestro van de 50 a 90 años de prisión y de 4 000 a 8 000 días multa. Mientras que en el caso de la desaparición se encuentra estipulado que las sanciones aumentarán hasta en una mitad. A partir de las penas presentadas, en el caso de los delitos cometidos por un servidor público y por un particular sin agravantes, destaca que la sanción de años en prisión puede ser mayor si se trata de un secuestro y no de una desaparición. Mientras que si se analiza la pena en función de los días multa se observa que estas pueden ser superiores cuando se comete una desaparición. No obstante, no debe perderse de vista que dependiendo de cómo se perpetren los hechos constitutivos de estos delitos y el resultado del daño o afcción que tenga la víctima, será la penalidad que el juez dicte al final de un proceso penal.

A raíz de la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad durante la administración del ex presidente Felipe Calderón y de la diversificación de las actividades de la delincuencia organizada, comenzó a ser cada vez más evidente el cambio de patrón de las desapariciones forzadas e involuntarias en México. Uno de los principales rasgos cualitativos que comenzó a adquirir este ilícito en la mayor parte del país, está relacionado con el manejo de los cuerpos de las víctimas a quienes se les llega a privar de la vida. Debido a ello, es pertinente tener en consideración los múltiples hallazgos de fosas clandestinas y casos emblemáticos en donde se encontró evidencia sobre la incineración o desintegración de restos humanos. En este sentido, vale la pena recordar el caso de Santiago Meza, alias “El Pozolero”, quien se encargó de disolver en sosa cáustica alrededor de 300 cuerpos que le fueron entregados por el grupo delincencial encabezado por los Arellano Félix en Tijuana.

Robledo (2012) en *Drama social y política del duelo de los familiares de desaparecidos en Tijuana en el marco de la Guerra contra el Narcotráfico* explica que Santiago Meza no ha sido el único que desempeñaba esa actividad, sino que han habido varias personas que se han dedicado a disolver cuerpos en químicos. Una de las hipótesis que la académica plantea alrededor de este fenómeno es que, al menos en Tijuana, este surgió como una manera para disminuir el impacto de la violencia en términos del número de bajas. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que estas prácticas adquiridas por los grupos delincuenciales han sido determinantes en el incremento de las desapariciones de personas en nuestro país y, a su vez, conlleva importantes retos forenses para la posible identificación de las víctimas. Esto no solo se debe al estado en el que pueden quedar los restos humanos expuestos a dichos procesos químicos, sino por la posible incapacidad de los sujetos activos de reconocer los rostros de los cuerpos que les fueron entregados.

En relación con ello, Mauleón (2009) en su artículo “Tijuana. En la colina de El Pozolero” recuerda el testimonio de Fernando Ocegueda^[3], presidente de la Asociación Unidos por los Desaparecidos en Baja California, que relata que los familiares de personas desaparecidas estaban esperanzados de que Santiago Meza pudiera darles información sobre sus seres queridos tras su detención. Sin embargo, “El Pozolero” les dio a conocer que nunca vio las caras de los cuerpos que disolvió pues se los entregaban con la cabeza envuelta en cinta canela.

Tener en cuenta este tipo de conductas asociadas a las desapariciones es importante dado que, la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* en su capítulo quinto hace referencia a ellas al contemplar en su Artículo 37 que “A quien oculte, deseche, incinere, sepulte, inhume, desintegre o destruya, total o

² LAS AGRAVANTES DE SECUESTRO ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO SON LAS SIGUIENTES: QUE SE REALICE EN CAMINO PÚBLICO O EN LUGAR DESPROTEGIDO O SOLITARIO; QUE QUIENES LA LLEVEN A CABO OBRÉN EN GRUPO DE DOS O MÁS PERSONAS; QUE SE REALICE CON VIOLENCIA; QUE PARA PRIVAR A UNA PERSONA DE SU LIBERTAD SE ALLANE EL INMUEBLE EN EL QUE ÉSTA SE ENCUENTRA; QUE LA VÍCTIMA SEA MENOR DE DIECIOCHO AÑOS O MAYOR DE SESENTA AÑOS DE EDAD, O QUE POR CUALQUIER OTRA CIRCUNSTANCIA NO TENGA CAPACIDAD PARA COMPRENDER EL SIGNIFICADO DEL HECHO O CAPACIDAD DE RESISTIRLO; QUE LA VÍCTIMA SE UNA MEJOR EN ESTADO DE GRAVIDEZ.

³ FERNANDO OCEGUEDA, PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN UNIDOS POR LOS DESAPARECIDOS EN BAJA CALIFORNIA, SE HA DEDICADO A INVESTIGAR LA DESAPARICIÓN DE SU HIJO FERNANDO OCEGUEDA RUELAS DESDE QUE FUE SECUESTRAO EN FEBRERO DE 2007, ASÍ COMO LA DE OTRAS PERSONAS DESAPARECIDAS EN BAJA CALIFORNIA.

parcialmente, restos de un ser humano o el cadáver de una persona, con el fin de ocultar la comisión de un delito, se le impondrá una pena de quince a veinte años de prisión y de mil a mil quinientos días multa”. Cabe mencionar que previo a esta disposición normativa se puede encontrar una referencia a este tipo de conductas en el capítulo único del *Código Penal Federal* referente a la violación de las leyes sobre inhumaciones y exhumaciones, puesto que en el Artículo 280 se estipula que le corresponde una sanción de tres días a dos años o de 30 a 90 días multa:

- I. Al que oculte, destruya o sepulse un cadáver o un feto humanos, sin la orden de la autoridad que deba darla o sin los requisitos que exijan los Códigos Civil y Sanitario o leyes especiales.
- II. Al que oculte, destruya, o sin la licencia correspondiente sepulse el cadáver de una persona, siempre que la muerte haya sido consecuencia de golpes, heridas y otras lesiones, si el reo sabía esa circunstancia.

Además, en el Artículo 280 Bis. del *Código Penal Federal* se dispone que “Se impondrá pena de cinco a ocho años de prisión y de quinientos a mil días de multa, a quien incinere, sepulse, desintegre o destruya total o parcial el cadáver o restos humanos de una persona no identificada, sin autorización de las autoridades competentes en la materia”. Por lo tanto, a partir de la entrada en vigor de la ley específica en la materia se puede apreciar un incremento de la sanción por la comisión de este tipo de conductas.

En el capítulo quinto de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* también se establece que los siguientes delitos de un servidor público están asociados con la desaparición de personas: cuando impida injustificadamente el acceso previamente autorizado a las autoridades encargadas de la búsqueda de personas desaparecidas y cuando obstaculice dolosamente las acciones de búsqueda e investigación. Asimismo, se considera dentro de este de ámbito de conductas, cuando una persona con conocimiento del paradero o destino final de un niño nacido de una persona desaparecida no proporcione información, así como si falsifica, oculta o destruye documentos que prueben la verdadera identidad de dicho menor de edad.

Tras la revisión general de las conductas descritas en la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* es incuestionable que se ha avanzado en cuanto a la definición y homologación de los tipos penales de estos ilícitos. No obstante, es necesario tener presente que ello no elimina las dificultades que se pueden enfrentar al interponer denuncias por desaparición forzada o cometida por particulares y buscar que se investiguen como tales los hechos reportados. Principalmente, esta situación se podría deber a los siguientes factores:

- a. Reticencia de las autoridades por reconocer la incidencia de este tipo de delitos que implican múltiples violaciones a derechos humanos;
- b. Desconocimiento de los agentes del ministerio público de las características particulares de las desapariciones forzadas y aquellas cometidas por particulares;
- c. Negligencia por parte de las autoridades de las instituciones de procuración de justicia;
- d. Desconocimiento e inadecuada interpretación de la ley por parte de los agentes del ministerio público;
- e. Confusión en torno a los tipos penales de desaparición forzada y la desaparición cometida por particulares en relación con los supuestos de secuestro establecidos en la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*.

La promulgación y entrada en vigor de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* representa exclusivamente un primer paso para reconocer la incidencia de estos graves delitos y violaciones a derechos humanos en nuestro país. Sin embargo, como se mencionó anteriormente puede existir una reticencia de las autoridades de procuración de justicia de aceptar que dichos ilícitos se cometen en el país. Esto no debe causar sorpresa alguna pues implicaría aceptar no solo que se cometen graves violaciones de derechos humanos en el país, sino también crímenes de lesa humanidad si se comprueba que

son perpetrada sistemáticamente y en circunstancias determinadas en el derecho internacional. Vélez (2016) retomando a Cassese (2009) expresa que la clasificación como crimen de lesa humanidad conlleva distintas implicaciones, ya que “dado lo establecido en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg y en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; la desaparición forzada de personas quedaría sujeta al segundo principio de Núremberg, el cual “afirma que existe responsabilidad penal con arreglo al derecho internacional incluso si el derecho interno no sanciona un acto que constituye delito de derecho internacional””.

Respecto al segundo de los factores enlistados, se han reportado diversos casos en los cuales funcionarios de las instituciones de procuración de justicia entienden y consideran este tipo de hechos como una mera privación ilegal de la libertad o bien como una simple ausencia. Esto significa que ignoran o relativizan el resto de los elementos constitutivos de este ilícito, como es el caso de: la falta de información y reconocimiento tanto de la privación ilegal de la libertad como la participación o aquiescencia de agentes estatales, la negación de datos sobre suerte y paradero de la persona, así como el impedimento del ejercicio de recursos legales y garantías procesales. Por lo tanto, el desconocimiento de estos rasgos de las desapariciones tiene un impacto significativo en la búsqueda de personas como en la investigación de casos en nuestro país.

En el Observatorio consideramos que otra de las circunstancias que puede dificultar en términos prácticos el reconocimiento de las desapariciones en México, es la falta de conocimiento de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*. En relación con esta posibilidad es pertinente recordar uno de los hallazgos de nuestro estudio Análisis integral del secuestro en México. Cómo entender esta problemática, respecto a que no se están registrando todos los posibles supuestos de secuestro contemplados en su Artículo 9 que son los siguientes:

- a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;
- b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;
- c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o
- d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro.

A raíz de la investigación realizada se encontró que, entre los funcionarios de las instituciones de procuración de justicia existen criterios disímiles para considerar cuando se trata o no de un secuestro. La evidencia recabada dio cuenta que generalmente solo se reconoce como secuestro cuando se obtiene un rescate o beneficio económico. Cabe mencionar que también las estadísticas de carpetas de investigación reportadas al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) mediante el *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15*, reflejan dicha falta de conocimiento o confusión respecto al marco normativo específico en la materia. El ejemplo más claro se aprecia en las estadísticas de secuestro exprés, ya que solo se tiene un reporte de cinco carpetas de investigación en 2016, mientras que en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) se estiman alrededor de 45 887 casos en el mismo año a partir de las respuestas de las personas encuestadas.

Otra dificultad que se puede enfrentar consiste en la confusión que en torno a los tipos penales de desaparición forzada y la desaparición cometida por particulares en relación con los supuestos de secuestro establecidos en el Artículo 9 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro. Esto no representa algo menor, sino que es suma relevancia distinguir de manera precisa estas conductas delictivas dadas las implicaciones de cada una de ellas. Respecto a este tema, Vélez (2016) explica:

la diferencia entre las desapariciones forzadas y el secuestro, la primera de ellas debe ser entendida como una violación múltiple y continuada de numerosos derechos humanos reconocidos que los Estados están obligados a respetar y garantizar. Además, debe referirse que el fin último de la desaparición forzada no es la privación ilegal de la libertad sino que ésta es el medio para acceder a la víctima a la víctima,

reprimirla y mantenerla oculta según sean las intenciones del sujeto activo. En el caso del secuestro, el fin último es la privación ilegal de la libertad de la víctima con distintos fines que generalmente son de índole económica.

Es necesario destacar que independientemente del delito que se trate, el agente del ministerio público tiene la obligación de iniciar carpeta de investigación de manera oficiosa y ambos ilícitos son imprescriptibles, es decir, que no pierden vigencia por el paso del tiempo. Por lo tanto, pese a la entrada en vigor de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* aún persisten retos fundamentales que deben franquearse al interior de las instituciones de procuración e impartición de justicia, inicialmente mediante capacitación y sensibilización en torno a las desapariciones de personas en México.

B. Legislación estatal en materia de desapariciones forzadas e involuntarias

La persistencia de la comisión de desapariciones forzadas e involuntarias, los escasos o nulos procesos de búsqueda emprendidos por las instituciones de seguridad y procuración de justicia, la falta de localización de personas desaparecidas y la impunidad que priva en la materia; han sido determinantes en la crisis de seguridad y derechos humanos que enfrenta México. Este no ha sido un problema que deba ser atendido exclusivamente por la federación, sino que también se requieren acciones que sean impulsadas e implementadas por los gobiernos estatales. La respuesta de estos últimos ha sido lenta y, en muchas ocasiones, solo se ha generado debido a la presión de organizaciones conformadas por familiares de personas desaparecidas.

Una de las primeras aproximaciones para identificar las características de dicha respuesta estatal consiste en ubicar si normativamente cuentan con lo necesario para atender lo que requieren las víctimas directas e indirectas de estos delitos. Desde esta perspectiva, si se revisa la legislación estatal encontramos que siete entidades federativas cuentan con una ley específica en materia de desapariciones forzadas, que son: Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Morelos, Nuevo León y Querétaro. Uno de los rasgos sobresalientes de estas leyes es que la mayoría de ellas fueron publicadas entre 2014 y 2015, es decir, varios años después de que se comenzara a presentar el nuevo patrón de desapariciones. Guerrero es la única entidad federativa que cuenta con la ley correspondientes desde 2005. Otro caso que es importante destacar es el de la Ciudad de México, puesto que esta entidad no solo contaba con una ley previa para el Distrito Federal a 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*, sino que en noviembre de 2017 publicó una nueva ley con obligaciones adicionales para las autoridades estatales en cuanto a la reparación del daño.

Mapa 1. Entidades federativas que cuentan con una ley específica en materia de desapariciones forzadas



Elaborado por el ONC

Si se analizan las leyes en materia de desaparición forzadas de las entidades federativas mencionadas, se observa que la mayoría de ellas tienen por objeto la prevención, inhibición y sanción de este delito, así como la reparación integral del daño. Sin embargo, se encuentran los casos particulares de legislaciones que contemplan otros aspectos de los derechos de las víctimas directas e indirectas de este delito como en la de Coahuila, Ciudad de México, Nuevo León y Querétaro, en las cuales como parte de sus objetos se hace referencia al derecho a la verdad, a la identidad, a la personalidad jurídica o a la justicia. Sobresale que en la ley de Morelos se plantea que mediante dicho marco normativo se pretende erradicar la desaparición forzada en la entidad. Los fines que se persiguen puntualmente a través de las legislaciones estatales específicas en la materia se presentan en la [Tabla 2](#).

Tabla 2. Objetivos de las leyes en materia de desaparición forzada de Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Morelos, Nuevo León y Querétaro

| Entidad federativa | Objetivos |
|--------------------|--|
| Chiapas | Prevenir la desaparición forzada de personas. |
| | Inhibir la práctica de la desaparición forzada de personas, así como no permitir, ni tolerar ésta aún en estados de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales. |
| | Sancionar a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo. |
| | Establecer las medidas de reparación integral del daño para las víctimas del delito de desaparición forzada de personas. |
| Ciudad de México | Prevenir y combatir la desaparición de personas. |
| | Sancionar a los autores, partícipes y cómplices del delito de desaparición. |
| | Realizar acciones encaminadas al descubrimiento de la verdad ocurrida con las personas desaparecidas, así como la pronta localización de su paradero. |
| | Brindar apoyo a las víctimas directas, indirectas y potenciales, así como a testigos de los principales delitos tipificados en la ley, reconociendo sus derechos y estableciendo las medidas necesarias para garantizar su protección. |
| | Dar certeza jurídica a las víctimas indirectas del delito de desaparición, garantizando el derecho a la verdad en todo momento, además de establecer procesos civiles más ágiles y expeditos en la declaración de ausencia de las víctimas del delito de desaparición forzada y desaparición por particulares. |
| | Administrar en su caso, el tratamiento de los cuerpos humanos sin vida, y el manejo de la información relativa a las personas desaparecidas y fallecidas, buscando en todo momento la protección de los datos personales de estas |
| | Implementación de un proceso de reparación de daños para las víctimas del delito de desaparición forzada. |

| Entidad federativa | Objetivos |
|--------------------|--|
| Coahuila | Reconocer y garantizar los derechos a la identidad y personalidad jurídica de la víctima sometida a desaparición. |
| | Otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a sus familiares o cualquier persona que tenga una relación afectiva inmediata y cotidiana con la víctima. |
| Guerrero | Prevenir la desaparición forzada de personas. |
| | Inhibir la práctica de la desaparición forzada de personas, así como no permitir, ni tolerar ésta aún en estados de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales. |
| | Sancionar a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo. |
| | Establecer las medidas de reparación integral del daño para las víctimas del delito de desaparición forzada de personas. |
| Morelos | Proteger a toda persona contra la desaparición forzada. |
| | Atender, prevenir y erradicar la desaparición forzada. |
| Nuevo León | Reconocer y garantizar la continuidad de la identidad y personalidad jurídica de manera expedita a las víctimas indirectas de la persona desaparecida involuntariamente por hechos violentos, a fin de que judicialmente se determine la representación de los intereses y derechos de dicha persona, aun y cuando no se conozca la identidad del responsable y sin importarle el resultado de las indagaciones al respecto. |
| Querétaro | Prevenir la desaparición de personas. |
| | Tipificar los delitos de desaparición forzada y desaparición de personas por particulares |
| | Inhibir la práctica de la desaparición de personas, así como no permitir, ni tolerar esta bajo ninguna circunstancia, incluyendo en situaciones de posible emergencia, peligro, disturbio público, catástrofe natural o cualquier otra. |
| | Sancionar a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición de personas, así como la tentativa de comisión del mismo. |
| | Dar pleno reconocimiento y efectividad a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación del daño. |

Elaborado por el ONC con base en la *Ley para la Prevención y Sanción de la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Chiapas*; la *Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición por Particulares en la Ciudad de México*; la *Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas en el Estado de Coahuila de Zaragoza*; la *Ley para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Guerrero*; la *Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Desaparición Forzada de Personas para el Estado de Morelos*; la *Ley que Regula el Procedimiento de Emisión de la Declaratoria de Ausencia por Desaparición en el Estado de Nuevo León*; y, la *Ley para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Desaparición de Personas en el Estado de Querétaro*.

Si se revisan detalladamente cada de las leyes estatales específicas es evidente que presentan aproximaciones distintas frente a la desaparición forzada e involuntaria. En el caso de la *Ley para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Guerrero* que fue publicada el 14 de octubre de 2005, se aprecia que solo se considera la desaparición forzada y que, principalmente, en esta se hace referencia a: la tipificación del delito con sus respectivas sanciones, agravantes, los supuestos por los cuales se puede disminuir la pena correspondiente; la protección que debe brindar la Procuraduría General de Justicia del Estado tanto a testigos como a víctimas; la facultad de la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos (Coddhum) para que denuncie o coadyuve en la investigación y persecución del ilícito; los elementos que debe tomar en cuenta un juez que conozca de algún caso de desaparición forzada; así como, las características generales de la reparación del daño en el ámbito personal, familiar, comunitario y organizativo de la persona desaparecida.

El que se cuente con esta ley en Guerrero es un logro principalmente de organizaciones de la sociedad civil y de la Coddhum. A pesar del avance que representa en términos normativos, esto no ha tenido un impacto muy significativo, el ejemplo más claro se puede apreciar en el caso de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa. Al respecto, Tirado y Vela (2015) en la nota titulada “Guerrero guardó ley que resolvería caso Ayotzinapa”, dan a conocer declaraciones de Ignacio Morales Lechuga, extitular de la Procuraduría General de la República (PGR), mediante las cuales expresó que:

Hubo un manejo equivocado del caso y fue erróneo no haber utilizado un instrumento jurídico tan eficiente como esta ley en el caso Iguala. Era muy clara en su aplicación: porque define el delito de desaparición forzada ya sea cometido por una autoridad, como en este caso que estaría representada por los policías, o por civiles ya que también participó un grupo de narcos de Guerrero Unidos. De haber sido acusados por desaparición forzada, hubiera sido más ágil la detención de funcionarios de alto nivel en el estado; ya que pueden ser consignados todos aquellos que “participaron en el hecho, e incluso los que cometieron omisión, que al final contribuyeron al mismo resultado”.

Lo sucedido en relación con el caso Ayotzinapa en cuanto a la aparente falta de aplicación de la *Ley para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Guerrero* demuestra que para atender las desapariciones forzadas e involuntarias no basta con que se cuente con el marco normativo correspondiente. Se requiere que las autoridades respectivas tengan la voluntad y compromiso en su implementación con un enfoque de transparencia y rendición de cuentas.

Por su parte, algunas de las particularidades de la *Ley para la Prevención y Sanción de la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Chiapas* publicada el 27 de noviembre de 2014, consisten en que cuenta con un capítulo enfocado en la desaparición forzada de inmigrantes, así como de niños, niñas y adolescentes. En relación con las desapariciones de inmigrante, se aprecia que se considera como agravante del ilícito y algunas de las principales medidas que se establecen son las siguientes:

- a. Brindar el apoyo y facilidades para que se puedan ejercer las acciones legales necesarias a favor de la persona desaparecida hasta dar con su paradero y su puesta en libertad o, en su defecto, de los restos corpóreos y apoyo en el traslado de sus restos a su lugar de origen;
- b. Mantener a la persona inmigrante privada de su libertad en lugares de detención oficialmente reconocidos y presentarla sin demora, conforme a la legislación respectiva, a la autoridad judicial competente;
- c. Cooperar con las autoridades de los países de origen de las personas inmigrantes en la búsqueda, identificación, localización y restitución de menores que hubiesen sido trasladados o retenidos en el estado, como consecuencia de la desaparición forzada de sus padres o tutores;
- d. Informar inmediatamente sobre la privación de la libertad de persona inmigrante a las autoridades competentes.

Si bien es importante que esta grave faceta del ilícito se reconozca en el marco jurídico de Chiapas, una entidad en la cual se han reportado múltiples desapariciones de migrantes centroamericanos e indígenas, ello aún no se ha traducido en la solución efectiva de las mismas. En este sentido, se continúa teniendo conocimiento de desapariciones forzadas cometidas por funcionarios del Instituto

Nacional de Migración (INM), solo hay que recordar el caso de una joven mexicana de 17 años que tras ser confundida por guatemalteca fue detenida por agentes de dicha institución, sin que hasta el momento se conozca información sobre destino o paradero. Respecto a este caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió una recomendación por desaparición forzada, violación a la libertad de tránsito y por discriminación dirigida al INM, PGR, Fiscalía General del Estado de Chiapas y al gobierno de dicha entidad federativa.

Otro ejemplo de que se requiere más que un marco normativo para que haya resultados en materia de desapariciones forzadas e involuntarias de personas son las denuncias del Comité Familias Unidas de Chiapas Buscando a Nuestro Migrantes “Junax Ko’tanik”⁴. Mediante un comunicado emitido el 20 de abril de 2017, sus integrantes dieron a conocer que el 24 de julio de 2015 realizaron 19 denuncias ante la institución estatal de procuración de justicia solicitando que se llevaran a cabo las diligencias necesarias para la búsqueda, localización e investigación de los migrantes desaparecidos; que coadyuven con diversas dependencias gubernamentales de México y Estados Unidos, entre las que se encuentra principalmente la CNDH para encontrar a las personas desaparecidas e investigar sus respectivos casos.

En cuanto la *Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Desaparición Forzada de Personas para el Estado de Morelos* publicada el 26 de marzo de 2015, sobresale que a diferencia de la de Guerrero y Chiapas, en esta se establecen como principios rectores el derecho a la verdad, a la memoria, a la justicia, a la restitución integral, a las garantías efectivas de no repetición, al respeto a la dignidad y a la no discriminación. Hace referencia que como parte del modelo de prevención, atención y erradicación de este delito se implemente un protocolo específico en la materia, se publique la ficha informática con datos de media filiación de la víctima. Además, se menciona la conformación de una base de datos de personas desaparecidas, así como de un registro con información de personas fallecidas que se encuentran en calidad de desconocidas en el Servicio Médico Forense o en las fosas comunes designadas por la Fiscalía General.

Otras particularidades de la legislación de Morelos son que se establece la generación de la “Alerta de violencia por desaparición forzada” para recuperar la memoria histórica de los hechos y conocer la verdad jurídica, que consiste en el establecimiento de un grupo interinstitucional con participación de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones emprendidas y elaborar reportes especiales en la materia. Asimismo, se plantea la creación del “Mecanismo estatal para la atención de víctimas y familiares de las personas desaparecidas”, el cual tendrá conocimiento de los casos de desaparición forzada de personas a través del ministerio público después de que se haya presentado la denuncia correspondiente. Es importante considerar que quien se encarga de la coordinación del mecanismo, debe recibir los informes de casos de desaparición forzada y convocar al Consejo Consultivo creado para dictar las medidas cautelares correspondientes para que sean implementadas en un plazo máximo de 24 horas; para solicitarle a la Comisión de Derechos Humanos que brinde la asesoría jurídica respectiva; y, para realizar un análisis psicosocial del hecho.

Uno de los elementos que es necesario identificar si está contemplado en las legislaciones estatales específicas en la materia es la declaración de ausencia de las personas desaparecidas. Tras la revisión de las mismas encontramos que se hace referencia a la declaración de ausencia en las leyes correspondientes de la Ciudad de México, Coahuila, Morelos, Nuevo León y Querétaro. Cabe destacar que acorde con el informe *La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del Sistema de Naciones Unidas del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, las primeras dos entidades federativas que regularon la figura de ausencia por desaparición fueron Coahuila y Querétaro. Justamente, debido a la evidencia de las escasas reformas legislativas en esta materia, una de las recomendaciones consiste en asegurar que la legislación en todo el Estado mexicano establezca un proceso para obtener una declaración de ausencia por desaparición forzada

⁴ EL COMITÉ FAMILIAS UNIDAS DE CHIAPAS BUSCANDO A NUESTRO MIGRANTES “JUNAX KO’TANIK” SE ENCUENTRA CONFORMADO POR PERSONAS DE DIFERENTES PUEBLOS DE CHIAPAS (TZELTALES, TOJOLABALES, TZOTZILES, CHOLOS Y MESTIZOS) QUE TIENEN FAMILIARES DESAPARECIDOS

En el caso de la ley de Morelos se hace referencia a la declaración de ausencia como parte de la valoración de la iniciativa, sin embargo, se señala que para conocer sobre su solicitud, emisión y efectos se debe recurrir al *Código Familiar para el Estado Libre y Soberano de Morelos*, así como el *Código Procesal Familiar para el Estado Libre y Soberano de Morelos*. Por su parte, en la ley de la Ciudad de México y Querétaro sí se hace una referencia puntual de los procesos de emisión y efectos de la declaratoria de ausencia, mientras que, las de Coahuila y Nuevo León se enfocan exclusivamente a ello. Debido a la posibilidad de que se confunda teórica y prácticamente con la declaratoria de presunción de muerte, es conveniente identificar cuál es la aproximación que se tiene en cada una de estas entidades federativas.

En la Tabla 3 se presentan algunos rasgos generales de lo estipulado en torno a la declaratoria de ausencia en las leyes de Ciudad de México, Coahuila, Nuevo León y Querétaro. En este sentido, vale la pena mencionar que se observa: una heterogeneidad en cuanto a quien está facultado para solicitar su emisión, así como de la duración del plazo de dicho trámite; que hay una coincidencia respecto a que no tiene costo alguno y que de ningún modo producirá efectos de prescripción penal, ni eximirá a que se continúe con la búsqueda de la persona o con la investigación de los hechos. Es importante mencionar que en todos los casos se contempla que la persona desaparecida al momento de aparecer o ser localizada en vida, recupere tanto sus derechos como su patrimonio.

Tabla 3. Rasgos generales de la declaración de ausencia contemplada en las leyes en materia de desaparición forzada de Ciudad de México, Coahuila, Nuevo León y Querétaro

| Entidad federativa | Rasgos generales |
|--------------------|---|
| Ciudad de México | <ul style="list-style-type: none"> · Quienes están facultados para solicitar su emisión son la o las víctimas indirectas por desaparición forzada o por desaparición de particulares. · El juez competente para conocer de este tipo de asuntos es el juez en materia civil. · Para solicitar la emisión de la declaración de ausencia se requiere que se haya iniciado una averiguación previa o carpeta de investigación en el Ministerio Público. · En cuanto se admite la demanda de declaración de ausencia, el juez emite un edicto al día siguiente en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, se publican cinco más en los periódicos de circulación nacional con un intervalo de diez días entre ellos, se difunde en el Sistema de Información de Víctimas de Desaparición, en las páginas web de la Fiscalía General y de la Secretaría de Seguridad Pública. En cuanto hayan concluido las publicaciones referidas, si el juez cuenta pruebas suficientes de que la persona ausente es víctima de desaparición forzada o desaparición de particulares emite la declaración de ausencia. · No tiene costo alguno llevar a cabo el trámite para emisión de declaratoria de ausencia. · Se nombra a un administrador provisional, quien realizará el inventario de los bienes de la persona desaparecida, proveerá a los familiares los recursos económicos estrictamente necesarios para sus subsistencia y rendirá un informe mensual tanto al juez civil como a las víctimas indirectas. · Si existe un testamento cuando se emita la sentencia de la declaración de ausencia, este se abre para que se disponga de los bienes como haya sido determinado. · La declaración de ausencia pone término a la relación conyugal, concubinato o sociedad en convivencia. · Si el cónyuge de la persona ausente no es heredero ni cuenta con bienes propios, solo tendrá derecho a los alimentos. · La declaración de ausencia solo tiene efectos de carácter civil, no conlleva la prescripción penal ni exime a que se continúe con la búsqueda de la persona o con la investigación de los hechos. |

| Entidad federativa | Rasgos generales |
|--------------------|---|
| Coahuila | <ul style="list-style-type: none"> · Quienes están facultados para solicitar su emisión son: el cónyuge, el concubino o concubina de la persona desaparecida o la persona que tenga una relación afectiva inmediata y cotidiana con la víctima; los parientes consanguíneos hasta el tercer grado de la persona desaparecida; los parientes por afinidad hasta el segundo grado de la persona desaparecida; el adoptante o adoptado con parentesco civil con la persona desaparecida; la pareja de la víctima que se encuentre bajo la figura del pacto civil de solidaridad u otra similar; los representantes legales de las familias de personas desaparecidas; las Organizaciones de la Sociedad Civil; el Ministerio Público; la Defensoría Jurídica Integral del Estado de Coahuila de Zaragoza. · Contempla como parte de sus efectos garantizar y asegurar la continuidad de la personalidad jurídica de la persona desaparecida. · Se puede solicitar la emisión de la declaración de ausencia, una vez que hayan transcurrido 30 días de que el ministerio pública se haya recibido la denuncia por desaparición de personas y evaluado que efectivamente los hechos constituyen un acto desaparición. En cuanto eso haya sucedido, el ministerio público presentará la solicitud en cuestión ante el juez de primera instancia en materia civil en un plazo no mayor de diez días, si este plazo se vence cualquier de los facultados puede solicitar la declaración de ausencia. Se menciona que si el ministerio público en el curso de la investigación descubre que se trata de un fraude, la declaración de ausencia por desaparición de personas queda sin efecto. En cuanto el juez reciba la solicitud, este publicará la resolución en el Periódico Oficial del estado y en el portal de internet del gobierno de Coahuila, así como un edicto en tres ocasiones con un intervalo de cinco días entre cada uno en los diarios de mayor circulación en el lugar de residencia de la persona desaparecida. Se emite la declaratoria en cuanto hayan transcurrido los días de la publicación. · El juez competente para conocer de este tipo de asuntos es el juez de primera instancia en materia civil. · Se plantea que se busca la máxima protección de la víctima, su familia y las personas que mantuvieran con una relación afectiva y cotidiana acorde con la legislación local, nacional e internacional. · Contempla vigencia de derechos laborales y de seguridad social. · Contempla la suspensión de obligaciones mercantiles y fiscales. · Están contempladas sanciones por incumplimiento, pues a la autoridad que incurran en ello se les dará vista inmeditamente al órgano interno, jurisdiccional o cualquier autoridad que corresponda investigar y sancionar. · No tiene costo alguno llevar a cabo el trámite para emisión de declaratoria de ausencia. |

| Entidad federativa | Rasgos generales |
|--------------------|---|
| Nuevo León | <ul style="list-style-type: none"> · Quienes están facultados para solicitar su emisión son: el cónyuge, concubina, concubino de la persona cuyo paradero se desconoce; descendientes de la persona cuyo paradero se desconoce, en caso de ser menores a través de un representante; ascendientes en línea recta en primer y segundo grado; parientes colaterales por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado; el Ministerio Público, cuando de su investigación se desprenda que se está ante un caso de desaparición de persona y no existiere ninguna de las personas anteriores; y quien tenga interés jurídico ya sea para litigar o defender los derechos de la persona cuyo paradero se desconoce. · Contempla reconocer y garantizar la continuidad de la identidad y personalidad jurídica de las personas desaparecidas. · El juez competente para conocer de este tipo de asuntos es el juez de juicio familiar oral. · Se puede interponer la solicitud a partir de que se tenga conocimiento de la desaparición de la persona. · Si el juez encuentra sustentada la solicitud de ausencia, le solicitará al ministerio público que tenga conocimiento de la denuncia penal o la Comisión Estatal de Derechos Humanos o a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para que dentro de días hábiles remita la información sobre el caso. Posteriormente, emitirá dos edictos en el Boletín Judicial, en el Periódico Oficial del Estado y en las páginas electrónicas del Poder Judicial, de las dependencias del Poder Ejecutivo y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos con un intervalo de 15 días hábiles entre ellos, para que la víctima se presente en no más de 30 días después de la última publicación. Después de haber transcurrido este periodo, se emite un acta provisional de ausencia y se obtiene la sentencia definitiva, 6 meses después del acta provisional. · Cuando se emite el acta provisional de ausencia, el juez instruye que se inscriba a la víctima en el Registro Civil en la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, así como en los registros contemplados en la Ley General de Víctimas y en la Ley de Víctimas del estado con el fin de que la Comisión expida el acta en cuestión. · Una vez que se obtiene el acta definitiva de declaración de ausencia, esta tiene los siguientes efectos: nombramiento de un representante de la persona desaparecida; la transferencia del patrimonio de la persona ausente al representante legal; nombramiento de un tutor o representante para los menores de edad. · Contempla la vigencia de derechos laborales y de seguridad social solo si la persona desaparecida es empleada del estado o de algún municipio de la entidad. · No tiene costo alguno llevar a cabo el trámite para emisión de declaratoria de ausencia. · Plantea la posibilidad de la reconversión de la declaración de ausencia por desaparición en caso de que previamente se hubiera emitido una declaratoria por presunción de muerte. · La declaración de ausencia solo tiene efectos de carácter civil, no conlleva la prescripción penal ni exige a que se continúe con la búsqueda de la persona o con la investigación de los hechos. |

| Entidad federativa | Rasgos generales |
|--------------------|--|
| Querétaro | <ul style="list-style-type: none"> · Quienes están facultados para solicitar su emisión son: el cónyuge o el concubino o concubina de la persona ausente; los parientes consanguíneos hasta el tercer grado del ausente; los parientes por afinidad en primer grado del ausente; el adoptante o adoptado que tenga parentesco civil con el ausente; el Ministerio Público; y la pareja del que hubiere convivido con la víctima durante el último año contado desde la fecha en que la víctima fue vista por última vez. · El juez competente para conocer de este tipo de asuntos es el juez en materia penal. · Se puede iniciar con el trámite de declaración de ausencia en cuanto haya sido denunciada la desaparición de la persona. · Si el juez encuentra sustentada la solicitud de ausencia dispondrá que se publique un edicto tres veces en el Periódico Oficial que corresponda con intervalos de 15 días entre ellos, en los principales del último domicilio del ausente y en una página web que formará parte del micrositio de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Trascurridos seis meses desde la fecha de la última publicación de edictos, si no hay noticias del ausente y el juez cuenta con pruebas suficientes de que ha sido víctima de desaparición se declara la ausencia de la víctima. · Contempla la suspensión de obligaciones mercantiles y fiscales, pues establece que el juez ordenará girar oficios para suspender de forma provisional los actos judiciales, mercantiles o civiles en contra de la persona desaparecida o sus bienes, con la finalidad de que la situación jurídica de la víctima directa e indirectas permanezca en el status que se encontraban hasta antes de su desaparición. · No tiene costo alguno llevar a cabo el trámite para emisión de declaratoria de ausencia. · En cuanto se declare la ausencia, los herederos y demás interesados en los bienes de la persona desaparecida entran en posesión de los bienes y es inscrita la víctima en el registro contemplado la Ley General de Víctimas y su homóloga en Querétaro. · La declaración de ausencia de una persona desaparecida casada, pone en término la sociedad conyugal y, en dado caso, la filiación de los hijos nacidos posteriormente a la desaparición será reconocida por el Registro Civil. · La declaración de ausencia solo tiene efectos de carácter civil, no conlleva la prescripción penal ni exige a que se continúe con la búsqueda de la persona o con la investigación de los hechos. Tampoco implica la configuración de tipo penal alguno. |

Elaborado por el ONC con base en la *Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición por Particulares en la Ciudad de México*; la *Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas en el Estado de Coahuila de Zaragoza*; la *Ley que Regula el Procedimiento de Emisión de la Declaratoria de Ausencia por Desaparición en el Estado de Nuevo León*; y, la *Ley para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Desaparición de Personas en el Estado de Querétaro*

La Ley para la *Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas en el Estado de Coahuila de Zaragoza* publicada el 20 de mayo de 2014, es uno de los primeros pasos que se dio en México en relación con la declaración de ausencia, para dar protección y continuidad a la personalidad jurídica de las personas desaparecidas. Esta legislación fue impulsada desde 2012 por Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUNDEC). Verástegui (2016) en *La personalidad jurídica en la desaparición forzada* menciona que esta ley “se identifica como única a nivel internacional pues el objeto de su protección es la víctima de desaparición”. Esto se debe a que no solo se busca que los familiares de las personas desaparecidas tengan una protección más amplia, sino porque se enfoca principalmente en proteger la personalidad jurídica de quien ha desaparecido.

Asimismo, una de las características es que presenta una perspectiva amplia respecto a los efectos de la declaración de ausencia pues no solo contempla los bienes de la persona desaparecida, sino que establece que estos serán:

- I. Garantizar y asegurar la continuidad de la personalidad jurídica de la persona desaparecida;
- II. Garantizar la conservación de la patria potestad de las personas desaparecida en relación con los hijos menores bajo el principio del interés superior de la niñez;
- III. Garantizar la protección del patrimonio de la persona desaparecida, incluyendo los bienes adquiridos a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes;
- IV. Garantizar la protección de los derechos de la familia y de los hijos menores a percibir los salarios y prestaciones, así como demás derechos humanos de las personas desaparecidas y sus familias;
- V. Declarar la inexigibilidad temporal de deberes o responsabilidades que la persona desaparecida tenía a su cargo, cuando se ejerciten acciones jurídicas que afecten los intereses o derechos de la persona desaparecida;
- VI. Toda medida apropiada que resulte necesaria y útil para salvaguardar los derechos de las personas desaparecida y su círculo familiar o personal afectivo;
- VII. Los demás aplicables en otras figuras de la legislación civil del Estado y que sean solicitados por los sujetos legitimados en la presente ley.

Respecto a los efectos establecidos para la declaración de ausencia, Verasteguí (2006) destaca lo estipulado pues lo “que se ha planteado la creación de Ley en Coahuila es de la presunción con vida de la persona desaparecida [...] En un sentido utópico, si la ley fuera aplicada a la letra y al momento de la localización con vida de la persona desaparecida, ésta no vería vulnerados sus derechos como el patrimonial o el de la patria potestad, pues estarían bajo la protección de la ley”.

Otro rasgo particular de la *Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas en el Estado de Coahuila de Zaragoza* que sobresale es que esta es sumamente garantista y vela ampliamente por los derechos de las víctimas de este delito. Un ejemplo de esto se observa en su Artículo 14 pues en este se aborda la protección de quien ha sido declarado como ausente por desaparición de personas en el ámbito laboral, ya que:

- I. Se les tendrá en situación de licencia con goce de sueldo hasta que se sean localizadas;
- II. Si el trabajador es localizado con vida, recuperará su posición, escalafón y derechos de antigüedad;
- III. Si el trabajador es localizado sin vida, se indemnizará a sus deudos de acuerdo a lo previsto en la legislación aplicable;
- IV. A los beneficiarios del trabajador, en materia de seguridad social, se les reconocerán y conservarán los derechos y beneficios que establece el orden jurídico aplicable;
- V. Se suspenderán los pagos con motivo del crédito de vivienda hasta en tanto no se localice con vida a la persona.
- VI. Los créditos y prestaciones sociales adquiridos contractualmente por la persona desaparecida, serán ejercidos por la o el cónyuge, los hijos o las hijas, el concubino o concubina de la persona desaparecida o la persona que tenga una relación afectiva inmediata y cotidiana.
- VII. Los demás que determinen las autoridades competentes.

Adicionalmente, en materia laboral, en el Artículo 15 se establece que los beneficiarios del trabajador continuarán gozando de los beneficios y prestaciones hasta que no se localice a las persona desaparecida. La manera en la que se encuentra contemplada la declaración de ausencia en la normativa de Coahuila difiere del enfoque que se brinda en las leyes de las otras entidades federativas, debido a que no se centra exclusivamente en la protección de los familiares de la persona desaparecida sino que trata de garantizar el derecho a la personalidad jurídica de la víctima directa de desaparición. Si se realiza un análisis más pormenorizado se puede apreciar que en las otras leyes, la figura contemplada más bien es similar a la presunción de muerte y ello conlleva distintas implicaciones. No obstante, pese a las diferencias que se pueden encontrar en torno a esta figura en el marco normativo, el hecho de que estas entidades federativas lo consideren en sus legislaciones es un avance pues se trata de una de las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias.

C. Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

Desde que comenzó a ser evidente la crisis de desapariciones durante la administración del ex presidente Calderón, diversos organismos e instancias internacionales le recomendaron al Estado mexicano que se diseñara e implementara una ley general en materia de desapariciones forzadas. Sin embargo, es necesario enfatizar que el hecho de que no se contara con una ley especial en la materia no implicaba que no se contaban con las herramientas normativas para atender las investigaciones y búsquedas de las personas desaparecidas; simplemente bastaba con que las autoridades correspondientes hicieran uso de ellos y cumplieran con sus respectivas responsabilidades.

Ante esta situación, miles de familiares de personas desaparecidas a raíz de las funciones que han adquirido en la búsqueda de sus seres queridos y en la investigación de los hechos que trastocaron su vida, no solo han exigido que haya una legislación específica en la materia, sino que se tome en cuenta su voz y su experiencia para que realmente su implementación se transforme en resultados. Debido a ello, diversos colectivos de familiares junto con organizaciones de la sociedad civil que los han acompañado llevaron a cabo una serie de encuentros y reuniones de trabajo para definir puntos fundamentales que debe contener la ley. Además, tuvieron lugar una serie de reuniones con representantes del Poder Legislativo para que los familiares de las personas desaparecidas fueran tomados en cuenta durante el proceso de creación de la ley.

Debido a que el interés del Observatorio Nacional Ciudadano es que la ley promulgada el 17 de noviembre de 2017, sea operativa e implementada adecuadamente para localizar a los miles de desaparecidos; consideramos fundamental retomar la voz de los familiares de personas desaparecidas y que queden claramente asentadas cuáles son los aspectos fundamentales con los que debe cumplir la ley en materia de desapariciones. En este sentido, vale la pena señalar que los principios fundamentales que han determinado los colectivos de familiares de personas desaparecidas son los siguientes: reconocimiento de la profundidad y dimensión de las desapariciones forzadas y desapariciones cometidas por particulares; participación garantizada de los familiares de desaparecidos en la formulación e implementación de la ley; y, que la legislación contemple mecanismos de rendición de cuentas y control ciudadano.

Aunado a ello, el Movimiento por nuestros desaparecidos en México ha dado a conocer en su plataforma al menos 11 lineamientos mínimos para la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*; entre los cuales sobresale que esta: garantice las condiciones para la búsqueda inmediata de la persona desaparecida, la investigación científica, transparente y expedita; que a partir de la ley se genere un proceso de capacitación y sensibilización a los funcionarios que les corresponderá su aplicación; que prevea enfoques diferenciados para la atención de grupos vulnerables; que se aplique a todas las desapariciones, inclusive aquellas cometidas en el pasado como las ocurridas durante la Guerra Sucia; que la persona desaparecida sea reconocida como sujeto de derecho; que sea obligatoria para todas las

instituciones en los tres niveles de gobierno; que se atiendan las desapariciones de migrantes con un enfoque transnacional; que se formule desde una visión de derechos y perspectiva de género; que se armonicen las leyes y ordenamientos que lo requieran; y que esté redactada con un lenguaje sencillo y accesible.

Al momento de analizar la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*, no solo en términos de las disposiciones descritas sino de su operatividad, es necesario tener presentes los lineamientos mínimos planteados por los colectivos de familiares de desaparecidos. Esto se debe a que el fin último que buscamos es que las instancias y herramientas creadas a partir de las disposiciones de esta legislación funcionen efectivamente para localizar a los miles de desaparecidas y hacer eficientes las investigaciones correspondientes. Desde esta perspectiva, vale la pena comenzar con el estudio de este marco normativo a partir de lo establecido en su Artículo 2, en el cual se estipula que tiene por objeto:

- I. 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, y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados que establece esta Ley;
- II. Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones;
- III. Crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas;
- IV. Crear la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de Comisiones Locales de Búsqueda en las Entidades Federativas;
- V. Garantizar la protección integral de los derechos de las Personas Desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero; así como la atención, la asistencia, la protección y, en su caso, la reparación integral y las garantías de no repetición, en términos de esta Ley y la legislación aplicable;
- VI. Crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, y
- VII. Establecer la forma de participación de los Familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas; así como garantizar la coadyuvancia en las etapas de la investigación, de manera que puedan verter sus opiniones, recibir información, aportar indicios o evidencias.

Si el objeto de la legislación se observa desde la perspectiva de política pública, se puede apreciar que este cubre áreas estratégicas en materia de desapariciones que son: registro, búsqueda y localización, investigación de casos, servicios forenses, atención a víctimas y reparación del daño. Por lo tanto, el que se brinde una aproximación jurídica de esta manera representa una oportunidad histórica para subsanar los vacíos que se han generado como resultado de la falta de una política de Estado focalizada en la materia. Con este preámbulo, representa un avance el que se establezca que la aplicación de dicha ley, les corresponde a las autoridades de los tres órdenes de gobierno en el ámbito de sus competencias.

Ello significa que desde que entró en vigor a partir del 16 de enero de 2018 se rige, norma y sanciona las desapariciones, acorde con esta legislación que contempla al menos 13 principios rectores de las acciones, medidas y procedimientos establecidos en la misma que son: efectividad y exhaustividad, debida diligencia, enfoque diferencial y especializado, enfoque humanitario, gratuidad, igualdad y no discriminación, interés superior de la niñez, máxima protección, no revictimización, participación conjunta, perspectiva de género, presunción de vida y verdad. En particular, es importante destacar el establecimiento de la no revictimización como principio de la ley dado que refleja uno de los problemas que más han enfrentado los familiares de personas desaparecidas, inclusive desde el momento de interponer una denuncia por los hechos ocurridos. Al respecto, simplemente basta recordar algunas de las tantas declaraciones pronunciadas por los funcionarios respecto a casos de personas desaparecidas. En este sentido, es evidente que para que este principio, así como la perspectiva de género realmente priven al momento de aplicar la ley será necesario un arduo proceso de capacitación y sensibilización, ya que no basta con que esté dispuesto en el marco normativo para que se dejen de arrastrar los vicios institucionales que han existido por años.

Más allá de lo que se plantea en torno a los principios y la tipificación de la conducta delictiva, uno de los puntos centrales de la ley radica en el tema de búsqueda. Esto es de gran relevancia debido a que se plantea directamente separar dos áreas estratégicas en materia de desaparecidos: la búsqueda y la investigación. Para atender esta cuestión total, en la ley se plantea la creación de un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas conformado por 11 personas, que tendrán sesiones de trabajo para cumplir con el objetivo establecido en el Artículo 44 que consiste en “diseñar y evaluar de manera eficiente y armónica los recursos del Estado Mexicano para establecer las bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la búsqueda, localización e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas, así como para la prevención, investigación y sanción de los delitos” que le conciernen a la ley.

Cabe mencionar que, dada la naturaleza del objeto estipulado para el Sistema Nacional, se tienen contempladas atribuciones de diversa índole que van desde el seguimiento y evaluación de la aplicación del protocolo de búsqueda hasta el establecimiento de la integración y funcionamiento de un sistema único de información tecnológica e informática. En el Esquema 1 se presentan aspectos clave establecidos en la ley que deben tenerse presente para que en el corto, mediano y largo plazo se lleve a cabo un ejercicio de rendición de cuentas en torno a su funcionamiento. Esto último lo consideramos esencial en el Observatorio, dada la evidencia que se ha recopilado sobre la falta de cumplimiento de los acuerdos que llegan a establecerse en este tipo de mecanismos.

En relación con esto último, es pertinente retomar uno de los hallazgos de nuestro estudio *Homicidio: una mirada a la violencia en México*, en el cual dimos a conocer que a pesar de que en la XXV Conferencia Nacional de Procuración de Justicia todas las entidades federativas aceptaron utilizar el Protocolo para el tratamiento e identificación forense, solo seis lo utilizaban en agosto de 2015. En este sentido, cobra una especial relevancia el papel que puedan llegar a desempeñar las tres personas del Consejo Ciudadano que formarán parte del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y la vinculación que puedan llegar a tener no solo con los colectivos de familiares de personas desaparecidas, sino con diversas organizaciones de la sociedad civil especializadas tanto en materia de derechos humanos como en seguridad y justicia. Esto con la mirada de hacer más costoso la falta de resultados de las instituciones relacionadas con las líneas de acción que sean diseñadas e implementadas conforme a la ruta crítica definida.

Al revisar el listado de los integrantes del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, sobresalen dos figuras: el Consejo Nacional Ciudadano y la Comisión Nacional de Búsqueda. Respecto al Consejo, se estipula que este fungirá como un órgano ciudadano de consulta del sistema en cuestión y estará conformado por cinco familiares, cuatro especialistas y cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil que serán nombrados por el Senado después de que se hay realizado una consulta pública. Los integrantes formarán parte de este órgano por tres años y la mayor parte de sus funciones están asociadas con la mejora de las acciones, procesos y programas implementados, así como de solicitud y acceso a información generada a través del Sistema Nacional.

No obstante, quien desempeñará un papel esencial en el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas es la Comisión Nacional de Búsqueda junto con las respectivas comisiones estatales. Al respecto, es necesario tener presente que se configuró como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular será nombrado y removido por el presidente. Este órgano tiene por objeto impulsar los esfuerzos necesarios en cuanto a vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre las distintas autoridades partícipes en la búsqueda, localización e identificación de personas. Asimismo, en la ley general en cuestión, se establece que dicho órgano desconcentrado cuenta con 53 atribuciones⁵ para cumplir con el objeto dispuesto.

⁵ LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE BÚSQUEDA SON ABORDADAS EN EL SIGUIENTE CAPÍTULO CON LA FINALIDAD DE IDENTIFICAR LAS LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICAS QUE REPRESENTARÁN UN RETO A SORTEAR DADO EL ESTADO DE CUESTIÓN DE LO QUE HA SIDO EMPRENDIDO DESDE LA ADMINISTRACIÓN DEL EX PRESIDENTE CALDERÓN HASTA LA FECHA.

Esquema 1. Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

| INTEGRANTES | HERRAMIENTAS |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> · Titular de la Secretaría de Gobernación · Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores · Titular de la Procuraduría General de la República · Titular de la Comisión Nacional de Búsqueda · Titular del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública · Tres personas del Consejo Ciudadano · Titular de la Policía Federal · Titulares de las Comisiones Locales de Búsqueda · Persona designada de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia | <ul style="list-style-type: none"> · Registro Nacional · Banco Nacional de Datos Forenses · Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas · Registro Nacional de Fosas · Registro Administrativo de Detenciones · Alerta Amber · Protocolo Homologado de Búsqueda (PHB) · Protocolos de investigación y en materia forense · Otros registros adicionales necesarios que se requieran para la operación |

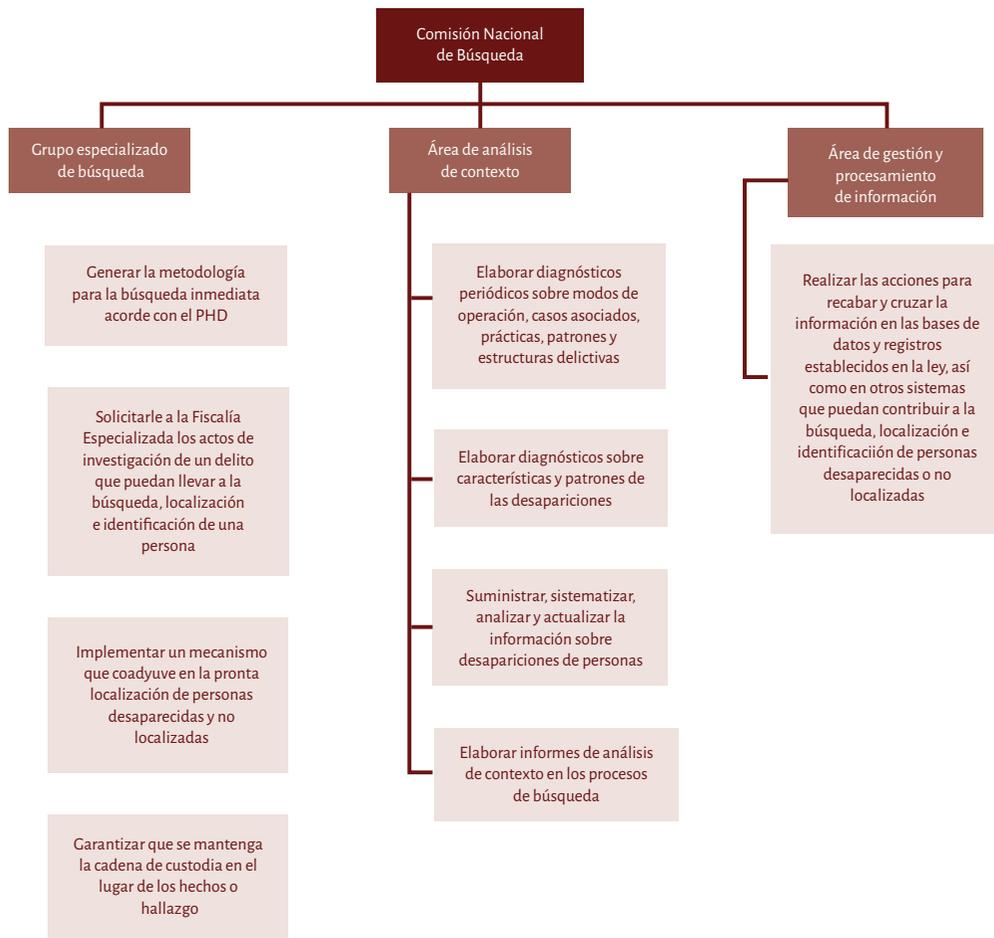


| ATRIBUCIONES |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> · Expedición de lineamientos que permitan la coordinación entre autoridades en materia de búsqueda e investigación. · Establecimiento de un modelo único de información tecnológica e informática que permita el acceso, tratamiento y uso de toda la información relevante para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas o no localizadas, así como la investigación y persecución de los delitos. · Propuestas de acuerdos de colaboración entre sus integrantes y los del Sistema Nacional de Seguridad Pública para el intercambio, sistematización y actualización de la información que contribuya en la localización de las personas desaparecidas. · Dar seguimiento y evaluación del Protocolo Homologado de Búsqueda. · Evaluación permanente de las políticas públicas implementadas en materia de búsqueda y localización. · Generación de mecanismos que favorezcan las capacidades presupuestarias, materiales, tecnológicas y humanas que permitan la búsqueda eficiente y localización. · Emisión de instrumentos rectores para el funcionamiento y coordinación con las fiscalías estatales especializadas. · Evaluación del cumplimiento del Programa Nacional de Búsqueda y Programa Nacional de exhumaciones. · Evaluación del cumplimiento de lineamientos del Banco Nacional de Datos Forenses. · Evaluación del cumplimiento de lineamiento del Registro Nacional de Fosas. · Recomendar y evaluar las técnicas y tecnologías para mejorar la búsqueda en las procuradurías estatales. · Proporcionar la información solicitada por el Consejo Ciudadano, así como atender y dar seguimiento a sus recomendaciones. · Dictar lineamientos sobre la participación de familiares en acciones de búsqueda. · Emitir el Protocolo Homologado de Búsqueda. |

Elaborado por el ONC con base en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

Asimismo, se refiere que las áreas mínimas con las que debe contar la Comisión Nacional de Búsqueda son al menos cuatro que son: grupo especializado de búsqueda; área de análisis de contexto que desempeñará disposiciones jurídicas; área de gestión y procesamiento de información; y, la estructura administrativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones. En el Esquema 2 se presentan las atribuciones de las áreas mínimas con las principales áreas mínimas con las que debe la Comisión Nacional de Búsqueda contemplada en la ley general. Adicionalmente, se estipula que quien integre dicho órgano desconcentrado debe estar certificado y especializado en materia de búsqueda.

Esquema 2. Atribuciones de las áreas estratégicas de la Comisión Nacional de Búsqueda



Elaborado por el ONC con base en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

Un aspecto a destacar es el Artículo 67 de la legislación pues establece 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. Dicho personal debe atender las solicitudes de la Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Locales de Búsqueda”. Esta disposición pese a que parezca de fácil aplicación refiere un problema de procesos, recursos humanos y cargas de trabajo que se pueden llegar a tener en cada una de las instituciones; lo cual se puede traducir no solo en una pérdida de efectividad

para atender las desapariciones, sino otros ilícitos. En este sentido, desde la Comisión Nacional de Búsqueda se tendrá que trazar la ruta crítica y los procesos que se implementarán en conjunto con las instituciones de seguridad pública. Dada la naturaleza del resultado que se espera, más bien se tendrá que depender de la capacidad de negociación política del titular de la Comisión para que lo establecido sea operativo y posibilite que las búsquedas sean más eficaces.

Si se analiza el planteamiento del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas conforme a lo enunciado se aprecia que efectivamente se está contemplando diversas aristas estratégicas de lo que debe ser la política pública en materia de desapariciones. Sin embargo, en términos prácticos y operativos, así como de procesos institucionales e interinstitucionales se deben franquear muchos retos que no solo requieren de capacidad técnica sino de comunicación y voluntad política como se abordará en el siguiente capítulo de este estudio.

Una más de las características de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* es que brinda un apartado específico en relación con las desapariciones de menores de 18 años. Se plantea el tratamiento diferenciado de estos casos debido a que la desaparición de un menor de edad, no solo implica la violación de múltiples derechos sino una forma de extrema violencia que, lamentablemente, se ha mantenido constante en nuestro país. Debido a ello, en el Artículo 7 se dispuso que por cada noticia, reporte o denuncia de desaparición en cualquier circunstancia de niñas, niños y adolescentes se iniciará una carpeta de investigación y se comenzará a realizar la búsqueda conforme al protocolo especializado en esta materia para menores de 18 años.

Respecto al contenido de la ley, cabe mencionar que, si bien se hace referencia a la conformación de un *Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas*, así como un *Banco Nacional de Datos Forenses*; no se hace mayor referencia a lo que requiere ser construido y reestructurado para un funcionamiento homologado de los Servicios Médicos Forenses (Semefos) que efectivamente abone a la identificación de los restos humanos localizados. Esto implica que está pendiente un trabajo normativo para poder atender esta área institucional crucial en materia de desapariciones. Otro tema que únicamente fue tratado en términos de efectos porque falta generar y promulgar una ley general fue la declaración de ausencia. Respecto a esta figura se contemplan al menos nueve efectos dentro de los cuales se encuentra: garantizar la conservación de la patria potestad de la persona desaparecida, así como la protección de los derechos y bienes de los menores de 18 años de edad; proteger el patrimonio de la persona desaparecida; vigencia de derechos de seguridad social; la suspensión provisional de actos judiciales, mercantiles, civiles o administrativos; entre otros.

En los primeros apartados de este capítulo se aprecia que la mayor parte de las entidades federativas cuentan con el tipo penal de desaparición forzada y al menos siete estados tienen una ley específica en la materia. No obstante, ante la entrada en vigor de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* una de las principales dudas que surge es qué sucederá con lo tipificado en los códigos penales estatales. Frente a este contexto se pueden presentar tres posibles escenarios:

- I. El Estado abroga (deroga), los artículos de su código penal y/o ley especial en la materia de desaparición forzada que sanciona este delito. Esto con el fin de evitar contradicciones en la aplicación de la ley. Al respecto, se destaca que en caso de contradicción se aplica la ley de mayor jerarquía que sería la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, los tratados internacionales y/o la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*.
- II. Se reforman uno o más artículos del código penal y/o ley especial en materia de desaparición forzada de la entidad federativa a modo que este precepto (artículo) legal, permita complementarse con la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y tratados internacionales.

III. Se mantienen los preceptos legales vigentes del código penal de la entidad federativa o los de las leyes específicas en materia de desaparición forzada. Sin embargo, en caso de contradecir la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, los tratados internacionales; se aplicará el criterio de jerarquía en la aplicación de las leyes como lo estipula el artículo 133 constitucional.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

México tiene una oscura y larga historia en el tema de desapariciones forzadas, la cual compartimos con varios países latinoamericanos. Sin embargo, las circunstancias a las que nos ha tocado asistir en esta materia han sido diferentes, pues este delito ha evolucionado conforme a la participación de más sujetos activos y las finalidades que se persiguen mediante su comisión. Esto nos obliga a comprender qué es lo que pasa más allá del duelo y la indignación en materia de desapariciones, de lo contrario no se podrá evitar que continúen repitiéndose hechos como los Ayotzinapa o Chilapa, entre otros. Vale la pena entender el sentido histórico y el cambio de patrón de este ilícito, ya que a partir de ello resulta evidente la necesidad de que exista una política pública para atender este problema en nuestro país.

Si se realiza una revisión histórica desde lo acontecido durante la Guerra Sucia hasta nuestros días es evidente que no se ha avanzado en la investigación ni en la búsqueda o localización de las personas desaparecidas ni en la atención a las víctimas de este delito. La muestra más clara es que tanto los colectivos de familiares de personas desaparecidas durante la década de los sesenta y setenta, como los que han surgido desde la administración del ex presidente Calderón; coinciden en sus exigencias para las autoridades y al propio Estado mexicano. Simplemente basta recordar casos emblemáticos como el de Rosendo Radilla, quien fue desaparecido en 1974 y continúa sin ser localizado ni se ha avanzado significativamente en la investigación del caso, pese a la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derecho Humanos.

También podemos recordar otras desapariciones recientes que no han tenido la suerte de ser tan expuestos a la opinión pública. Según testimonios de Félix Pita y Guadalupe Orozco, en 2010 el 27 Batallón levantó a sus hijos y a cuatro jóvenes más, mientras que se encontraban afuera de un bar en la ciudad de Iguala, sin que hasta ahora las investigaciones hayan dado resultados. Al respecto, en 2011 *Human Rights Watch* publicó un informe titulado *Ni seguridad, ni derechos*, en donde menciona este caso y afirma que existen pruebas contundentes sobre la participación directa del Ejército, sin embargo, hasta hoy, estas personas se encuentran desaparecidas y las autoridades siguen negando su participación.

El que no haya avances significativos en los distintos casos de desapariciones es prueba irreductible de que las líneas de acción implementadas en la materia no han sido suficientes. Lamentablemente, no se ha hecho un análisis ni evaluación objetiva sobre su impacto para rediseñarlas, con el fin de que las autoridades cumplan con sus responsabilidades y atiendan las exigencias de los familiares de personas desaparecidas.

A. Antecedentes

Los antecedentes históricos en materia de desapariciones forzadas e involuntarias en México desgraciadamente abundan. En la sección anterior se delinearón brevemente algunos de estos, pero no se abordaron las acciones emprendidas por las autoridades. En el ONC, consideramos que analizarlas de manera sistemática permite identificar si la selección de acciones y políticas resulta adecuada según las necesidades de las personas y las características del problema.

Bajo esta perspectiva, no es deseable encontrar que tras varios años y administraciones permanezcan las mismas acciones y políticas, o muy similares a estas, si no han generado resultados satisfactorios, contundentes y transparentes. Mantener el statu quo implica serias consecuencias como el perjuicio severo hacia los familiares de personas desaparecidas, un uso dispendioso de los recursos públicos y un cumplimiento mediocre de las recomendaciones internacionales.

Además, entender la selección de acciones y políticas no solo requiere identificar qué tipo de ini-

ciativas se han promovido, sino cómo se han diseñado e implementado dado el arreglo institucional y las competencias específicas. A continuación, en la Tabla 4 se presenta un resumen de las acciones y políticas más importantes hasta 2012.

Tabla 4. Acciones y políticas más importantes implementadas en materia de desapariciones hasta 2012

| Clase de acción | Periodo | Descripción | Área de política | Ámbito |
|---|-------------|--|---------------------------------------|---|
| Fortalecimiento y armonización del marco jurídico | 2001 | Cambio de tipificación de desaparición forzada | Marco jurídico | Federal |
| Fortalecimiento y armonización del marco jurídico | Hasta 2012 | Tipificación de la desaparición forzada | Marco jurídico | Estatal (AGS, CHIH, DGO, OAX, NAY y DF) |
| Fortalecimiento y armonización del marco jurídico | 2005 y 2009 | Promulgación de una ley específica en la materia | Marco jurídico | Estatal (GRO y CHIS) |
| Fortalecimiento y armonización del marco jurídico | 2010 | Iniciativa de reforma al Código Penal Federal para hacer compatible el tipo penal de desaparición forzada con estándares internacionales e interamericanos | Marco jurídico | Federal |
| Fortalecimiento y armonización del marco jurídico | Hasta 2012 | Promoción y estudio de la creación de una Ley sobre Desaparición Forzada de Personas | Marco jurídico | Federal |
| Fortalecimiento y armonización del marco jurídico | Hasta 2012 | Anteproyecto de reformas a la legislación penal para incorporar a la desaparición forzada como un delito de lesa humanidad cuando sea cometido como parte de un ataque sistemático contra los miembros de la población civil | Marco jurídico | Federal |
| Fortalecimiento y armonización del marco jurídico | Hasta 2012 | Estudio de la iniciativa "Ley del Registro Nacional de Datos de niños, adolescentes y adultos desaparecidos" | Marco jurídico / Registro estadístico | Federal |
| Fortalecimiento del marco institucional | 2011 | Creación de la Procuraduría Social de Atención a las víctimas de delitos (PROVICTIMA) | Instituciones / Atención a víctimas | Federal |

| Clase de acción | Periodo | Descripción | Área de política | Ámbito |
|--|-------------|--|--|----------------------------|
| Fortalecimiento del marco institucional | 2008 | Creación de la Fiscalía para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y la Trata de Personas (FEVIMTRA) | Instituciones / Búsqueda de personas (niñas y mujeres) | Federal |
| Fortalecimiento del marco institucional | 2002 / 2007 | Creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado / Migración de averiguaciones previas y procesos penales pendientes a la Coordinación General de Investigación de la PGR | Instituciones / Investigación de casos | Federal |
| Fortalecimiento del marco institucional | 1990 | Creación del Centro de Apoyo de Personas Extraviadas y Ausentes | Instituciones / Búsqueda de personas y atención a víctimas | Estatal (Distrito Federal) |
| Mecanismos de búsqueda, alerta temprana y localización | 1994 | Creación del Programa de Apoyo a Familiares de Personas Extraviadas, Sustraídas o Ausentes (PGR) | Búsqueda y localización / Atención a víctimas | Federal |
| Registro estadístico | 2006-2012 | Creación del Registro Nacional de Personas Extraviadas (RENPE) por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) | Registro estadístico general | Federal |
| Mecanismos de búsqueda, alerta temprana y localización | 2011 | Creación del Programa Alerta Ámber México | Búsqueda y localización / Difusión de información | Federal y estatal |
| Registro estadístico | 2000 | Desarrollo del Subprograma de Sistematización de Información relativa a los casos de homicidios y desapariciones de periodistas (FEADLE – PGR) | Registro estadístico especializado | Federal |
| Fortalecimiento y armonización del marco jurídico / Registro estadístico | 2012 | Iniciativa de ley para establecer y regular la operación, funcionamiento y administración del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas | Marco jurídico / Registro estadístico general | Federal |

| Clase de acción | Periodo | Descripción | Área de política | Ámbito |
|--|------------|---|---------------------------|-------------------|
| Reparación a víctimas | 2002 | Establecimiento del Comité Interdisciplinario para la Reparación del Daño a Víctimas u Ofendidos por Violaciones a Derechos Humanos de Individuos Vinculados a Movimientos Sociales y Políticos en la Década de los Sesenta y Setenta | Atención a víctimas | Federal |
| Reparación a víctimas | 2011 | Creación del Fondo de reparaciones e indemnizaciones a causa de violaciones a los derechos humanos decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado | Atención a víctimas | Federal |
| Cooperación y coordinación institucional | 2011 | Visita del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias | Cooperación internacional | Federal y estatal |
| Cooperación y coordinación institucional | Desde 2012 | Colaboración en proyectos e iniciativas específicas con el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Comisión Internacional de Personas Desaparecidas | Cooperación internacional | Federal |

Elaborado por el ONC

Se aprecia que gran parte de las acciones emprendidas en materia de desapariciones hasta 2012 corresponden al fortalecimiento y armonización del marco jurídico a nivel federal y en menor grado, a nivel estatal. Algunas de estas acciones se derivan de recomendaciones internacionales las cuales han insistido en que es necesario contar con un marco legal homologado y apegado a estándares internacionales.

En segundo lugar, se encuentran las acciones tendientes a definir el marco institucional. Hasta 2012, la Procuraduría General de la República (PGR) fue la institución que presentó más modificaciones al agregar dos fiscalías especializadas con objetivos directamente relacionados con las desapariciones (Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado) o con un objetivo específico dirigido a un grupo vulnerable (Fiscalía para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y la Trata de Personas).

Cabe destacar que la acción más temprana de las examinadas en la tabla anterior corresponde a la creación del Centro de Apoyo de Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA) en el Distrito Federal el cual continúa en operación desde 1990. Por su parte, la segunda acción más temprana es la implementación del Programa de Apoyo a Familiares de Personas Extraviadas, Sustraídas o Ausentes de la PGR orientado a la búsqueda y localización de las personas, así como a proporcionar atención a las víctimas y familiares de estas.

Las acciones y políticas de registro estadístico presentan un grado de ambigüedad considerable. Por un lado, la extinta Secretaría de Seguridad Pública mantenía el Registro Nacional de Personas

Extraviadas (RENPE) entre otras bases de datos (no disponibles públicamente) hasta que en 2012 se empezó a discutir una iniciativa de ley que daría paso al Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) administrado en gran medida por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (parte de la Secretaría de Gobernación) y por la PGR. Con el paso del tiempo, dicho registro se convertiría en el referente de información pública en la materia a pesar de las ya conocidas inconsistencias conceptuales, procesos poco transparentes de depuración y la baja calidad de los datos.

Por su parte, las acciones orientadas a mejorar los mecanismos de búsqueda, localización y alerta temprana son reducidas. El más reciente de estos es el Programa Alerta *Ámber*. De acuerdo con el fascículo anterior publicado por el ONC en 2017: “Este programa está diseñado para la búsqueda y pronta localización de niñas, niños y adolescentes (menores de 18 años) no localizados independientemente del proceso judicial. La cobertura de este programa es nacional y fue diseñado para que exista coordinación entre los tres órdenes de gobierno y otros sectores de la población.” Sin embargo, cabe destacar que este programa no se limita a las desapariciones como única causa de que un menor no pudiera ser localizado.

En materia de reparación a víctimas destacan únicamente dos acciones para resarcir los daños por violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado, en particular, aquellas registradas durante los sesenta y setenta. Una de estas es la creación del Comité Interdisciplinario para la Reparación del Daño a Víctimas u Ofendidos por Violaciones a Derechos Humanos de Individuos Vinculados a Movimientos Sociales y Políticos en la Década de los Sesenta y Setenta y la segunda es el Fondo de reparaciones e indemnizaciones.

Otras acciones de menor impacto fueron aquellas relativas a la cooperación y coordinación internacional relacionadas con visitas periódicas, redacción de informes, colaboración en proyectos y diversas iniciativas conjuntas.

Al finalizar el sexenio de Felipe Calderón, ya existía una serie de programas, leyes, registros e instituciones que atendían de forma muy limitada el problema. Estas acciones reconocían la urgencia de contar con un marco legal homologado y armonizado, instituciones con cierto grado de especialización, registros incipientes, así como mecanismos de alerta temprana. Claramente, estos esfuerzos fueron insuficientes.

A partir del gobierno de Enrique Peña Nieto, las desapariciones cobraron mayor relevancia tanto por la publicación de los datos provenientes del RNPED que inicialmente dieron cuenta de 26 121 personas no localizadas al 30 de noviembre de 2012. De acuerdo con un comunicado conjunto de SEGOB y PGR se dio a conocer que al 31 de julio de 2014 17 175 personas se habían localizado de las cuales 16 274 se encontraron con vida.

Cabe notar que dicho proceso de depuración y actualización constante de la base de datos ha sido muy controversial y ha suscitado dudas en lo referente a la metodología y fiabilidad del registro. Sin embargo, la magnitud de personas no localizadas y la evidencia documental en medios de comunicación denotaron la gravedad del problema generada por la evolución del fenómeno delictivo y la estrategia frontal de combate al crimen organizado que supuso el despliegue de las Fuerzas Armadas en buena parte del territorio.

A partir de 2014 las procuradurías y fiscalías de las entidades se vieron en la necesidad de acelerar la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas bajo criterios homologados. Destacan las búsquedas en registros de centro penitenciarios, hospitales, estaciones migratorias, SEMEFOS, asilos, albergues y centros de rehabilitación, solicitudes a las compañías telefónicas e instituciones financieras de llamadas y transacciones realizadas, solicitudes a las compañías de redes sociales e informáticas, entre otros. Validar la implementación de estas acciones requiere un estudio pormenorizado de las prácticas al interior de las instituciones de procuración de justicia.

Asimismo, el comunicado de agosto de 2014 emitido por la SEGOB y la PGR presume la construcción de un Plan Nacional de Búsqueda regido por 9 acciones. En el Esquema 3 se presenta la estructura del plan en cuestión.

Esquema 3. Plan Nacional de Búsqueda



Elaborado por el ONC

Cabe destacar que las acciones y políticas del Plan Nacional de Búsqueda no se encuentran disponibles en algún documento que especifique plenamente los objetivos, expectativas y ruta crítica. Tampoco hay evidencia de actividades de seguimiento o evaluación que refieran el grado de avance de las acciones o la adición de nuevas actividades a dicho plan. Esta carencia de rendición de cuentas demuestra que el Plan Nacional de Búsqueda consta de algunas acciones coherentes pero su diseño resulta improvisado y opaco.

La implementación de la plataforma AM/PM, la capacitación del personal, la creación de protocolos de búsqueda y la conformación de las unidades especializadas a nivel federal y estatal constituyen acciones coherentes y necesarias dado el arreglo institucional vigente, no obstante, se requiere evidencia fehaciente de que a estas acciones les corresponden resultados cuantificables. Lo anterior es particularmente importante pues en 2015, el ONC descubrió que diversas instituciones estatales no utilizaban la plataforma AM/PM para registrar la información relevante.

Otras acciones del Plan Nacional de Búsqueda están asociadas a iniciativas previas como Alerta *Ámber*, otras carecen de objetivos claros como la Red Nacional de Procuración de Justicia para la Búsqueda de Personas y el diseño de un dispositivo de búsqueda urgente del cual se conoce poco.

La estructura del plan en comento cambió con el tiempo. El esquema muestra la concepción inicial de este en 2014. Posteriormente, en el camino se agregaron acciones como crear un registro único de fosas comunes. De lo anterior, se desprende que las políticas públicas en materia de desapariciones son de una naturaleza errática, carentes de planeación estratégica y sin un liderazgo o compromiso de largo plazo.

La visión del ONC coincide con lo expuesto por Open Society en el reporte titulado *Atrocidades Innegables: Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad* en el sentido de que encontrar evidencia documental de los avances del Plan Nacional de Búsqueda es complicado. Dicho reporte denota cómo subsiste un problema de liderazgo entre la SEGOB y PGR pues ninguna institución aportó evidencia probatoria de que el plan se encontraba en funcionamiento.

Otro factor a notar es el marco institucional en el que se inscriben las acciones y políticas públicas en la materia. Las actividades críticas para la búsqueda de las personas desaparecidas están a cargo de diversas direcciones y unidades de la PGR, así como de las procuradurías y fiscalías estatales lo que podría potenciar más y mejor coordinación en el mejor de los casos o en su defecto, un alto grado de ostracismo toda vez que no exista voluntad política (por la aquiescencia tácita de los hechos u omisiones estratégicas de estos) ni desincentivos suficientes para fomentar las búsquedas.

B. Áreas de política

En el ONC estamos conscientes de la necesidad y urgencia de impulsar la creación de políticas públicas de seguridad y justicia que permitan la pronta localización de las personas desaparecidas, identifiquen las causas estructurales y contextos específicos de las desapariciones, prevengan su incidencia, garanticen el acceso a la verdad y la justicia, reparen el daño, entre otros objetivos. Bajo esta perspectiva, es necesario contar con diversas áreas de política en las que las instituciones deben trabajar con un enfoque de coordinación permanente y de rendición de cuentas. En el Esquema 4 se presentan las áreas de política en esta materia.

Esquema 4. Áreas de política pública en materia de desapariciones forzadas e involuntarias



Elaborado por el ONC

La separación de áreas de política no indica que estas sean independientes. En realidad, cada área se relaciona en mayor o menor medida por lo que cualquier programa o plan nacional necesita incorporar acciones y políticas *ad hoc*.

En el documento *El registro estadístico de la desaparición: ¿delito o circunstancia?* publicado por el ONC en 2017 se explica a profundidad que el área de registro no debe entenderse como un simple conjunto aislado de datos, sino que tiene como meta articular a las demás áreas de política. Como establece el documento:

Es necesario que se conceptualice el registro en un sentido amplio, es decir, que considere todas las posibles variables relacionadas con las desapariciones desde su aspecto circunstancial, la vinculación con los procesos de procuración e impartición de justicia, hasta la georreferenciación de sitios de entierro como fosas clandestinas y comunes. Cuando hablamos de registro, no debemos pensar exclusivamente en personas desaparecidas sino en toda aquella evidencia *ex ante* o *ex post* que sea de utilidad para los usuarios, esto no es algo menor pues estamos haciendo referencia a la generación y sistematización de los datos que se requieren para localizar a una persona que ha dejado un vacío incommensurable en su familia y círculo social cercano.

Cada uno de los productos de registro debe presentar características deseables como la pertinencia, accesibilidad, oportunidad, coherencia, comparabilidad, veracidad, así como metadatos estandarizados. Dichos atributos se derivan del marco conceptual para el aseguramiento de la calidad de la información estadística y geográfica del INEGI.

Por su parte, el área de política de búsqueda y localización tiene como objetivo principal encontrar a las personas desaparecidas a través de distintas técnicas de análisis que permitan construir y seguir líneas de investigación. Algunos ejemplos de acciones pertenecientes a esta área son:

- Rastreo y seguimiento satelital de dispositivos móviles de la persona,
- Rastreo y seguimiento de los movimientos bancarios de las cuentas de la persona,
- Visitas a instalaciones médicas, psiquiátricas, centros penitenciarios, estaciones migratorias, SEMEFOS, asilos, albergues y centros de rehabilitación,
- Rastreo de sitios de entierro como fosas comunes y clandestinas,
- Rastreo de los movimientos de las cuentas de redes sociales o correo electrónico,
- Análisis de la información provista por testigos,
- Análisis del contexto de las desapariciones en localidades específicas,
- Comparación de evidencias similares con otros casos ocurridos en el pasado,
- Cruces de información de bases de datos relacionales, entre otras.

La investigación de casos consta de aquellas actividades realizadas por las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas, así como la PGR para integrar las carpetas de investigación por desaparición forzada y por particulares, localizar y detener a los responsables y vincularlos a proceso. En esta área, también está involucrado el Poder Judicial de la Federación en la medida que es el encargado de analizar las pruebas, dictar sentencias y resolver los juicios de amparo que correspondan, entre otras funciones.

Si bien estas actividades se refieren estrictamente al funcionamiento del sistema de justicia penal, la evidencia recabada en el fascículo 1[6] señala que pocas agencias del ministerio público han iniciado carpetas de investigación por presunta desaparición forzada o por particulares incluso cuando está tipificado en los códigos penales respectivos. Lo anterior sugiere que no se reconoce este delito y violación a derechos humanos de forma sistemática pese a que los instrumentos normativos sí lo hagan. Este proceder de las autoridades puede entenderse desde el punto de vista de la controversia mediática, social y política que suscita la ocurrencia frecuente de desapariciones.

⁶ EL REGISTRO ESTADÍSTICO DE LA DESAPARICIÓN: ¿DELITO O CIRCUNSTANCIA?

A su vez, se requieren acciones para promover el reconocimiento de desapariciones forzadas y por particulares al interior de las instituciones de procuración de justicia. Además, otro tema de particular interés en esta área de política son las detenciones arbitrarias cometidas por funcionarios públicos y miembros de la Fuerzas Armadas.

Por último, una investigación de casos adecuada también tiene la obligación de generar evidencia fehaciente que sirva para fines de búsqueda y localización. La coordinación entre ambas áreas de política debe ser oportuna en aras de minimizar los rezagos burocráticos que normalmente ocurren en las instituciones de procuración de justicia.

La cuarta área de política la constituyen los servicios forenses. Tienen como objetivo generar e implementar protocolos unificados de exhumaciones, mantenimiento de la cadena de custodia, levantamiento de datos y su posterior sistematización y análisis, así como la coordinación con las procuradurías y fiscalías. Un factor urgente a corregir dentro del arreglo institucional vigente es la falta de autonomía de los Servicios Médicos Forenses y los Institutos de Ciencias Forenses, en algunos casos, están regidos administrativamente por las mismas procuradurías y fiscalías.

Por último, pero no menos importante es la atención a víctimas y reparación del daño. Dicha área tiene como función primordial brindar servicios de apoyo psicológico para los familiares de las personas desaparecidas. Además, en esta área se encuentran los procesos para tratar de resarcir o enmendar los distintos tipos de daños que sufrieron quienes fueron afectados directa o indirectamente por un delito, con el fin de que las víctimas puedan rehacer su vida. Acorde con la *Convención internacional para la Protección de Todas las Personas Contrás las Desapariciones Forzadas*, en el caso de este delito comprende las siguientes modalidades de reparación: restitución, readaptación, satisfacción y restablecimiento de la dignidad y reputación, así como las garantías de no repetición. Si se toma en cuenta la estructura institucional de las fiscalías generales y procuradurías de las entidades federativas, generalmente se cuenta con un área de atención a víctimas que puede brindar el apoyo psicológico comentado al inicio de este párrafo. Sin embargo, a raíz de la entrada en vigor de la *Ley General de Víctimas*, a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y a las comisiones estatales les corresponde atender la reparación del daño a las víctimas de desapariciones.

C. Retos prácticos para la implementación de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*

I. Herramientas del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

En el capítulo anterior se hizo referencia a las herramientas de las cuales dispone el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP), dentro de las cuales se encuentra el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas; el Banco Nacional de Datos Forenses; el Registro Nacional de Personas Fallecidas No identificadas y No Reclamadas; el Registro Nacional de Fosas; el Registro Administrativo de Detenciones; Alerta *Ámber*; el Protocolo Homologado de Búsqueda; protocolos de investigación y en materia forense; entre otros registros. En términos meramente enunciativos, se aprecia que se están proveyendo los insumos necesarios para que el SNBP comience a operar en los plazos que dispone la ley, es decir, que 180 días después de su instalación opere el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas; y, que el Banco Nacional de Datos Forenses y los registros tanto federales como estatales operen 365 días después de la entrada en vigor de la ley en cuestión.

No obstante, estos plazos difícilmente serán cumplidos si se analiza la situación desde un enfoque operativo y se considera el estatus de los sistemas de gestión de información y los recursos humanos de las instituciones locales de seguridad y procuración de justicia; la heterogeneidad de los procesos de tratamiento de información forense por parte de los Semefos; la diversidad de los criterios de los agentes del ministerio público para sistematizar los datos recabados tras el hallazgo

de una fosa. Al respecto, creemos que es importante hacer mención de la experiencia que ha tenido el Observatorio Nacional Ciudadano en torno al análisis de los sistemas de gestión de información de las fiscalías generales o de las procuradurías estatales, dentro de la cual se ubica el acompañamiento al Centro Nacional de Información del SESNSP para la implementación del Instrumento CNSP/38/15.

Respecto a esto último, vale la pena recordar que, para cambiar la metodología de captación y registro de incidencia delictiva en las entidades federativas, se diseñó una amplia estrategia para tratar de garantizar su aplicación adecuada. Dicho plan se denominó como “Programa para mejorar la calidad de la información” y consistía en el desarrollo de la metodología en cuestión; en la capacitación y ajuste de tantos de sistemas como de procesos institucionales; en el fortalecimiento de las áreas de análisis y estadística; en la verificación, evaluación y colaboración con organizaciones de la sociedad civil. Este proceso duró al menos cuatro años para reportar de una manera diferente información que era captada desde 1997 y, pese al trabajo realizado, aún se puede apreciar que hay entidades federativas que no han implementado correctamente la metodología en algunos delitos como es el caso del secuestro.

Esta experiencia irremediamente invita a que se piense en la ruta crítica que se tendrá que definir para construir el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas; el Banco Nacional de Datos Forenses; el Registro Nacional de Personas Fallecidas No identificadas y No Reclamadas; el Registro Nacional de Fosas; el Registro Administrativo de Detenciones; así como estadísticas sobre la aplicación de Alerta Amber. Pensar en una estrategia similar a la desarrollada por el Centro Nacional de Información para la conformación de cada registro es necesario si lo que se busca es que estas bases de datos sean homologadas y de calidad para hacer eficientes las búsquedas de personas.

La muestra de que no es una tarea sencilla la construcción de esta serie de herramientas se puede apreciar en el hecho de que, aunque se contemple en el Plan Nacional de Derechos Humanos, el reforzamiento del proceso del registro nacional oficial para la localización de personas desaparecidas y del registro nacional de víctimas aún no se cuenta con estas bases de datos. Adicionalmente, debe tomarse en cuenta las fallas o desviaciones que se tuvieron al momento de tratar de implementar la *Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas* desde abril de 2012, al grado que pese a que se han publicado estadísticas, estas no nos permiten saber realmente cuántas personas desaparecidas hay en México.

En materia forense, el reto que debe franquearse es aún mayor pues no solo se trata de la homologación de criterios y procesos, sino de que se cuente con el recurso humano especializado, de la construcción de infraestructura y del éxito que puedan llegar a tener las campañas para la toma de muestras a familiares de personas desaparecidas para la identificación de restos. Para la construcción tanto del Banco Nacional de Datos Forenses como del Registro Nacional de Fosas, uno de los obstáculos que hay que superar es la homologación de procesos para la preservación y procesamiento de la cadena de custodia, así como el tratamiento de la información forense.

Al respecto, es pertinente retomar que, en enero de 2017, la Procuraduría General de la República con su Agencia de Investigación Criminal y Servicios Periciales, la Secretaría de Gobernación y el Sistema Nacional de Seguridad Pública crearon el programa de “Desarrollo de las Ciencias Forenses en la Investigación de los Hechos Delictivos”. Este representa una parte de la estrategia que se está tratando de diseñar para atender la investigación de las desapariciones, la cual consiste en un esfuerzo para fortalecer los servicios periciales y médicos forenses de las instancias de procuración de justicia del país, atendiendo a los lineamientos enmarcados en el sistema de justicia penal acusatorio.

En relación con los recursos humanos y la infraestructura que se requiere para la construcción del Banco Nacional de Datos Forenses, se necesita que todas las entidades federativas cuenten con laboratorios equipados de genética forense y que en estos trabajen genetistas especializados. Es necesario señalar que al menos desde la XXXIII sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública en 2012, se ha intentado construir los bancos genéticos estatales que se requieren y prueba de ello es el acuerdo de la creación del programa con prioridad nacional denominado “Genética forense”.

No obstante, cabe mencionar que esto último no necesariamente se ha traducido en el fácil acceso a la toma de muestras por parte de los familiares de personas desaparecidas, puesto que en muchas ocasiones se enfrentan a las reticencias de los funcionarios. Derivado de ello, una de las acciones que comenzaron a emprender diversos colectivos de familiares de personas desaparecidas fue la construcción de un banco ciudadano de datos genéticos.

La Policía Federal comenzó a realizar la toma de muestras a familiares de personas desaparecidas desde 2017 en conjunto con la Fiscalía Especializada en la Investigación de Delitos de Desaparición Forzada, las fiscalías estatales de desaparecidos, la Organización de Derechos Humanos y Atención a Víctimas, así como colectivos de familiares de personas desaparecidas. Durante el primer año de implementación de esta campaña se tomaron muestras en Veracruz, Tamaulipas, Sinaloa, San Luis Potosí, Coahuila, Zacatecas, Nuevo León y Baja California Sur. Acorde con información de la Policía Federal, con la implementación de dicha campaña, la base de datos genéticos de la institución concluyó 2017 con aproximadamente 6 mil perfiles genéticos.

II. Capacidades de la Comisión Nacional de Búsqueda

En la primera sección de este documento se refirió que la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) tiene hasta 53 atribuciones legales. Al revisarlas se denota que estas son de una naturaleza muy variada pues se trata de un órgano capaz de emitir lineamientos, desarrollar programas, solicitar apoyo a otras instituciones, celebrar convenios y mecanismos de coordinación con instancias nacionales e internacionales, evaluar y monitorear acciones, redactar informes, entre otras. Dichas atribuciones se pueden agrupar en las siguientes 4 categorías:

- Ejecución
- Solicitudes
- Monitoreo y evaluación
- Vinculación y coordinación

Conforme a las categorías mencionadas se clasificaron las 53 atribuciones de la CNB en la Tabla 5, con el fin de identificar el tipo de actividades en las que debe tener injerencia como parte del rol que debe desempeñar para la búsqueda y localización de personas desaparecidas..

Tabla 5. Clasificación de las atribuciones de la Comisión Nacional de Búsqueda

| Categoría | Cantidad de atribuciones | Fracciones |
|----------------------------|--------------------------|--|
| Ejecución | 25 | I, II, VIII, IX, X, XII, XIII, XIV, XVIII, XXVI, XXIX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXVI, XXXVII, XL, XLIII, XLVII, XLVIII, XLIX, L, LI, LII y LIII |
| Vinculación y coordinación | 16 | XI, XVII, XIX, XX, XXI, XXII, XXI-II, XXIV, XXVII, XXVIII, XXXIV, XXXV, XXXVIII, XXXIX, XLI y XLIV |
| Monitoreo y evaluación | 5 | V, VI, XXV, XLV y XLVI |
| Solicitudes | 7 | III, IV, VII, XV, XVI, XXX y XLII |

Elaborado por el ONC con base en la Ley General en *Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*

Cabe destacar que la mayor parte de las atribuciones de la CNB pertenecen a la categoría de ejecución. Estas atribuciones representan una carga de trabajo significativa pues implica desarrollar el Programa Nacional de Búsqueda, emitir nuevos lineamientos, atender las recomendaciones internacionales, ejecutar acciones de búsqueda, actualizar el Protocolo Homologado de Búsqueda, asesorar a las Comisiones Locales de Búsqueda, emitir alertas y recomendaciones, elaborar análisis de contexto, recabar y cruzar la información contenida de diversas bases de datos, entre muchas otras.

La distribución y variedad de las atribuciones de ejecución implica que la CNB requiere una estructura organizacional compleja con personal técnico capacitado en disciplinas de análisis cualitativo y cuantitativo, con perspectiva de planeación estratégica, conocimientos jurídicos, entre otras competencias. Esto derivaría, sin duda alguna, en un gasto corriente elevado.

En segundo lugar, las atribuciones de vinculación y coordinación requieren, como su nombre lo indica, el contacto con múltiples organizaciones como las fiscalías especializadas, autoridades estatales y municipales, titulares de las Comisiones Locales de Búsqueda, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, el Instituto Nacional de Migración, e incluso organismos internacionales. La complejidad del entramado institucional supone que la CNB operará en un contexto multi actoral en el que la variedad de incentivos y disposiciones a cooperar puede determinar parcialmente el grado de avance de las acciones de búsqueda de la comisión.

En tercer lugar, las atribuciones de solicitudes consisten en que la CNB pueda tercerizar algunas funciones organizacionales como la de contar con apoyo de la Policía Federal o la policía local en acciones de búsqueda. Estas atribuciones resultan un tanto controversiales en la medida que no cuentan con personal operativo independiente capaz de desempeñar funciones policíacas. La deseabilidad de la tercerización de la función policíaca de la CNB no es adecuada en la medida que integrantes de las policías han participado en desapariciones forzadas e involuntarias ya sea por acción u omisión de sus funciones.

Otro aspecto a notar de estas facultades es que la CNB carece de mecanismos para sancionar el incumplimiento de sus órdenes. ¿Qué sucederá si las autoridades estatales o municipales se niegan o posponen las acciones de búsqueda por motivos diversos? Este factor debe resolverse cuando se redacte el Reglamento de esta ley pues hasta el momento la CNB no cuenta con suficiente capacidad de presión.

Por último, las atribuciones de monitoreo y evaluación son las menos abundantes, no obstante, su cumplimiento cabal requiere tanto de trabajo de gabinete como de campo. Lo anterior, impactará en el presupuesto de este órgano desconcentrado.

En relación con la estructura organizacional mínima propuesta en la ley, es poco factible que esta sea suficiente para desarrollar todas las actividades previstas. Tal como muestra el Esquema 2, solo se han considerado 3 áreas: grupo especializado de búsqueda, área de análisis de contexto y área de gestión y procesamiento de información.

Para contextualizar y dimensionar los retos prácticos que la CNB enfrentará en sus primeros años consideremos cuánto tiempo tardó el Centro Nacional de Información (CNI) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) en implementar una nueva metodología de registro y clasificación delictiva. La duración de este proyecto fue de 4 años y solo comprende un mecanismo con fines estadísticos.

En contraste, los insumos de información que requiere la CNB son mucho mayores ya que abarcan desde el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas hasta el Registro Nacional de Fosas. Algunos productos estadísticos y herramientas deben diseñarse desde sus etapas iniciales por lo que dudamos que la duración de estas actividades será menor que 4 años si no hay personal suficiente laborando en la CNB.

¿Qué resultados podemos esperar de la CNB? De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, este órgano desconcentrado de la segob carece de patrimonio propio hasta el momento de acuerdo con la hoja de cálculo del PEF. Sin embargo, dadas las atribuciones de la CNB, el presupuesto asignado tendría que ser similar o mayor que los recursos previstos para la Coordinación Nacional Antisecuestro. En 2018, el monto asciende a poco más de 75 millones de pesos.

III. Acciones y plazos establecidos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

Con la finalidad de que el sistema contemplado en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas pueda comenzar a operar para atender las demandas de la población en materia de desapariciones forzadas e involuntarias, en esta se definieron plazos específicos para su implementación. Con la finalidad de construir en un futuro un mecanismo de seguimiento para el cumplimiento de los establecido en la legislación, se presentan en la Tabla 6 las acciones establecidas clasificadas acorde con los plazos estipulados.

Tabla 6. Plazos estipulados de acciones estratégicas para la implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

| Plazos | Acciones |
|---|--|
| 15 días después de que comiencen a operar los registros de personas y no localizada | <ul style="list-style-type: none"> La federación y las entidades federativas deben migrar la información contenida en los registros provisionales de reportes, denuncias o noticias. |
| 30 días después de la entrada en vigor de la ley | <ul style="list-style-type: none"> Las Fiscalías Especializadas y la Comisión Nacional de Búsqueda deben estar en funcionamiento |
| 30 días después de la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda | <ul style="list-style-type: none"> El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública debe haberle transferido las herramientas tecnológicas y la información que haya recabado en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (LNRPED) a la Comisión Nacional de Búsqueda. |
| 30 días después de que inicie sus funciones la Comisión Nacional de Búsqueda | <ul style="list-style-type: none"> La Comisión Nacional de Búsqueda debe emitir los protocolos rectores para su funcionamiento. Cada entidad federativa debe crear una Comisión Local de Búsqueda, la cual debe coordinarse con la Comisión Nacional de Búsqueda y realizar, en el ámbito de sus competencias, funciones análogas a las previstas en esta Ley para la Comisión Nacional de Búsqueda. |
| 30 días después de la conformación del Consejo Ciudadano | <ul style="list-style-type: none"> Se deben emitir las reglas de funcionamiento del Consejo Ciudadano. |
| 60 días después de la publicación de la ley en el Diario Oficial de la Federación | <ul style="list-style-type: none"> Se aboga la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. |

| Plazos | Acciones |
|---|---|
| 90 días después de la entrada en funciones de la Comisión Nacional de Búsqueda | <ul style="list-style-type: none"> · Se deben emitir conforme a los más altos estándares internacionales, los criterios de capacitación, certificación y evaluación del personal que participe en las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas. |
| 90 después de la entrada en vigor de la ley | <ul style="list-style-type: none"> · Las Comisiones Locales de Búsqueda deben entrar en funciones. · El Consejo Ciudadano debe de estar conformado. |
| 90 días después de que comience a operar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas | <ul style="list-style-type: none"> · Las entidades federativas deben poner en marcha sus registros de personas desaparecidas y no localizadas. |
| 90 días después de que el SES-NSP transfiera las herramientas tecnológicas y la información recabada conforme a la LRNPED | <ul style="list-style-type: none"> · La Comisión Nacional de Búsqueda debe transmitir a las Fiscalías Especializadas la información de las personas desaparecidas o no localizadas que correspondan al ámbito de su competencia. |
| 90 días después de que inicie la operación de los registros forenses federal y de las entidades federativas | <ul style="list-style-type: none"> · Las autoridades que posean información forense deben incorporarla al registro que corresponda. |
| 180 días después del inicio de funciones de la Comisión Nacional de Búsqueda | <ul style="list-style-type: none"> · La Comisión Nacional de Búsqueda debe emitir el Programa Nacional de Búsqueda. |
| 180 días después de la entrada en vigor de la ley | <ul style="list-style-type: none"> · Debe quedar instalado el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. · El Congreso de la Unión debe legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia. · Las entidades federativas deben emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia · El Ejecutivo Federal debe expedir y armonizar las disposiciones reglamentarias que correspondan conforme a lo dispuesto en la ley. · La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia debe emitir el Protocolo Homologado de Investigación con perspectivas de género, de niñez y de derechos humanos. · La Procuraduría General de la República debe emitir los lineamientos tecnológicos necesarios para garantizar que los registros y el Banco Nacional de Datos Forenses cuenten con las características técnicas y soporte tecnológico adecuado. · La Procuraduría General de la República debe haber emitido los lineamientos necesarios para que las autoridades de los distintos órdenes de gobierno remitan en forma homologada la información que será integrada al Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas y al Banco Nacional de Datos Forenses previstos en la ley. · La Comisión Nacional de Búsqueda debe emitir los lineamientos para acceder sin restricciones a la información contenida en plataformas, bases de datos y registros de todas las autoridades para realizar la búsqueda de la persona desaparecida o no localizada. |

| Plazos | Acciones |
|---|--|
| 180 días después de la instalación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas | · La Comisión Nacional de Búsqueda debe contar con la infraestructura tecnológica necesaria y comenzar a operar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. |
| 365 días después de la entrada en vigor de la ley | El Banco Nacional de Datos Forenses, los registros forenses federal y el de las entidades federativas debe estar operando. |

Elaborado por el ONC con base en la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*

Si realizamos un corte a finales de febrero respecto a los plazos establecidos en la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* encontramos que al menos no se ha cumplido con la creación de todas las fiscalías especializadas en las entidades federativas y la Comisión Nacional de Búsqueda no ha entrado en funcionamiento; lo cual estaba contemplado para que ocurriera 30 días después de la entrada en vigor de dicha legislación.

IV. Retos prácticos en el ámbito estatal para la implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

La implementación de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* no solo va a implicar acciones y, por ende, retos en el ámbito federal sino también en el estatal. Esto no solo se debe a que se deben crear y funcionar fiscalías especializadas en la materia, sino por la constitución de comisiones estatales de búsqueda que operarán con el mismo esquema que la Comisión Nacional de Búsqueda. Aunado a ello, no debe perderse de vista que las instituciones estatales de seguridad y procuración de justicia también juegan un papel fundamental para la construcción de los registros que forman parte de las herramientas del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Debido a esta situación, en el Observatorio Nacional Ciudadano nos dimos a la tarea de realizar unas solicitudes de información para poder tener una aproximación sobre cuántas fiscalías especializadas habían sido creadas hasta el 14 de febrero de 2018, es decir, un par de días antes de que se venciera el plazo establecido en la legislación específica. Con base en este objetivo se realizó el siguiente cuestionamiento: ¿cuenta con un área, agencia del ministerio público o fiscalía especializada en atención a desaparecidos?

Tras el análisis de las respuestas obtenidas mediante la Plataforma de Transparencia es notorio un avance en cuanto a la conformación de áreas especializadas en materias de desapariciones al interior de las instituciones de procuración de justicia, si se compara en relación con los datos recabados en el *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017* en el cual 13 entidades federativas no reportaron información alguna de que contaran con una agencia del ministerio público especializada en atención a desaparecidos. No obstante, hay dos casos en los cuales hay que focalizar la atención basándonos exclusivamente en las respuestas a las solicitudes información que es el caso de Aguascalientes y la Ciudad de México. En este par de entidades federativas se dio a conocer que se contaba con un Centro de Atención de Personas Extraviadas y Ausentes. Sin embargo, estos no cubren con lo que se requiere para afirmar que con un área especializada para la investigación de las desapariciones de personas.

Tabla 7. Fiscalías estatales especializadas en materia de desapariciones

| Entidad federativa | Información sobre fiscalías especializadas en materia de desapariciones |
|---------------------|--|
| Aguascalientes | <ul style="list-style-type: none"> · Cuenta con el Centro de Atención de Personas Extraviadas y Ausentes. · El centro está integrado por dos agentes del ministerio público y dos auxiliares de ministerio público. |
| Baja California | <ul style="list-style-type: none"> · Cuenta con la Unidad Estatal de Búsqueda de Personas No Localizadas que tiene dos unidades, ubicadas en Mexicali y otra en Tijuana. · Cada unidad está integrada por dos agentes del ministerio público, dos auxiliares del ministerio público, dos canalizadores y ocho agentes de la policía Ministerial Investigadora. |
| Baja California Sur | <ul style="list-style-type: none"> · No se obtuvo respuesta al cierre de la publicación, sin embargo, con base en la revisión de diversas fuentes se encontró evidencia de que ya fue instalada la Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas. |
| Campeche | <ul style="list-style-type: none"> · Cuenta con la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y para la Búsqueda de Personas No Localizadas. · Está integrada por un agente del ministerio público, un comandante encargado y dos agentes ministeriales investigadores. |
| Chiapas | <ul style="list-style-type: none"> · Se creó la Unidad de Personas Desaparecidas en 2013. · En cumplimiento a la Ley General, el 1 de febrero de 2018 se creó la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares, la cual aún no está en funciones pues está en proceso de consolidación, gestión y estructura. |
| Chihuahua | <ul style="list-style-type: none"> · Se cuenta con la Unidad de Investigación de Personas Ausentes y/o Extraviados que se encuentran en las Fiscalías de Distrito por Zona y está integrada por 29 empleados. · Se cuenta con la Unidad Especializada en Investigación de Búsqueda y Localización de Mujeres Ausentes y está integrada por 32 empleados. |
| Coahuila | <ul style="list-style-type: none"> · La Fiscalía General proporcionó respuesta al cuestionamiento, sin embargo, no se puede acceder a ella debido a fallas del portal de la Plataforma de Transparencia. · Dada la situación planteada, se revisaron diversas fuentes de información que refieren que en la entidad sí se cuenta con una fiscalía especializada en materia de desapariciones. |

| Entidad federativa | Información sobre fiscalías especializadas en materia de desapariciones |
|--------------------|---|
| Colima | <ul style="list-style-type: none"> · No funciona su respectiva Plataforma de Transparencia. · Se realizó la revisión de diversas fuentes de información, sin embargo, no se halló evidencia que dé cuenta del funcionamiento de la fiscalía especializada en materia de desapariciones, pese a las declaraciones del titular de la Procuraduría General de Justicia respecto a su compromiso en la materia. |
| Ciudad de México | <ul style="list-style-type: none"> · Cuenta con el Centro de Atención de Personas Extraviadas y Ausentes. |
| Durango | <ul style="list-style-type: none"> · No se cuenta con una fiscalía especializada, pero se encuentra en proceso de apertura. |
| Guanajuato | <ul style="list-style-type: none"> · Con base en la revisión de diversas fuentes no se encontró evidencia específica respecto a que cuente con un área o fiscalía especializada en materia de desapariciones. |
| Guerrero | <ul style="list-style-type: none"> · No se obtuvo respuesta al cierre de la publicación, sin embargo, con base en la revisión de diversas fuentes se encontró evidencia de que cuenta con la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición Forzada y Búsqueda de Personas Desaparecidas. |
| Hidalgo | <ul style="list-style-type: none"> · Con base en la revisión de diversas fuentes no se encontró evidencia específica respecto a que cuente con un área o fiscalía especializada en materia de desapariciones. |
| Jalisco | <ul style="list-style-type: none"> · Cuenta con la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas. · No brinda información respecto a la cantidad de personal del que dispone debido a que refiere que esa información es de carácter reservada. |
| Estado de México | <ul style="list-style-type: none"> · No se obtuvo respuesta al cierre de la publicación, sin embargo, con base en la revisión de diversas fuentes se encontró evidencia de que cuenta con la Fiscalía de Personas Desaparecidas. |
| Michoacán | <ul style="list-style-type: none"> · Cuenta con la Fiscalía Especializada de Personas Desaparecidas. · Cuenta con un total de 29 servidores públicos. |
| Morelos | <ul style="list-style-type: none"> · Cuenta con la Unidad Especializada de Investigación de Personas No Localizadas o Extraviadas. · La unidad está integrada por cinco agentes del ministerio público, dos auxiliares y tres agentes de la policía de investigación criminal. |

| Entidad federativa | Información sobre fiscalías especializadas en materia de desapariciones |
|--------------------|--|
| Nayarit | <ul style="list-style-type: none"> · No funciona su respectiva Plataforma de Transparencia. · Se realizó la revisión de diversas fuentes de información, sin embargo, no se halló evidencia que dé cuenta del funcionamiento de la fiscalía especializada en materia de desapariciones. No obstante, fue ubicado un anuncio en 2017 que refiere la creación de una oficina de atención en esta materia. |
| Nuevo León | <ul style="list-style-type: none"> · Cuenta con cinco Unidades de Investigación Especializadas en Personas Desaparecidas, estas se encuentran conformadas por un titular que es agente del ministerio público investigador y dos auxiliares de investigación. · Cuenta con la Subprocuraduría Especializada en Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares, la cual está conformada por su titular, dos agentes del ministerio público orientadores, un analista de investigación y un auxiliar de investigación. |
| Oaxaca | <ul style="list-style-type: none"> · Cuenta con la Unidad Especializada en Desaparición Forzada. · La Unidad está encabezada por un agente del ministerio público y a parte está conformada por dos agentes del ministerio público y dos agentes estatales de investigación habilitados. |
| Puebla | <ul style="list-style-type: none"> · No se obtuvo respuesta al cierre de la publicación, sin embargo, con base en la revisión de diversas fuentes se encontró evidencia de que cuenta con un grupo operativo especializado en la búsqueda y localización de personas reportadas como desaparecidas. |
| Querétaro | <ul style="list-style-type: none"> · No se obtuvo respuesta al cierre de la publicación, sin embargo, con base en la revisión de diversas fuentes se encontró evidencia de que cuenta con la Unidad Especializada en Búsqueda de Personas. |
| Quintana Roo | <ul style="list-style-type: none"> · Cuenta con dos unidades de atención a personas desaparecidas, una de ellas opera en Cancún con un fiscal del ministerio público y dos auxiliares. Mientras que la segunda de ellas opera en Chetumal con un fiscal del ministerio público y un auxiliar. |
| San Luis Potosí | <ul style="list-style-type: none"> · Cuenta con la Unidad para la Atención de Personas Desaparecidas o Extraviadas. · Dicha unidad está conformada por un agente del ministerio público, dos agentes de la policía ministerial y un personal administrativo. · En la Coordinación de Alerta <i>Ámber</i> cuenta con una coordinadora, cuatro agentes del ministerio público, cuatro agentes de la policía ministerial, cinco personales administrativos. |

| Entidad federativa | Información sobre fiscalías especializadas en materia de desapariciones |
|--------------------|--|
| Sinaloa | <ul style="list-style-type: none"> La Fiscalía General proporcionó respuesta al cuestionamiento, sin embargo, no se puede acceder a ella debido a fallas del portal de la Plataforma de Transparencia. |
| Sonora | <ul style="list-style-type: none"> No se obtuvo respuesta al cierre de la publicación, sin embargo, con base en la revisión de diversas fuentes no se encontró evidencia específica respecto a que cuente con un área o fiscalía especializada en materia de desapariciones. |
| Tabasco | <ul style="list-style-type: none"> Cuenta con la Fiscalía Especializada para la Búsqueda de Personas Desaparecidas. Está integrada por siete fiscales del ministerio público, un titular, tres operadores de base, tres policías y tres secretarios auxiliares. |
| Tamaulipas | <ul style="list-style-type: none"> No se obtuvo respuesta al cierre de la publicación, sin embargo, con base en la revisión de diversas fuentes no se encontró evidencia específica respecto a que cuente con la Fiscalía Especializada en Atención a Personas No Localizadas o Privadas de su Libertad. |
| Tlaxcala | <ul style="list-style-type: none"> Se están realizando las gestiones necesarias para la implementación de la unidad de Investigación Especializada en la Búsqueda de Personas Desaparecidas. Se cuenta con un grupo interdisciplinario que realiza acciones propias para la investigación, búsqueda y localización de personas desaparecidas. |
| Veracruz | <ul style="list-style-type: none"> No funciona su respectiva Plataforma de Transparencia. Se realizó la revisión de diversas fuentes de información y se halló evidencia sobre el funcionamiento de una fiscalía especializada en atención de denuncias de personas desaparecidas. |
| Yucatán | <ul style="list-style-type: none"> Cuenta con una Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas. Cuenta con titular, fiscales investigadores, analista, perito en psicóloga, así como personal administrativo. |
| Zacatecas | <ul style="list-style-type: none"> Cuenta con la Agencia del Ministerio Público Especializada en la Búsqueda de Personas Desaparecidas. Está integrada por dos agentes del ministerio públicos con sede en la capital y uno en el Distrito Judicial de Fresnillo, con cuatro asistentes auxiliares y dos grupos de policía ministerial con 3 elementos cada uno. |

Elaborado por el ONC con base en respuestas obtenidas mediante solicitudes enviadas mediante la Plataforma de Transparencia e investigación hemerográfica

Al respecto, es pertinente retomar lo dispuesto en la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* puntualmente se establece que al igual que la Fiscalía Federal Especializada ellas deben atender las 24 atribuciones específica referidas en el Artículo 70, las cuales abarcan acciones como las siguientes: recibir las denuncias correspondientes; mantener comunicación continua y permanente con el Mecanismo de Apoyo Exterior y la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes; conformar grupos de trabajo interinstitucionales y multidisciplinarios para la coordinación de la investigación de hechos probablemente constitutivos de los delitos contemplados en la ley que pidieron haber ocurrido en otras entidades federativas o la víctima sea un migrante; dar aviso de manera inmediata, a través del Registro Nacional, a la Comisión Nacional de Búsqueda sobre el inicio de una investigación; solicitar a las autoridades jurisdiccionales competentes la autorización para la realización de las exhumaciones en cementerios, fosas o de otros sitios en los que se encuentren cadáveres o restos humanos de personas desaparecidas; entre otras.

Si se parte del enfoque práctico y se toman en consideración las respuestas de las entidades federativas respecto al recurso humano del cual disponen en las áreas o fiscalías especializadas en materia desapariciones, es evidente que en la mayoría de los casos este es insuficiente. Simplemente tomemos como ejemplo la Unidad Especializada de Investigación de Personas No Localizadas o Extraviadas de Morelos, la cual se encuentra conformada por cinco agentes del ministerio público y tres agentes de la policía de investigación criminal. Es necesario mencionar que también se logran identificar casos en los que se dispone de más personal como en Michoacán, en donde su Fiscalía Especializada de Personas Desaparecidas está conformada con un total de 29 servidores públicos. En este sentido, sería necesario emitir lineamientos mínimos sobre el tipo de estructura con el cual debe contar cada fiscalía como en su momento se realizó para la conformación de las Unidades Especializadas en Combate al Secuestro (UECS).

D. Acciones recomendadas al Estado mexicano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El papel de organismos supranacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido de gran relevancia, al ser un instrumento de protección de los derechos de las personas de la región, así como de organismos locales encargados de esta tarea. Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos está pensada como un tribunal internacional constituido por siete jueces nacionales de los Estados miembros de la OEA, y tiene dos funciones primordiales, una de tipo contencioso, en donde resuelve casos sometidos a su jurisdicción respecto a presuntas violaciones a los derechos humanos, y una de carácter consultivo en la que puede, de ser necesario, interpretar la Convención u otros tratados relativos a derechos humanos.

Si bien, el papel de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha promovido y defendido el respeto a los derechos humanos, el número de sus recomendaciones y sentencias paldescen ante la realidad que se vive en nuestro país.

Al día de hoy, la CIDH ha enviado 9 casos de posibles violaciones de derechos humanos a la Corte, de las cuales, 7 ya tiene sentencia de la Corte^[7].

- 1.- Nitzza Paola Alvarado y otros, México - Caso 12.916 - Fecha de remisión a la Corte: 9 de noviembre de 2016
- 2.- Mariana Selvas Gómez y otras, México - Caso 12.846 - Fecha de remisión a la Corte: 17 de septiembre de 2016
- 3.- García Cruz y Sánchez Silvestre, México - Caso 12.288 - Fecha de remisión a la Corte: 17 de marzo de 2013
- 4.- Valentina Rosendo Cantú y otra - Caso 12.579, México - Fecha de remisión a la Corte: 2 de agosto de 2009
- 5.- Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores - Caso 12.449, México - Fecha de remisión a la Corte: 24 de junio de 2009

⁷ SE PUEDEN CONSULTAR TODOS LOS CASOS EN LA CORTE, EN LA PÁGINA DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: [HTTP://WWW.OAS.ORG/ES/CIDH/DECISIONES/DEMANDAS.ASP](http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/demandas.asp)

- 6.- Inés Fernández Ortega - Caso 12.580, México - 7 de mayo de 2009
- 7.- Rosendo Radilla Pacheco - Caso 12.511, México - 15 de marzo de 2008
- 8.- Campo Algodonero: Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez - Casos No. 12.496, 12.497 y 12.498, México - 4 de noviembre de 2007
- 9.- Jorge Castañeda Gutman - Caso 12.535, México - 21 de marzo de 2007

Entre estos nueve casos, dos corresponden al delito de desaparición forzada, y solo el caso de Rosendo Radilla Pacheco cuenta con una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

1.- Nitza Paola Alvarado y otros, México - Caso 12.916 - Fecha de remisión a la Corte: 9 de noviembre de 2016^[8]

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) el caso 12.916 – Nitza Paola Alvarado y otros, respecto de México.

El caso se relaciona con la desaparición forzada de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado Herrera y Rocío Irene Alvarado Reyes, por parte de agentes estatales, en el Ejido Benito Juárez, Estado de Chihuahua, México, desde el 29 de diciembre de 2009. A la fecha, se desconoce el destino o paradero de las tres víctimas desaparecidas.

Este caso constituye el primero en cuanto a la desaparición forzada en el contexto de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en México. En ese sentido, la relevancia del caso obedece a que se trata de una problemática actual que ha venido en aumento en los últimos años y que ha merecido pronunciamientos, recomendaciones y expresiones de profunda preocupación por parte de la Comisión y de múltiples organismos internacionales y mandatos especiales en el ámbito de las Naciones Unidas. Los hechos del caso constituyen un ejemplo de los factores que contribuyen a que esta grave violación de derechos humanos tenga lugar en dicho contexto y que no sea debidamente investigada y sancionada como consecuencia de múltiples mecanismos de encubrimiento y obstrucción. Asimismo, el caso ofrece a la Corte Interamericana la posibilidad de pronunciarse sobre otras violaciones conexas derivadas de las amenazas y hostigamientos que sufren los núcleos familiares de las víctimas desaparecidas^[9].

2.- Rosendo Radilla Pacheco - Caso 12.511, México - 15 de marzo de 2008^[10]

Durante el periodo de la Guerra Sucia en México, y especialmente en Guerrero, se dieron innumerables desapariciones forzadas tanto de guerrilleros, como de personas que se creía, apoyaban de alguna manera a los movimientos disidentes. En este mismo contexto, este año se cumplirán 44 años de la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco, un campesino que mientras se dirigía en autobús hacia Chilpancingo, fue detenido en un retén militar en un poblado cercano a Atoyac de Álvarez, bajo la acusación de que “componía corridos” sobre luchas sociales y campesinas de la región.

Rosendo fue detenido ilegalmente y trasladado al cuartel militar de Atoyac de Álvarez, Guerrero, en donde estuvo varias semanas, y en donde fue visto con los ojos vendados y huellas de maltrato por última vez. En ese mismo cuartel que servía de cárcel clandestina, detuvieron a más de 470 personas de las poblaciones de la sierra que fueron torturados, asesinados o desaparecidos, sin que aún las

⁸ CFR., GOBIERNO DE MÉXICO. (2018). SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 01/03/2018, DE GOB. MX SITIO WEB: [HTTPS://WWW.GOB.MX/SRE/ACCIONES-Y-PROGRAMAS/SENTENCIAS-DE-LA-CORTE-INTERAMERICANA-DE-DERECHOS-HUMANOS](https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/sentencias-de-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos)

⁹ CFR., COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2016). CIDH ENVÍA CASO SOBRE MÉXICO A LA CORTE IDH. 01/03/2018, DE COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SITIO WEB: [HTTP://WWW.OAS.ORG/ES/CIDH/PRENSA/COMUNICADOS/2016/173.ASP](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/173.asp)

¹⁰ CFR., COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2008). DEMANDA ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN EL CASO DE ROSENDO RADILLA PACHECO (CASO 12.511) CONTRA LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 01/03/2018, DE COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SITIO WEB: [HTTP://WWW.CIDH.ORG/DEMANDAS/12.511%20ROSENDO%20RADILLA%20PACHECO%20MEXICO%2015%20MARZO%2008%20ESP.PDF](http://www.cidh.org/demandas/12.511%20ROSENDO%20RADILLA%20PACHECO%20MEXICO%2015%20MARZO%2008%20ESP.PDF)

autoridades den información sobre su paradero. Su familia levantó diversas denuncias ante varias instituciones estatales y federales, enfrentándose a omisiones y falta de atención de las autoridades que soslayan el derecho a la verdad, a la justicia, a la legalidad y a la reparación del daño. ¿Qué hace tan emblemático el caso de Rosendo Radilla ante una circunstancia en donde más de 800 personas fueron desaparecidas en el periodo de la Guerra Sucia?

Acorde con Rángel (2011), en primer lugar, lo que distingue este caso es la sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos hacia el Estado mexicano por la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla, declarada el 23 de noviembre de 2009, que en resumen, establece que:

1. El Estado Mexicano tiene responsabilidad internacional en la violación de los derechos a la libertad personal, a la integridad, garantías judiciales, protección judicial, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida en perjuicio de Rosendo Radilla Pacheco.
2. Se declaró el incumplimiento del Estado Mexicano en su deber de ceñirse a las disposiciones del derecho interno respecto a la tipificación del delito de desaparición forzada de personas.
3. La sentencia de la CIDH debe ser entendida como parte de la reparación del daño a las que el Estado Mexicano se encuentra obligado a dar.
4. El Estado Mexicano debe conducir eficazmente y dentro de un plazo razonable, la investigación, y en su caso, los procesos penales en relación con la detención y posterior desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco, para determinar las respectivas responsabilidades penales y aplicarlas.
5. El Estado Mexicano debe proseguir con la búsqueda efectiva y la localización inmediata de Rosendo Radilla Pacheco, o en su caso, de sus restos mortales.
6. El Estado Mexicano está obligado a adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el Código de Justicia Militar, y del Código Penal Federal con los estándares internacionales según la Convención Interamericana de Derechos Humanos.
7. El Estado Mexicano está obligado a implementar, en un plazo razonable, programas permanentes relativos al análisis, formación, investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada de personas.
8. El Estado Mexicano está obligado a hacer pública esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, así como en algún diario de distribución masiva y en el sitio web de la Procuraduría General de la República.
9. El Estado Mexicano debe realizar un acto público en donde reconozca su responsabilidad en relación con la desaparición forzada y en desagravio a la memoria del señor Rosendo Radilla Pacheco. Asimismo, el Estado se encuentra obligado a realizar una semblanza de la vida del Sr. Radilla Pacheco.
10. El Estado Mexicano está obligado a brindar atención psicológica y/o psiquiátrica gratuita e inmediata a las víctimas declaradas de la sentencia que lo soliciten; así como pagar las cantidades establecidas en la Sentencia, por concepto de indemnización por daño material e inmaterial, y el reintegro de costas y gastos, dentro del plazo de un año, contando a partir de la notificación de la sentencia.
11. La SCJN debe supervisar el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, y dará por concluido el presente caso, una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma.

Este caso se vuelve aún más importante debido a terribles atentados en contra de los derechos humanos que ha padecido la sociedad mexicana en los últimos 2 años, como los ocurridos contra los 43 estudiantes desaparecidos en Iguala (27/09/2014), Guerrero; La ejecución, por parte del ejército de por lo menos 15 de los 22 muertos en Tlatlaya (30/06/2014), Estado de México; lo ocurrido en Tanhuato (22/05/2015), Michoacán, en donde fuerzas federales ejecutaron con tiro de gracia en la nuca a por lo menos 30 personas de las 42 muertas ese día, tras un supuesto enfrentamiento; o la presunta desaparición forzada de tres ciudadanos italianos el pasado 31 de enero de 2018 en Jalisco.

Violaciones tan flagrantes a los derechos humanos cometidas por instituciones del Estado, dan hoy, a casi 44 años de la desaparición forzada de Rosendo Radilla, a 9 años de la sentencia de la CIDH un cariz especial a este caso, y nos obliga a revisar el grado en el cumplimiento de la sentencia que da un precedente, no solo a las víctimas de desapariciones forzadas durante la Guerra Sucia, sino a todas

las víctimas afectadas por violaciones flagrantes a sus derechos humanos por parte de las policías locales, estatales o federales, así como por el ejército.

A través del seguimiento sobre el cumplimiento de la sentencia que realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos, afirma que el Estado Mexicano solo se ha cumplido con:

- Implementar programas o cursos permanentes relativos al análisis de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en relación a los límites de la jurisdicción penal militar, así como un programa de formación sobre la debida investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada de personas.
- Realizar una semblanza de la vida de Rosendo Radilla, que quedó cumplido con la publicación del libro “Señores, soy campesino: Semblanza de Rosendo Radilla Pacheco, desaparecido”.
- Se hizo pública la sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en un diario de circulación nacional.
- Pagar cantidades jadas por la Sentencia por concepto de indemnización por daño material e inmaterial, y el reintegro de costas y gastos.

Sin embargo, aún quedan cosas muy importantes por cumplir, como:

- Que la investigación derive en la determinación de las correspondientes responsabilidades penales, y en la aplicación de las sanciones a los responsables de la desaparición forzada de Rosendo Radilla.
- Continuar, de manera clara y pública con la búsqueda efectiva y la localización inmediata del señor Radilla Pacheco, o en su caso, de sus restos morales.
- Adoptar las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el Código de Justicia Militar, y el Código Penal Federal, con los estándares internacionales en la materia, y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Brindar atención psicológica y/o psiquiátrica de forma inmediata, adecuada y efectiva a través de sus instituciones públicas de salud especializadas, a las víctimas declaradas en el Fallo que así lo soliciten.

Las cuestiones que aún no han sido atendidas por el Estado mexicano, limitan el alcance de la Sentencia, al no permitirle trastocar a la Procuraduría General de la República para que investigue diligentemente los demás casos de desapariciones forzadas de la Guerra Sucia, así como los acontecidos posteriormente. Asimismo, se evidencia al poder legislativo, que han sido incapaces de modificar el Código de Justicia Militar, para garantizar que todos los casos de desaparición forzada, así como otros delitos contra los derechos humanos, sean juzgados por tribunales ordinarios y no por los juzgados militares. De la misma manera, el poder legislativo ha sido incapaz de reformar el Código Penal Federal para definir la desaparición forzada de personas como delito penal.

El Estado mexicano se encuentra aún lejos de dar cabal cumplimiento a la sentencia de la CIDH, sin embargo, su importancia trasciende la reparación del daño a Rosendo Radilla y familiares, va más allá e implica a cualquier situación similar que se dé en el presente o en el futuro, es decir, implica la adopción de garantías mínimas que hagan cesar la violación e impidan que se repitan en el futuro.

Los hechos han caído por su peso, y demuestran, que las instituciones mexicanas no solo se encuentran lejos de dar cabal cumplimiento a la sentencia, sino que se encuentran en una situación crítica de credibilidad, atrapadas en procesos de corrupción en donde se hace “poco o nada” por combatirla (según el último informe de Transparencia Internacional), en donde se ha vuelto evidente la penetración del crimen organizado en diversas estructuras institucionales, en donde pareciera que los contrapesos al poder del Estado han desaparecido.

Si bien la sentencia puso el dedo en la llaga y obligó al Estado a atender este urgente problema, aún estamos lejos, no solo de que se repare el daño del caso Rosendo Radilla, sino más lejos aún de que se dé respuesta a todos los demás casos ocurridos durante y posteriores a la Guerra Sucia.

Dejar en el olvido o intentar desviar los casos de desapariciones forzadas no soluciona nada, al contrario, la herida ocasionada no deja de doler, ni se invisibiliza, ya que una desaparición forzada es un acto que atenta en contra de los derechos humanos de toda la sociedad. Desaparecer a una persona, significa de facto, la posibilidad de que cualquier persona pueda ser impunemente desaparecida.

El 28 de septiembre y el 3 de octubre de 2015, la CIDH realizó una visita a México, y posteriormente presentó el Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, realizando una serie de recomendaciones al Estado, tomando en cuenta diversas fuentes de información. En dicho *Informe se expone que México* atraviesa por una grave crisis de violencia e inseguridad, con incrementos importantes desde el inicio de la “guerra contra el narcotráfico”, y hasta alcanzar niveles alarmantes con más de cien mil personas muertas, más de 27 mil desaparecidos reconocidos por el Estado, más de dos mil investigaciones por casos de tortura y varias comunidades desplazadas a causa de los altos niveles de violencia.

El diagnóstico toca temas importantes como la errónea respuesta de las autoridades al optar por aumentar el rol de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, así como una política de confrontación contra el crimen organizado, lo cual desde su perspectiva desató mayor violencia y violaciones graves a los derechos humanos.

A partir del análisis realizado la CIDH emitió las siguientes recomendaciones al Estado mexicano en materia de desapariciones:

- Que se adopte una Ley General sobre Desaparición y Desaparición Forzada, así como todas las medidas necesarias para asegurar que tanto a nivel federal como estatal que la legislación y las prácticas se ajusten a los estándares internacionales en la materia.
- Establecer mecanismos de búsqueda inmediata de personas desaparecidas en todo el territorio nacional.
- Mejorar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas como un registro único de desapariciones y que además permita registrar a una persona como víctima de desaparición forzada. Una base de datos debe contar con información personal de las personas desaparecidas, la información personal que sea necesaria, principalmente genética y muestras celulares, de los familiares de las personas desaparecidas con su consentimiento, y la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier persona no identificada que fuera privada de la vida. Dicha información personal deberá ser protegida en el portal del Registro de acuerdo a estándares internacionales sobre acceso a la información.
- Fortalecer los mecanismos existentes en materia de alerta temprana y búsqueda urgente en casos de desaparición de mujeres y niñas, para asegurar su aplicación efectiva a nivel federal, estatal y municipal. Asimismo, fortalecer el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, para que este proporcione información precisa y confiable sobre las mujeres y niñas desaparecidas y desaparecidas forzadamente.
- Atender las recomendaciones del GIEI conforme las atribuciones conferidas en su mandato, específicamente su solicitud reiterada de entrevistarse con los integrantes del Ejército, así como para visitar el Batallón 27, y continuar con las investigaciones en el caso. Considerar la utilización de mecanismos similares para otros casos de graves violaciones a los derechos humanos.
-

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

La colección *¿Cómo entender las desapariciones forzadas e involuntarias? Perspectivas de política pública* en la que el ONC está trabajando tiene como objetivo generar una mejora de la gobernanza en materia de desapariciones en México a través del análisis de las acciones emprendidas por las distintas autoridades de los niveles de gobierno, de la recuperación de la experiencia comparada internacional y del conocimiento de diversas asociaciones civiles y colectivos especializados.

El primer fascículo dio cuenta del estatus que guardan los registros en México. Se observó que la respuesta del Estado en materia de registro de desapariciones ha sido lenta, improvisada y poco transparente. La información sobre desapariciones presenta un alto grado de dispersión, falta de claridad y carente de una estructura que mejore las búsquedas e investigación de casos. Esto significa que no contamos con las bases para implementar una política integral basada en evidencias en el corto plazo.

En este fascículo el ONC se ha dado a la tarea de compilar y analizar los elementos más importantes del marco jurídico mexicano (federal y estatal) e internacional vigente y, en segunda instancia, determinar los retos de la implementación de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* promulgada el 17 de noviembre de 2017. Asimismo, el fascículo integra un inventario de las acciones y políticas implementadas en el ámbito nacional y estatal en la materia.

Cabe destacar que la promulgación y entrada en vigor de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* representa exclusivamente un primer paso para reconocer la incidencia de estos graves delitos y violaciones a derechos humanos en nuestro país. Además, es importante notar que sin la participación de organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema así como los colectivos y asociaciones de familiares hoy careceríamos de esta ley que presenta avances normativos y de política muy significativos.

Las disposiciones que marca la nueva ley parten de un contexto con acciones y políticas insuficientes, opacas y cuestionables en términos de sus resultados operativos. Se aprecia que gran parte de las acciones emprendidas en materia de desapariciones hasta 2012 corresponden al fortalecimiento y armonización del marco jurídico a nivel federal y en menor grado, a nivel estatal. Algunas de estas acciones se derivan de recomendaciones internacionales las cuales han insistido en que es necesario contar con un marco legal homologado y apegado a estándares internacionales.

Las acciones y políticas dispuestas en el Plan Nacional de Búsqueda carecen de un marco de referencia que permita entender cuáles son los objetivos específicos y qué resultados sostenibles se han generado hasta el momento. Bajo esta perspectiva, es válido afirmar que la respuesta de gobierno durante este sexenio ha sido un tanto improvisada, fragmentada y carente de un liderazgo estratégico duradero y sostenible. Lo anterior no implica que no se hayan llevado a cabo ciertas acciones, sino que el Plan Nacional de Búsqueda fue una agregación de iniciativas en curso, reorganizaciones institucionales y adaptaciones.

Contar con un marco legal armonizado y fortalecido no basta para llevar a cabo las acciones y políticas requeridas en materia de registro, búsqueda y localización, investigación de casos, servicios forenses y atención y reparación de daño a víctimas. Se requiere un marco institucional y procesos de coordinación que permitan desarrollar las actividades correspondientes con un enfoque intensivo en rendición de cuentas.

La *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* es un parteaguas en la materia pues al observar el objeto

de la legislación desde la perspectiva de política pública, se puede apreciar que este cubre áreas estratégicas en materia de desapariciones que son: registro, búsqueda y localización, investigación de casos, servicios forenses, atención a víctimas y reparación del daño. Por lo tanto, el que se brinde una aproximación jurídica de esta manera representa una oportunidad histórica para subsanar los vacíos que se han generado como resultado de la falta de una política de Estado focalizada en la materia.

Sin embargo, la ley en comento es muy ambiciosa por lo que es probable que haya retos prácticos y operativos a superar una vez que inicie su implementación. Una de las instituciones clave es la Comisión Nacional de Búsqueda. La cantidad y diversidad de las atribuciones o facultades legales no corresponde con la estructura organizacional mínima propuesta. Asimismo, para su funcionamiento la CNB deberá contar con cierta holgura presupuestal pues las acciones que a esta se le demandarán podrían ser costosas.

Algunas notas informativas indican^[11] que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas tendrá un presupuesto de aproximadamente 282 millones de pesos en 2018. Dicho monto tendrá que cubrir por lo menos a las 32 Comisiones Locales de Búsqueda. Si dividimos dicho presupuesto equitativamente, cada comisión tendría 8.5 millones de pesos. Un órgano de la magnitud y relevancia de la CNB debería tener un presupuesto similar al de la Coordinación Nacional Antisecuestro que de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, asciende a poco más de 75 millones de pesos. Por ende, la implementación de esta ley requiere importantes ajustes presupuestales.

El segundo reto a superar es la disponibilidad de recursos humanos altamente capacitados en tareas de búsqueda, investigación, registro, atención a víctimas y servicios forenses. En la medida que no haya suficientes especialistas competentes, la carga de trabajo será un cuello de botella que no permitirá la consecución expedita de resultados.

Otro reto a superar en el corto plazo es la dependencia del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP) en la coordinación interinstitucional. En este sentido, es de vital importancia que la CNB posea mecanismos más efectivos de presión en aras de lograr la cooperación de instituciones policíacas, de procuración de justicia y servicios periciales de los diferentes niveles de gobierno en tareas de búsqueda y acompañamiento. En otras palabras, para que el SNBP y la CNB den resultados se requiere que otras instituciones funcionen de forma adecuada. Esto no será posible si los mecanismos de presión son insuficientes o si el costo político de la inacción y la negligencia no aumentan.

Apostarle a la coordinación también conlleva riesgos pues la posibilidad de que el acomodo institucional en materia de seguridad y justicia cambie tras las elecciones de 2018 es elevada. Algunas propuestas de los candidatos y especialistas urgen que las funciones de seguridad pública se separen de la SEGOB. Al mismo tiempo, las procuradurías y fiscalías de las entidades se encuentran en proceso de transformación. Ambas situaciones modificarían el entorno próximo de la CNB.

La necesidad de conformar registros de diversa índole constituye un desafío considerable si tomamos en cuenta el tiempo que toma desarrollar metodologías, procesos y productos de registro de calidad. De acuerdo con la experiencia del ONC en la materia, le tomó aproximadamente 4 años al CNI del SESNSP desarrollar el instrumento CNSP/38/15 con fines meramente estadísticos. Las herramientas de las que depende el SNBP y que debe desarrollar la CNB, como el Banco Nacional de Datos Forenses y el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, deberían estar en operación en enero de 2019.

Debido a la importancia de los registros, a que la desaparición es una conducta violatoria de derechos humanos y a que se trata de un organismo permanentemente invitado a la Consejo Nacional de Seguridad Pública, recomendamos que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) sea integrada al SNBP. Ello lo consideramos relevante dado la experiencia que ha tenido documentando e investigando ciertos casos de desapariciones forzadas, así como en la creación del Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas No Identificadas (SINPEF) que se encuentra

¹¹ ESTA INFORMACIÓN PUEDE CONSULTARSE EN PULSOSLP.COM.MX/2018/02/12/BUSCAN-CREAR-FISCALIA-PARA-BUSQUEDA-DE-DESAPARECIDOS/

constituido por tres registros: SINPEF Integración; Personas Extraviadas, Desaparecidas o Ausentes (SINDE) y Personas Fallidas No Identificadas (SINFANI).

Los retos descritos en los párrafos anteriores no son exclusivos del orden federal. Estos se replicarán en las entidades federativas y serán más difíciles en aquellas localidades con alta incidencia de desapariciones e impunidad, así como capacidades técnicas y económicas limitadas.

En otro orden de ideas, aún está pendiente definir cómo mejorar los servicios forenses en términos de la unificación de protocolos y la autonomía de estos. En este respecto, persisten dos visiones. Por un lado, están quienes optan por servicios forenses independientes. Por otro lado, están aquellos que promueven la reforma de procedimientos internos pero no consideran viable independizar a dichas organizaciones. Resolver esta controversia debe ser una prioridad considerando la reestructura de las fiscalías estatales y órganos del Poder Judicial a luz del sistema de justicia penal acusatorio.

Un pendiente más en este tema es garantizar que se legisle sobre la declaración de ausencia. Esta debe velar por la protección de los derechos de las víctimas indirectas de desapariciones y garantizar el derecho a la identidad y personalidad jurídica de la persona desaparecida. En este respecto, se recomienda partir de la experiencia jurídica de Coahuila ya que la ley específica distingue claramente la presunción de ausencia de la presunción de muerte.

Implementar la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* es un asunto prioritario para las autoridades en turno y para las que serán electas el próximo 1 de julio. En el ONC estamos convencidos de que esta es la modificación legal más significativa que se ha realizado en materia de desapariciones y que tiene el potencial de lograr mejores resultados que las acciones y políticas previamente realizadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Comité de Familias Unidas de Chiapas Buscando a Nuestros Migrantes “Junax Ko’tanik”. (2017). Jornadas por el derecho a la verdad y el acceso a la justicia de personas migrantes desaparecidas de Chiapas. Sitio web: <https://frayba.org.mx/desaparicion-forzada-de-migrantes-sin-procesos-de-busqueda-adecuada/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2016). CIDH envía caso sobre México a la Corte IDH. 01/03/2018, de Comisión Interamericana de Derechos Humanos Sitio web: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/173.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Rosendo Radilla Pacheco (Caso 12.511) contra los Estados Unidos Mexicanos. 01/03/2018, de Comisión Interamericana de Derechos Humanos Sitio web: <http://www.cidh.org/demandas/12.511%20Rosendo%20Radilla%20Pacheco%20Mexico%2015%20marzo%2008%20ESP.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos. 01/03/2018, de Comisión Interamericana de Derechos Humanos Sitio web: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/informe-anual2016cap.5-mexico-es.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Situación de los derechos humanos en México. 01/03/2018, de Comisión Interamericana de Derechos Humanos Sitio web: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Estadísticas. 01/03/2018, de Comisión Interamericana de Derechos Humanos Sitio web: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>
- Gobierno de México. (2018). Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 01/03/2018, de gob.mx Sitio web: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/sentencias-de-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos>
- Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. (2015). La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del Sistema de Naciones Unidas Sitio web: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_DesaparicionForzadaMexicoUnaMirada.pdf
- Gutiérrez, Rodrigo. (2017). Alejandra, desaparecida por “parecer migrante”. En La Silla Rota Sitio web: <https://lasillarota.com/estados/alejandra-desaparecida-por-parecer-migrante-desaparecida-chiapas-migrantes/174676>
- Mauleón, Hector. (2009). Tijuana. En la colina de El Pozolero. En Nexos Sitio web: <https://www.nexos.com.mx/?p=13252>
- Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. (2014). Análisis integral del secuestro en México. Cómo entender esta problemática.
- Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. (2015). Homicidio: una mirada a la violencia en México.
- Rangel Hernández, Laura. (2011). Sentencias condenatorias al Estado mexicano dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus implicaciones en el orden jurídico nacional. 01/03/2018 Sitio web: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v5n28/v5n28a8.pdf>
- Robledo Silvestre, Carolina. (2015). El laberinto de las sombras: desaparecer en el marco de la guerra contra las drogas. Estudios Políticos, 47, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 89–108.

- Robledo Silvestre, Carolina. (2012). Drama social y política del duelo de los familiares de desaparecidos en Tijuana en el marco de la Guerra contra el Narcotráfico. Colegio de México
- Tirado, Jafet. (2015). Guerrero guardó ley que resolvería caso Ayotzinapa. En El Financiero Sitio web: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/guerrero-guardo-ley-que-resolveria-caso-ayotzinapa.html>
- Vélez, Alejandro. (2016). Narrativas interdisciplinarias sobre desaparición de personas en México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Verástegui, Jorge. (2016). La personalidad jurídica en la desaparición forzada. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Villarreal, Roberto. (2012). Historia de la desaparición. Nacimiento de una tecnología represiva. Ed. Terracota.

Marco normativo

- Código Penal Federal
- Código Penales de las 32 entidades federativas
- Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro
- Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas
- Ley para la Prevención y Sanción de la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Chiapas
- Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición por Particulares en la Ciudad de México
- Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas en el Estado de Coahuila de Zaragoza
- Ley para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Guerrero
- Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Desaparición Forzada de Personas para el Estado de Morelos
- Ley que Regula el Procedimiento de Emisión de la Declaratoria de Ausencia por Desaparición en el Estado de Nuevo León
- Ley para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Desaparición de Personas en el Estado de Querétaro

Instrumentos internacionales

- Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contrás las Desapariciones Forzadas
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas

Declaración

- Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas

Jurisdicciones internacionales

- Corte Penal Internacional
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
 - Acuerdo sobre los Privilegios e Inmidades de la Corte Penal Internacional.
 - Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de agresión y a los elementos de los crímenes. Resolución RC/Res.6

Fuentes

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017. Obtenido de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnpj/2015/>

ANEXOS

Tabla 1. Tipificación de la desaparición forzada en los respectivos códigos penales estatales antes de la entrada en vigor de la Ley General en Materia de *Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*

| Entidad federativa | Artículo |
|---------------------|---|
| Aguascalientes | <p>ARTÍCULO 136.- Desaparición forzada de personas. La Desaparición Forzada de Personas consiste en:</p> <p>I. Detener y mantener oculta a una o varias personas; o</p> <p>II. Autorizar, apoyar o consentir que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o negar información sobre su paradero.</p> <p>Tales acciones solo podrán imputarse a los servidores públicos del Estado de Aguascalientes que las lleven a cabo con motivo de sus atribuciones.</p> <p>Al responsable de la Desaparición Forzada de Personas se le aplicarán de 10 a 30 años de prisión, de 300 a 600 días multa, al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, y con inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos.</p> |
| Baja California | <p>ARTÍCULO 167 BIS.- Al servidor público que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculto a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de cien a quinientos días multa. Además de la pena de prisión el sentenciado será destituido del cargo o empleo o suspendido por un término igual al de la pena de prisión.</p> <p>Reforma</p> <p>Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrá prisión de ocho a quince años y de cincuenta a trescientos días multa.</p> <p>Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> |
| Baja California Sur | <p>ARTÍCULO 191. Desaparición forzada de personas. Se considerará desaparición forzada de personas el arresto, la detención o cualquier otra forma de privación de la libertad que sean obra de servidores públicos o por 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.</p> <p>A quienes teniendo la calidad de servidores públicos, participen en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán de diez a veinte años de prisión y multa de doscientos a ochocientos días y destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión de carácter público hasta por el mismo tiempo de la pena de prisión impuesta, con independencia de las penas que le correspondan por los demás delitos que pudieran concurrir.</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|---------------------|---|
| Baja California Sur | <p>A quien sin tener la calidad de servidor público y por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público, participe en los actos descritos en este artículo, se le impondrán de siete a quince años de prisión y de cien a trescientos días multa.</p> <p>El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de desaparición forzada de persona o el paradero de la víctima, está obligado a denunciarlo de inmediato, si no lo hiciera se le impondrán de ocho a quince años prisión y multa de cien a quinientos días y destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión de carácter público, hasta por el mismo tiempo de la pena impuesta.</p> <p>La pena prevista en el párrafo que antecede se impondrá así mismo al servidor público que teniendo conocimiento de la privación de la libertad o del paradero de la víctima, se niegue a proporcionar los datos de ubicación de la misma.</p> <p>ARTÍCULO 192. Agravantes. Las sanciones previstas en el artículo anterior se aumentarán en una mitad cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> Recaiga sobre víctimas de delitos de trata de personas; Se realicen sobre la víctima delitos contra la libertad sexual o se atente contra su dignidad; Sea llevado a cabo sobre la víctima, derivado de su preferencia sexual; Se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque; Se cometa sobre persona desplazada o inmigrante; o Se cometa sobre personas pertenecientes grupos vulnerables; <p>ARTÍCULO 193. Atenuantes y exclusión de la prescripción. Las sanciones previstas en el artículo anterior se disminuirán en una tercera parte cuando el sujeto activo suministre información que permita esclarecer los hechos y en una mitad cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> |
| Chiapas | <p>En la <i>Ley para la Prevención y Sanción de la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Chiapas</i> se establece en:</p> <p>ARTÍCULO 4°.- Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público, que en el ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas, con causa justificada o sin ella, detenga, prive de la libertad o mantenga oculta a una o más personas, o bien autorice, tenga conocimiento, apoye o consienta que otros lo hagan, cualquiera que sea el método y motivación utilizados, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información fidedigna sobre el paradero de la o las personas desaparecidas de manera forzada, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales procedentes.</p> <p>ARTÍCULO 5°.- Serán igualmente considerados como sujetos activos del delito de desaparición forzada de personas quienes aún cuando no sean formalmente servidores públicos, actúen aprovechando la autorización, el apoyo o la aquiescencia de servidores públicos.</p> <p>ARTÍCULO 6°.- A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas, se le sancionará con pena privativa de la libertad de veinte a cuarenta años de prisión y multa de quinientos a mil días de salarios mínimo vigente en el Estado de Chiapas, además de la inhabilitación definitiva e inmutable de ejercer un cargo público a nivel estatal o municipal, independientemente de las que lleguen a determinarse por la comisión de otros delitos conexos.</p> <p>ARTÍCULO 7°.- El que cometa el delito de desaparición forzada de personas no tendrá derecho a gozar de la conmutación de sanciones, remisión parcial de la pena, tratamiento preliberacional, libertad preparatoria o cualquiera de los otros beneficios que el Código respectivo establece.</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|--|
| Chiapas | <p>ARTÍCULO 8°.- Se impondrá de treinta a cincuenta años de prisión, cuando en la comisión del delito de desaparición forzada de personas concurre alguna de las agravantes siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Que por causa o motivo de la desaparición forzada a la víctima le sobrevenga la muerte; II. Que por causa o motivo de la desaparición forzada la víctima quede discapacitada; III. Que los responsables del delito realicen acciones tendentes a ocultar el cadáver de la víctima; IV. Que la víctima haya sido sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos, degradantes, lesiones y/o violentada sexualmente; V. Que con la desaparición forzada de la víctima se pretenda ocultar o asegurar la impunidad de otro delito; VI. Que la víctima sea discapacitado, mujer embarazada, menor de 18 años o mayor de sesenta y cuatro años o madre o padre de hijos menores de edad; VII. Que la desaparición forzada se ejecute como consecuencia de una práctica policial en la investigación y persecución de algún delito; VIII. Que sea cometida contra testigos o víctimas de hechos punibles; IX. El no entregar a su familia a una persona que nazca durante el período de ocultamiento de la madre desaparecida; X. Que el servidor público o autoridad responsable, se niegue a dar información sobre el paradero de la víctima; y, XI. Que haya sido ejecutada por un grupo de personas en asociación delictuosa. <p>Las penas a que se refiere el presente artículo se aplicarán con independencia de las que puedan corresponder por otros delitos cometidos en las circunstancias anteriores.</p> <p>ARTÍCULO 9°.- A quien conociendo el paradero o destino final del infante nacido durante el período de ocultamiento de la madre desaparecida no proporcione información se aplicará prisión de dos a cinco años.</p> <p>ARTÍCULO 10.- Al que conociendo los planes para la comisión del delito de desaparición forzada, sin ser partícipe, no diere aviso a las autoridades, se le impondrá pena de prisión de uno a cinco años y si es servidor público, se le inhabilitará para el desempeño de cargos públicos, sin que esta última pena se pueda conmutar.</p> <p>ARTÍCULO 11.- Se impondrá pena de tres a ocho años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario diario mínimo vigente en el Estado, a quien siendo autoridad superior jerárquica que orgánica y legalmente tenga el deber jurídico de actuar e impedir la desaparición forzada y no lo hiciere, permitiendo por ausencia en el orden de mando la perpetración del delito.</p> <p>ARTÍCULO 12.- Las autoridades que tengan a su cargo edificios, locales, recintos o instalaciones de carácter oficial y permitan por acción u omisión el ocultamiento de la víctima de desaparición forzada en dichos lugares, se les impondrá la pena de tres a ocho años de prisión e inhabilitación inmutable para ejercer cargos públicos. Lo mismo aplicará para aquellos particulares que permitan el ocultamiento de la víctima de desaparición forzada en su propiedad.</p> <p>ARTÍCULO 13.- Al que instigue o incite a otro u otros a la comisión del delito de desaparición forzada, se le impondrá pena de tres a ocho años de prisión.</p> <p>ARTÍCULO 14.- El Ministerio Público y sus auxiliares, que teniendo a su cargo la investigación del delito de desaparición forzada, la obstruyan o eviten hacerla adecuadamente, serán acreedores a la pena de tres a ocho años de prisión y multa de trescientos a quinientos días de salario diario mínimo vigente en el Estado de Chiapas, sin perjuicio de la inhabilitación que corresponda para ejercer la función pública. Esto con independencia y sin menoscabo del procesamiento y sanción por delitos relacionados.</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|---|
| Chiapas | <p>ARTÍCULO 15.- La tentativa del delito de desaparición forzada de personas, será sancionada de conformidad con lo dispuesto por el Código Penal para el Estado de Chiapas, y demás leyes conexas.</p> <p>ARTÍCULO 16.- Las penas previstas en esta Ley, se disminuirán hasta en una tercera parte, cuando se presenten las atenuantes siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La víctima de desaparición forzada fuere liberada espontáneamente durante los quince días siguientes a su privación de libertad; b) Los autores o partícipes proporcionen información que conduzca a la liberación de la víctima o a dar con el paradero de los restos corpóreos de la misma; y, c) Los autores materiales del delito, proporcionen información relativa a la responsabilidad y paradero de los autores intelectuales. |
| Chihuahua | <p>ARTÍCULO 165. Al servidor público que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días multa, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años.</p> <p>Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días multa.</p> <p>Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> |
| Ciudad de México | <p>ARTÍCULO 168. Al servidor público del Distrito Federal que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días multa, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años.</p> <p>Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días multa.</p> <p>Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> <p>Este delito no se sujetará a las reglas de la prescripción</p> |
| Coahuila | <p>ARTÍCULO 212 BIS.- SANCIONES Y FIGURA TÍPICA DE DESAPARICIÓN DE PERSONA. Se aplicará una pena de veinte a sesenta años de prisión, además de la destitución e inhabilitación de forma vitalicia para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, al servidor público que detenga, arreste, aprehenda o prive de la libertad, cualquiera que fuere su forma a una o varias personas, o bien autorice, ordene, apoye o consienta que otros lo hagan, seguida del ocultamiento del paradero de la persona o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad, sustrayéndola con ello de la protección de la ley.</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|--|
| Coahuila | <p>Las mismas penas se impondrán al particular que por orden, autorización, apoyo, consentimiento o aquiescencia de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior. (ADICIONADO, P.O. 20 DE MAYO DE 2014)</p> <p>Se le aplicará una pena de diez a cuarenta años de prisión a quien incurra en la conducta anteriormente descrita, cuando sea obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o el consentimiento del Estado.</p> <p>Estas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de quien hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad cuando contribuya a lograr la aparición con vida o el paradero de la víctima. (REFORMADO, P.O. 20 DE MAYO DE 2014)</p> <p>Los delitos a que se refiere este Artículo son de ejecución permanente hasta que se esclarezca el paradero de la víctima. (REFORMADO, P.O. 20 DE MAYO DE 2014)</p> <p>La acción penal derivada de los delitos a que se refiere este Artículo y la pena que se imponga judicialmente al responsable, no estarán sujetas a prescripción.</p> <p>Lo relativo a la reparación del daño a favor del ofendido o víctima en caso de resultar procedente, se atenderá a lo que se establece en el título quinto, capítulo noveno del presente ordenamiento y otras disposiciones legales aplicables.</p> |
| Colima | <p>ARTÍCULO 157. Al servidor público del Estado de Colima o de sus municipios que con motivo de sus atribuciones, detenga o mantenga oculta a una o varias personas o bien, autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación de la libertad o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le impondrá de quince a cuarenta años de prisión, y multa por un importe equivalente de trescientos a mil días de salario mínimo, destitución y privación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión público.</p> <p>Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán de ocho a quince años de prisión y multa por un importe equivalente de doscientos a seiscientos días de salario mínimo.</p> <p>La oposición, negativa o desacato hacia la autoridad competente luego de haber sido requerido por ésta para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo públicos, sin perjuicio de la aplicación de las penas por los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta.</p> <p>Las sanciones previstas en los párrafos que anteceden se disminuirán en una tercera parte, cuando el sujeto activo suministre información que permita esclarecerlos hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima o víctimas.</p> <p>Si la víctima fuere liberada espontáneamente dentro de los cinco días siguientes a su detención, la pena será de dos a ocho años de prisión y una multa de cien a trescientos días de salario mínimo, sin perjuicio de aplicar la pena que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos.</p> <p>ARTÍCULO 158. Se equipara al delito de desaparición forzada de personas y se sancionará con las mismas penas previstas en el artículo anterior, la ocultación de familiares de víctimas de este delito o nacidos de una madre víctima de desaparición forzada, durante el cautiverio.</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|---|
| Durango | <p>ARTÍCULO 158. Al servidor público que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de diez a treinta años y multa de setecientos veinte a dos mil ciento sesenta días de salario, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años. Las mismas penas se impondrán al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior. Las penas previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el sujeto activo suministre información que permita esclarecer los hechos y en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> <p>ARTICULO REFORMADO POR DEC. 59, PO. 19 DE 5 DE MARZO DE 2017.</p> |
| Guanajuato | <p>ARTÍCULO 262-A. Al servidor público que propicie o mantenga dolosamente el ocultamiento de una o varias personas que hubieren sido previamente detenidas por autoridad, se le aplicará de cinco a cuarenta años de prisión, de mil a dos mil días multa, destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro por el mismo término de la pena privativa de libertad impuesta.</p> <p>ARTÍCULO 262-B. Si se suspende el ocultamiento de manera espontánea dentro de las setenta y dos horas de haberse realizado, la pena privativa de libertad será de uno a cinco años de prisión y multa de cien a quinientos días, destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro por el mismo término de la pena privativa de libertad impuesta.</p> |
| Guerrero | <p>En la <i>Ley para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas</i> en el Estado de Guerrero se establec en:</p> <p>ARTICULO 3.- Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que en ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas detenga, prive de la libertad y mantenga oculta a una o más personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan, cualesquiera que sea el método y motivación utilizados, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información fidedigna sobre el paradero de la o de las víctimas, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes.</p> <p>Serán igualmente considerados como sujetos activos del delito de desaparición forzada de personas, aquellas personas que aún cuando no sean formalmente autoridades ni funcionarios, actúen aprovechando la autorización, el apoyo o la aquiescencia de funcionarios públicos.</p> <p>ARTICULO 4.- A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas, se le sancionará con pena privativa de la libertad de veinte a cuarenta años de prisión y multa de quinientos a mil salarios mínimos vigentes en la región, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por el tiempo que dure la pena de prisión impuesta.</p> <p>El que cometa este delito no tendrá derecho a gozar de la conmutación de sanciones, remisión parcial de la pena, tratamiento preliberacional, libertad preparatoria o cualquiera de los otros beneficios que la Ley respectiva establece.</p> <p>ARTICULO 5.- La tentativa de delito de desaparición forzada de personas, será sancionada de conformidad a lo dispuesto por los Artículos 16, 64 y 65 del Código Penal para el Estado de Guerrero.</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|--|
| Guerrero | <p>ARTICULO 6.- Se impondrá de treinta a cincuenta años de prisión, cuando en la comisión del delito de desaparición forzada de personas concurre alguna de las agravantes siguientes:</p> <p>I.- Que por causa o con ocasión de la desaparición forzada a la víctima le sobrevenga la muerte;</p> <p>II.- Que la víctima haya sido sometida a tortura, tratos crueles e inhumanos o lesiones;</p> <p>III.- Que los responsables del delito realicen acciones tendientes a ocultar el cadáver de la víctima;</p> <p>IV.- Que la víctima sea violentada sexualmente.</p> <p>V.- Que la víctima sea discapacitado, mujer embarazada, menor de 18 años o mayor de sesenta y cinco años o madre o padre de hijos menores de edad;</p> <p>VI.- Que se cometa con el propósito de ocultar o asegurar la impunidad de otro delito;</p> <p>VII.- Que sea cometida contra testigos o víctimas de hechos punibles;</p> <p>VIII.- Que se ejecute como consecuencia de una práctica policial en la investigación y persecución de los delitos y;</p> <p>IX.- Que haya sido ejecutada por un grupo de personas en asociación delictuosa.</p> <p>Las penas a que se refiere el presente artículo se aplicarán con independencia de las que puedan corresponder por otros delitos cometidos en las circunstancias anteriores.</p> <p>ARTICULO 7.- Las sanciones previstas en los Artículos 4 y 6 de esta Ley se disminuirán en una tercera parte, cuando:</p> <p>I.- La víctima de desaparición forzada fuere liberada espontáneamente durante los quince días siguientes a su privación de libertad;</p> <p>II.- Los autores o partícipes proporcionen información que conduzca a la liberación de la víctima o a dar con el paradero de los restos corpóreos de la misma; y</p> <p>III.- Los autores materiales del delito, proporcionen información relativa a la responsabilidad y paradero de los autores intelectuales.</p> <p>ARTICULO 8.- Se impondrá de cuatro a doce años de prisión y multa de trescientos a quinientos salarios mínimos vigentes en la región e inhabilitación para el desempeño de cargos públicos por un tiempo similar al que fuera condenado por prisión:</p> <p>I.- Al que teniendo conocimiento de la comisión del delito de desaparición forzada de personas, sin concierto previo, ayude a eludir la aplicación de la justicia o a entorpecer la investigación de la desaparición forzada; y</p> <p>II.- Al que conociendo los planes para la comisión del delito de desaparición forzada, sin ser partícipe, no diere aviso a las autoridades.</p> <p>Tratándose de lo previsto en la Fracción II, la pena de inhabilitación para el desempeño de cargos públicos no podrá conmutarse.</p> <p>ARTICULO 9.- A quien mantenga oculto o no entregue a su familia al infante que nazca durante el período de desaparición forzada del padre y/o madre, se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y multa de cuatrocientos a ochocientos salarios mínimos vigentes en la región. A quien conociendo el paradero o destino final del infante no proporcione información se aplicará prisión de dos a cinco años</p> <p>ARTICULO 10.- Se sancionará de tres a seis años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos salarios mínimos vigente en la región, a la autoridad superior jerárquica que orgánica y legalmente tenga el deber jurídico de actuar e impedir la desaparición forzada y que sin embargo no lo hiciera, permitiendo por ausencia en el orden de mando la perpetración del delito.</p> <p>ARTICULO 11.- Se impondrá de tres a cinco años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos salarios mínimos vigentes en la región, a las autoridades o</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|---|
| Guerrero | <p>particulares que teniendo a su cargo edificios, locales, recintos o instalaciones de carácter oficial o cualquier otro inmueble de su propiedad permitan por acción u omisión el ocultamiento de la víctima de desaparición forzada en los mismos.</p> <p>ARTÍCULO 12.- Se sancionará de ocho a diez años de prisión y multa de trescientos a quinientos salarios mínimos vigentes en la región, al que instigue o incite a otro a la comisión del delito de desaparición forzada de personas.</p> <p>ARTÍCULO 13.- El Ministerio Público y sus auxiliares que teniendo a su cargo la investigación del delito de desaparición forzada, la obstruyan o eviten hacerla de conformidad a lo establecido por la ley aplicable, se le aplicará pena de tres a cinco años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos salarios mínimos vigentes. Además de la inhabilitación definitiva e inmutable de ejercer la función pública.</p> |
| Hidalgo | <p>ARTÍCULO 322 TER.- Comete el delito de desaparición forzada de personas, y se le impondrá prisión de veinte a cuarenta años, multa de 200 a 500 días y privación de su cargo e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el máximo de la punibilidad señalada, al servidor público que actuando con ese carácter o aduciendo su cargo, por sí o a través de un tercero, tenga conocimiento o intervenga de cualquier modo, en la detención legal o privación ilegal de la libertad de una o varias personas, propiciando o manteniendo dolosamente su ocultamiento, al negarse a reconocer la privación de la libertad o a proporcionar información sobre el paradero de la víctima.</p> <p>Se impondrá la misma punibilidad a quien, aún careciendo de la calidad de servidor público, pero instigado, apoyado o autorizado por éste, explícita o implícitamente, realice o participe en la desaparición forzada de una persona.</p> <p>El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de desaparición forzada de personas o el paradero de la víctima, está obligado a denunciarlo de inmediato; si no lo hiciere, se le impondrán de diez a veinte años de prisión, multa de 100 a 300 días y suspensión del cargo hasta por el máximo de la punibilidad señalada.</p> <p>Las penas previstas en este artículo, podrán ser disminuidas hasta en una tercera parte, en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> <p>No podrá invocarse como causa de justificación, en la comisión de la conducta descrita en el párrafo primero de este artículo, la orden de un superior jerárquico o de cualquier otra autoridad.</p> <p>La oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta.</p> |
| Jalisco | <p>ARTÍCULO 154-A. Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público o integrante de los cuerpos de seguridad pública que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la negativa de reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona.</p> <p>Es sujeto activo del delito de desaparición forzada de personas quien intervenga actuando con la autorización, la ayuda, la aquiescencia o tolerancia directa o indirecta de servidores públicos o de integrantes de seguridad pública.</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|--|
| Jalisco | <p>Serán igualmente considerados como sujeto activo el particular que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona aunque en ello no participen servidores públicos en ningún grado.</p> <p>El delito de desaparición forzada se considera permanente e imprescriptible.</p> <p>ARTÍCULO 154-B. Se impondrá una pena de doce a cuarenta años de prisión y multa de seiscientos a mil días de salario mínimo a quien cometa el delito de desaparición forzada de personas. Se incrementará la pena hasta en una tercera parte cuando la víctima del delito sea menor de edad, mujer, persona con discapacidad, indígena o persona de la tercera edad. Si dentro de los cinco días siguientes a su detención se diera la liberación de la víctima, la pena aplicable será de seis a doce años de prisión, sin perjuicio del concurso de delitos. Las penas previstas para el delito de desaparición forzada se aumentarán hasta el doble cuando la desaparición forzada sea perpetrada como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil. Estas penas podrán ser disminuidas hasta en cincuenta por ciento en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos y cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima. El Estado proporcionará medidas de protección y resguardará la identidad de la persona o personas que sirvan como testigos o que proporcionen información que conduzca a la efectiva localización de la víctima, con el fin de salvaguardar su integridad física.</p> <p>ARTÍCULO 154-C. Al servidor público o integrante de los cuerpos de seguridad pública que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además de las penas anteriores, se le destituirá del cargo y se le inhabilitará permanentemente para desempeñar cargo, comisión o empleo públicos.</p> <p>ARTÍCULO 154-D. Se sancionará de cinco a diez años de prisión y multa de mil a cuatro mil salarios mínimos, además de la inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos de cinco a diez años, al servidor público que teniendo conocimiento de la comisión del delito de desaparición forzada de personas, no adoptare las medidas necesarias y razonables para evitar su consumación.</p> <p>ARTÍCULO 154-E. Se impondrá de dos a ocho años de prisión y de doscientos a mil días de multa, al que en relación con las conductas sancionadas por los artículos anteriores:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Obstruya la actuación de las autoridades; II. Intimide a la víctima, a sus familiares o a sus representantes o gestores durante o después de la desaparición, para que no realicen la denuncia correspondiente o no colaboren con las autoridades competentes; o III. Conociendo los planes para la comisión del delito de desaparición forzada de persona, sin ser partícipe, no diere aviso a la autoridad. <p>ARTÍCULO 154-F. En ningún caso y bajo ninguna circunstancia serán excluyentes o atenuantes de responsabilidad para cometer el delito de desaparición forzada de persona la obediencia por razones de jerarquía, así como las órdenes o instrucciones recibidas por superiores.</p> <p>ARTÍCULO 154-G. Quien cometa el delito de desaparición forzada de persona no tendrá derecho a gozar de la sustitución de la pena, conmutación de sanciones, remisión parcial de la pena, amnistía, indulto, ni será sujeto a procesos alternativos de impartición de justicia. El delito de desaparición forzada de personas no será considerado de carácter político para los efectos de la extradición.</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|--|
| Michoacán | <p>ARTÍCULO 173. Desaparición forzada de personas. Comete el delito de desaparición forzada el servidor público o el particular que actuando con la autorización, apoyo, consentimiento, conocimiento o dirección de aquél u otro servidor público; detenga, arreste, aprehenda o prive de la libertad en cualquier otra forma a una persona o facilite tal privación, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento del paradero de la víctima o impida a esta el ejercicio de su derecho de protección legal y de las garantías procesales que otorga la ley.</p> <p>ARTÍCULO 174. Exclusión de la prescripción. El delito de desaparición forzada de personas no prescribe.</p> |
| Morelos | <p>En la <i>Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Desaparición Forzada de Personas para el Estado de Morelos</i> se establece:</p> <p>ARTÍCULO 8.- Comete el delito de Desaparición Forzada de Personas el sujeto activo que cometa alguna de las conductas descritas en el Capítulo IX del Código Penal del Estado de Morelos, debiendo ser sancionado de acuerdo a dichos preceptos.</p> |
| Nayarit | <p>ARTÍCULO 329.- Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que en ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas, prive de la libertad, mantenga oculta o desaparecida a una o más personas, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre el paradero de la o de las víctimas.</p> <p>Es igualmente responsable del delito de desaparición forzada de personas, aquel que sin ser servidor público, incurra en la conducta descrita en el párrafo anterior, con la autorización, ayuda, aquiescencia o tolerancia de servidores públicos. (REFORMADO, PO. 8 DE NOVIEMBRE DE 2016)</p> <p>Se impondrá una pena de doce a cuarenta años de prisión y multa de cuatrocientos a mil días a quien cometa el delito de desaparición forzada de personas, así como destitución e inhabilitación de cinco a veinte años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos. (REFORMADO, PO. 8 DE NOVIEMBRE DE 2016)</p> <p>Igualmente será responsable del delito de desaparición forzada de personas y será acreedor a una pena de cuatro a ocho años de prisión y multa de cuatrocientos a setecientos días, así como destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, comisión o empleo públicos de tres a diez años, el servidor público que sin ser partícipe y teniendo conocimiento de la perpetración de este delito, no diere aviso a la autoridad competente o conociendo los planes para su comisión, no adopte las medidas necesarias para evitarlo.</p> <p>Las penas previstas en los dos párrafos anteriores podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio del responsable, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en la mitad, cuando contribuya a lograr la localización y liberación de la víctima con vida. La pena que corresponda se incrementará hasta en una tercera parte, cuando la víctima sea menor de edad o incapaz, mujer embarazada, persona mayor de sesenta años o perteneciente a comunidad indígena.</p> <p>El delito de desaparición forzada se considera permanente, en tanto no se logre la localización de la víctima o sus restos.</p> <p>Los términos para la prescripción previstos en este Código, respecto del delito de desaparición forzada de personas, comenzarán a computarse a partir de que se localice a la víctima o sus restos.</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|--|
| Nuevo León | <p>ARTÍCULO 432. Comete el delito de desaparición forzada de persona el servidor público, o el particular que actuando con la autorización, apoyo, consentimiento, conocimiento o dirección de aquél u otro servidor público; detenga, arreste, aprehenda o prive de la libertad en cualquier otra forma a una persona o facilite tal privación, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento del paradero de la víctima, con lo cual se impide el ejercicio de recursos legales y las garantías procesales procedentes.</p> <p>Este delito se considera permanente hasta en tanto no se establezca el paradero o destino de la víctima.</p> <p>Si durante la comisión del delito se cometiere otro en contra de la víctima, se aplicarán las reglas del concurso.</p> <p>ARTÍCULO 433. A quien cometa el delito de desaparición forzada de persona, se le sancionará con pena de quince a cuarenta años de prisión y multa de cuatro mil a ocho mil cuotas.</p> <p>ARTÍCULO 434. Se sancionará con diez a veinte años de prisión y multa de mil a cuatro mil cuotas, además de la inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos de cinco a diez años, al servidor público que teniendo conocimiento de la comisión del delito de desaparición forzada de persona por algún subordinado, no adoptare las medidas necesarias y razonables para evitar su consumación</p> <p>ARTÍCULO 437. Quien cometa el delito de desaparición forzada de persona no tendrá derecho a gozar del perdón judicial, conmutación de sanciones, remisión parcial de la pena, tratamiento preliberacional, libertad preparatoria, amnistía, indulto o cualquier otro beneficio que la ley respectiva establezca, salvo los casos específicos estipulados en el artículo anterior. Tampoco se le considerará de carácter político para los efectos de la extradición.</p> |
| Oaxaca | <p>ARTÍCULO 210 Bis.- Se impondrá de dos meses a cinco años de prisión, destitución y multa de cincuenta a quinientos días de salario mínimo vigente a: los jueces, servidores públicos, empleados o auxiliares de la administración y procuración de justicia, que cometan algunos de los siguientes delitos durante el desempeño de sus funciones:</p> <p>V.- No realizar una investigación real y una búsqueda exhaustiva de forma inmediata, a partir de que tenga conocimiento de la denuncia presentada por la desaparición de alguna persona;</p> <p>ARTÍCULO 348 Bis D.- Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que por sí o a través de otros realice, consienta, autorice o apoye la privación de la libertad de una o más personas y propicie o mantenga su ocultamiento bajo cualquier forma, se niegue a reconocer dicha privación de la libertad o se niegue a informar sobre el paradero de la persona.</p> <p>Lo dispuesto en el párrafo anterior, también podrá ser cometido por un particular cuando actúe por autorización, consentimiento o apoyo de un servidor público.</p> <p>Se equipara al delito de desaparición forzada de persona, la ocultación de familiares de víctimas de este delito o nacidos de una madre víctima de desaparición forzada, durante el cautiverio.</p> <p>ARTÍCULO 348 Bis E.- El servidor público que comete el delito de desaparición forzada de personas, se le impondrá una pena de prisión de veinte a treinta años de prisión y multa de trescientos a setecientos salarios mínimos, así como la inhabilitación por el tiempo de la pena fijada en la sentencia ejecutoriada, para el desempeño de cualquier cargo o empleos públicos.</p> <p>Al particular que comete el delito de desaparición forzada de personas, se le impondrá prisión de cinco a veinticinco años y multa de doscientos a quinientos salarios mínimos.</p> <p>La pena de prisión podrá ser disminuida hasta en una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando administre información que permita esclarecer los hechos; y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> <p>El Estado y los municipios serán solidariamente responsables del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|--|
| Puebla | <p>ARTÍCULO 304 BIS.- Al servidor público que con motivo de sus atribuciones sin causa legítima, detenga a una o varias personas con la finalidad de ocultarlo, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días de salario mínimo, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años. Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días de salario mínimo.</p> <p>ARTÍCULO 304 TER.- Las sanciones previstas en el artículo que antecede se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima. Este delito no se sujetará a las reglas de la prescripción.</p> |
| Querétaro | <p>En la <i>Ley para Prevenir, Investigar, Sancionar y reparar la Desaparición de Personas en el Estado de Querétaro</i> se establece:</p> <p>ARTÍCULO 4. Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que actúe con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de servidores públicos, que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, 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.</p> <p>Esta conducta será sancionada con una pena de quince a cuarenta y cinco años de prisión y de quinientos a setecientos cincuenta días multa, sin perjuicio del concurso de delitos.</p> <p>ARTÍCULO 5. Comete el delito de desaparición de personas por particulares, el que sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia de servidores públicos, prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, 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.</p> <p>Esta conducta será sancionada con una pena de doce a cuarenta años de prisión y de cuatrocientos a setecientos días multa, sin perjuicio del concurso de delitos.</p> <p>ARTÍCULO 6. Las penas previstas en los artículos 4 y 5 de la presente Ley se aumentarán hasta en una mitad, sin perjuicio del concurso de delitos, cuando concurren las siguientes circunstancias:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Que el superior jerárquico del Servidor Público participe en la comisión del delito y aquél tenga conocimiento de su comisión y no ejerciere su autoridad para evitarlo; II. Que por la comisión de las conductas descritas en la presente Ley, sobrevenga la muerte de la víctima; III. Que la víctima haya sido sometida a tortura, tratos crueles e inhumanos o lesiones; IV. Que la víctima sea violentada sexualmente; V. Que la víctima sea una persona con discapacidad, migrante, menor de dieciocho años, mayor de sesenta años, indígena, mujer embarazada o cualquier persona en situación de vulnerabilidad; VI. Que las conductas descritas en la presente Ley, sean ejecutadas por más de una persona; VII. Que la conducta sea ejecutada con el propósito de ocultar o asegurar la impunidad de otro delito; VIII. Que la conducta se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque. |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|---|
| Querétaro | <p>ARTÍCULO 7. Las autoridades encargadas de la investigación y persecución de los delitos descritos en la presente Ley, tienen la obligación de iniciar de oficio de manera eficaz y urgente las acciones para lograr la localización y el rescate de la víctima que haya sido reportada como desaparecida. Toda víctima de desaparición, tiene derecho a que las autoridades desplieguen las acciones pertinentes para su protección con el objetivo de preservar, al máximo posible, su vida y su integridad física y psicológica.</p> <p>Esta obligación incluye la instrumentación de protocolos de búsqueda, conforme a la legislación aplicable y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como la realización de las exhumaciones de cementerios, fosas clandestinas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cuerpos u osamentas de las víctimas. Las exhumaciones deberán realizarse con la debida diligencia y competencia y conforme a las normas y protocolos internacionales sobre la materia, buscando garantizar siempre la correcta ubicación, recuperación y posterior identificación de los cuerpos u osamentas, bajo estándares científicos reconocidos internacionalmente.</p> <p>El o la cónyuge de la víctima, su concubina o concubino, sus familiares y parientes por parentesco civil o los consanguíneos hasta el cuarto grado en línea recta o colateral, siempre que lo soliciten por escrito a la autoridad judicial o ministerial ordenadora, tienen el derecho a estar presentes en las exhumaciones, por sí o a través de sus asesores jurídicos o representantes; ser informadas sobre los protocolos y procedimientos que serán aplicados y a designar peritos independientes, acreditados ante organismo nacional o internacional de protección a los derechos humanos o expertos en el mismo campo, que contribuyan al mejor desarrollo de las mismas.</p> <p>Con independencia de los derechos previstos en esta Ley, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición de personas y el procedimiento para conocer y resolver de las acciones judiciales de declaración especial de ausencia por desaparición, se sujetarán a lo que dispongan las leyes aplicables, a fin de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares del ausente para salvaguardar los intereses esenciales del núcleo familiar.</p> <p>Incurrirán en responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad de otra naturaleza a que hubiera lugar, los servidores públicos que:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Impidan u obstaculicen el acceso de las víctimas y sus representantes a la información sobre sus casos; II. Manipulen, pierdan o alteren las pruebas o datos de investigación; I. Proporcionen información falsa sobre los hechos; II. Se nieguen a cumplir con sus obligaciones en materia de investigación y persecución del delito, por la causa que sea; o III. Se nieguen a cumplir con las reparaciones a las que sus instituciones estén obligadas, incluyendo el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades. <p>ARTÍCULO 8. Las conductas constitutivas de delito descritas en el artículo 4 y 5 de la presente Ley se perseguirán de oficio y se considerarán permanentes hasta en tanto no se establezca el paradero o destino de la víctima.</p> <p>ARTÍCULO 9. Al Servidor Público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada, además de las penas previstas en esta Ley, se le destituirá del cargo, comisión o empleo públicos.</p> <p>ARTÍCULO 10. No serán excluyentes o atenuantes de responsabilidad para quien cometa los delitos descritos en la presente Ley, la obediencia por razones de jerarquía, así como las órdenes o instrucciones recibidas por superiores.</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|---|
| Querétaro | <p>ARTÍCULO 11. Las penas previstas en los artículos 4 y 5 de la presente Ley, se disminuirán en una tercera parte, cuando no concurra ninguna de las circunstancias agravantes de la pena que se prevén en el artículo 6 de esta Ley y se actualice cualquiera de los siguientes supuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La víctima de desaparición de personas fuere liberada espontáneamente durante los quince días siguientes a su privación de libertad; II. Los autores o partícipes proporcionen información que conduzca a la liberación de la víctima o a dar con el paradero de los restos corpóreos de la misma; y III. Los autores materiales del delito de desaparición de personas, proporcionen información relativa a la responsabilidad y paradero de los autores intelectuales. <p>ARTÍCULO 12. Se impondrá de diez a veinte años de prisión y de trescientos a setecientos cincuenta días multa, a la persona que, en relación con las conductas señaladas en la presente Ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Obstruya la actuación de las autoridades; II. Omita efectuar la investigación de las conductas tipificadas en la presente Ley, siendo servidores públicos y teniendo la obligación de llevar a cabo dicha investigación; III. Intimide a la víctima, a sus familiares o a sus representantes, durante o después de la desaparición, para que no realicen la denuncia correspondiente o no colaboren con las autoridades competentes; IV. No diere aviso a la autoridad, conociendo los planes para la comisión del delito de desaparición, sin ser partícipe. <p>ARTÍCULO 13. A quien mantenga oculto o no entregue a su familia al infante que nazca durante el período de desaparición de la madre, se le impondrá una pena de quince a cuarenta y cinco años de prisión y de quinientos a setecientos cincuenta días multa.</p> <p>A quien conociendo el paradero o destino final del infante que nazca durante el período de desaparición de la madre, no proporcione información para su localización, se le aplicará una pena de cinco a diez años de prisión y de doscientos a cuatrocientos días de multa.</p> <p>ARTÍCULO 14. Se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de doscientos a quinientos días multa, a las autoridades o particulares que teniendo a su cargo edificios, locales, recintos o instalaciones de carácter oficial o cualquier otro inmueble de su propiedad, permitan por acción u omisión, el ocultamiento de la víctima y el despliegue de las conductas descritas en la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 15. Los delitos descritos en la presente Ley, serán calificados como graves y no son susceptibles de perdón, indulto, amnistía o figuras análogas, ni se le considerará de carácter político para los efectos de extradición.</p> <p>Los que sean sentenciados por las conductas establecidas en el presente cuerpo normativo, no tendrán derecho a los beneficios de libertad bajo caución, conmutación de la pena o cualquier otro beneficio que implique la reducción de la condena.</p> |
| San Luis Potosí | <p>ARTÍCULO 157. Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que en ejercicio de sus atribuciones, o con motivo de ellas, detenga, prive de la libertad y mantenga oculta a una o más personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan, cualesquiera que sea el método y motivación utilizados, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información fidedigna sobre el paradero de la o de las víctimas, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes.</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|--|
| San Luis Potosí | <p>Este delito se castigará con una pena de quince a cuarenta años de prisión, y sanción pecuniaria de mil quinientos a cuatro mil días de salario mínimo, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años.</p> <p>La misma sanción privativa de libertad y pecuniaria que señala el párrafo anterior, se aplicará al particular que por orden, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, participe en la comisión del delito de desaparición forzada de personas.</p> <p>El delito al que se refiere este capítulo es de consumación permanente en tanto no se tenga conocimiento del paradero de la víctima, por lo que no prescribe ni la acción penal, ni las penas que deriven de su comisión.</p> <p>ARTÍCULO 158. Las sanciones previstas en el artículo precedente se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos; y en una mitad cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> |
| Sinaloa | <p>ARTÍCULO 172 Bis. Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público o la persona o grupo de personas que actuando con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado o sus servidores públicos, arreste, detenga, secuestre o prive de cualquier otra forma de su libertad a una persona, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento o el paradero de la persona desaparecida, con lo cual se le impide a ésta el ejercicio de recursos legales y las garantías procesales procedentes.</p> <p>ARTÍCULO 172 Bis A. A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas, se le sancionará con pena de veinticinco a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa; en caso de ser servidor público se le impondrá también inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos de diez a veinte años.</p> <p>Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a este Código le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten.</p> <p>El delito de desaparición forzada de personas se considerará permanente e imprescriptible.</p> <p>ARTÍCULO 172 Bis B. Al responsable de la comisión del delito de desaparición forzada de personas, se le incrementará la pena de prisión en una tercera parte de la que le corresponda, cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Sea superior jerárquico de un servidor público participante en la comisión del delito y haya tenido conocimiento de su comisión y no ejerciere su autoridad para evitarlo; II. El sujeto pasivo del delito sea persona con discapacidad, inmigrante, desplazada, menor de dieciocho años, mayor de sesenta años, indígena, mujer embarazada, víctima de trata o se encuentre en estado particularmente vulnerable; III. Cuando el acto realizado intencionalmente tenga una connotación de carácter sexual por medio del cual se degrade a la víctima; IV. Se cometa con el propósito de ocultar o asegurar la impunidad de otro delito; o V. Se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque. <p>ARTÍCULO 172 Bis C. Quien cometa el delito de desaparición forzada de personas no tendrá derecho a gozar de la amnistía, indulto o cualquier otra medida análoga que tenga por efecto exonerarlo de su responsabilidad penal.</p> <p>ARTÍCULO 172 Bis D. Ninguna orden o instrucción de una autoridad pública, sea civil, militar o de otra índole o cualquier otra circunstancia, podrá ser invocada para justificar un delito de desaparición forzada de personas.</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|---|
| | <p>ARTÍCULO 172 Bis E. Se impondrá de cuatro a doce años de prisión y de cien a trescientos días multa, y en caso de ser servidor público se le impondrá también la inhabilitación de cuatro a doce años para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, a quien:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Teniendo conocimiento de la comisión del delito de desaparición forzada de personas, sin concierto previo, ayude a eludir la aplicación de la justicia o a entorpecer la investigación del mismo; o II. Conociendo los planes para la comisión del delito de desaparición forzada de personas, sin ser partícipe, no diere aviso a la autoridad. <p>ARTÍCULO 172 Bis F. Los servidores públicos que teniendo a su cargo la investigación del delito de desaparición forzada de personas o sus auxiliares, la obstruyan o eviten hacerla, se le aplicará pena de cuatro a siete años de prisión y de doscientos a cuatrocientos días multa, además de la inhabilitación de cinco a diez años para el ejercicio de cargos públicos.</p> <p>ARTÍCULO 172 Bis G. La oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicios de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta.</p> <p>ARTÍCULO 172 Bis H. Si la víctima fuera liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su privación, la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos. Si la liberación ocurriera dentro de los diez días siguientes a su privación, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos.</p> <p>Las penas previstas en este artículo podrán ser disminuidas hasta en una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, identificar a los autores o recuperar los restos de la víctima; y hasta en una mitad cuando contribuya a lograr la reparación con vida de la víctima.</p> <p>ARTÍCULO 172 Bis I. El Estado y los Municipios responderán solidariamente ante la víctima u ofendido del delito por la comisión del mismo por parte de sus servidores públicos. Dicha responsabilidad incluirá el pago de los daños y perjuicios, para lo cual, el Ministerio Público estará obligado a solicitar al Juez dicha reparación y éste a resolver en la sentencia fijando la misma en cantidad líquida en beneficio de la víctima o del ofendido.</p> |
| | <p>ARTÍCULO 181 BIS.- Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta, a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes.</p> <p>Este delito se considera permanente hasta en tanto no se establezca el paradero o destino de la víctima.</p> <p>Si durante la comisión del delito se cometiere otro en contra de la víctima se aplicarán las reglas del concurso.</p> <p>ARTÍCULO 181 BIS 1.- A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de quince a cuarenta años de prisión, además de la inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión pública de diez a veinte años.</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|--|
| Sonora | <p>ARTÍCULO 181 BIS 2.- Se sancionará con diez a veinte años de prisión, además de la inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos de cinco a diez años, al servidor público que, teniendo conocimiento de la comisión del delito de desaparición forzada de persona por algún subordinado, no adoptare las medidas necesarias y razonables para evitar su consumación.</p> <p>ARTÍCULO 181 BIS 3.- Al responsable de la comisión del delito de desaparición forzada de persona, se le incrementará la pena de prisión, en una mitad más, cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Sea superior jerárquico de un servidor público que participe en la comisión del delito y haya tenido conocimiento de su comisión y no ejerciera su autoridad para evitarlo; II. El sujeto pasivo del delito sea persona con discapacidad, migrante, menor de dieciocho años, indígena o mujer embarazada; III. Se cometa con el propósito de ocultar o asegurar la impunidad de otro delito; o IV. Se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con un conocimiento de dicho ataque. <p>ARTÍCULO 181 BIS 4.- Quien haya participado en hechos con características del delito de desaparición forzada de personas y proporcione al Ministerio Público datos relevantes para dar a conocer con el paradero de la víctima, podrá recibir los siguientes beneficios:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Cuando no exista averiguación previa en su contra, los elementos de prueba que aporte o se deriven de la averiguación previa iniciada por su colaboración, no serán tomadas en cuenta en su contra. Este beneficio sólo podrá otorgarse, en una ocasión, respecto de la misma persona; o II. Cuando un sentenciado aporte pruebas ciertas que, valoradas por el Juez, III. sirvan para sentenciar a otros que hayan participado con funciones de administración, dirección o supervisión del delito de desaparición forzada, podrá otorgársele la remisión parcial de la pena, hasta en una mitad de la pena de prisión impuesta. <p>En la imposición de las penas, así como en el otorgamiento de los beneficios a que se refiere el presente artículo, a solicitud del Ministerio Público, el Juez tomará en cuenta la participación del colaborador del delito, excluyéndose de este beneficio al autor intelectual o a quien haya dirigido la ejecución material.</p> <p>La autoridad mantendrá con carácter confidencial la identidad del individuo que se acoja a los beneficios de este artículo.</p> <p>ARTÍCULO 181 BIS 5.- Quién cometa el delito de desaparición forzada de persona no tendrá derecho a gozar del perdón judicial, conmutación de sanciones, remisión parcial de la pena, tratamiento de pre liberación, libertad preparatoria, amnistía, indulto o cualquier otro beneficio que la Ley respectiva establezca, salvo los casos específicos estipulados en el artículo anterior. Tampoco se le considerará de carácter político para los efectos de la extradición.</p> <p>ARTÍCULO 181 BIS 6.- Se impondrá cuatro a doce años de prisión y, en el caso de ser servidor público, se le impondrá también la inhabilitación de cuatro a doce años para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, a quien:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Teniendo conocimiento de la comisión del delito de desaparición forzada de persona, sin concierto previo, ayude a eludir la aplicación de la justicia o a entorpecer la investigación del mismo; o II. Conociendo los planes para la comisión del delito de desaparición forzada de persona, sin ser partícipe, no diere aviso a la autoridad. |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|--|
| Sonora | <p>Artículo 181 Bis 7.- A quien retenga o mantenga oculto o no entregue a su familia al infante que nazca durante el periodo de desaparición forzada de la madre, se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión.</p> <p>A quien conociendo el paradero o destino final del infante que nazca durante el periodo de la desaparición forzada de la madre, no proporcione información para su localización, se le aplicará una pena de dos a cinco años de prisión.</p> <p>ARTÍCULO 181 BIS 8.- Aquellos servidores públicos que teniendo a su cargo la investigación del delito de desaparición forzada de persona o sus auxiliares, evidentemente la obstruyan o eviten hacerla, se les aplicará pena de cinco a diez años de prisión, además de la inhabilitación de cinco a diez años para el ejercicio de cargos públicos.</p> <p>ARTÍCULO 181 BIS 9.- No serán excluyentes o atenuantes de responsabilidad, en ningún caso y bajo ninguna circunstancia, para cometer el delito de desaparición forzada de persona, la obediencia por razones de jerarquía, así como las órdenes o instrucciones recibidas por superiores.</p> <p>ARTÍCULO 181 BIS 10.- No podrá invocarse circunstancias de excepción como inseguridad pública, de inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia, como causa de justificación o inculpabilidad para cometer el delito de desaparición forzada de persona.</p> |
| Tamaulipas | <p>ARTÍCULO 391.- Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público estatal o municipal, o el particular que actuando con la autorización, apoyo, consentimiento, conocimiento o dirección de aquél; detenga, arreste, aprehenda o prive de la libertad en cualquier otra forma a una persona o facilite tal privación, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento del paradero de la víctima, con lo cual se impide el ejercicio de recursos legales y las garantías procesales procedentes.</p> <p>Si durante la comisión del delito se cometiere otro en contra de la víctima, se aplicarán las reglas del concurso.</p> <p>ARTÍCULO 391-Bis.- A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de quince a cuarenta años de prisión y multa de cuatro mil a ocho mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p> <p>Al servidor público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de cinco a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.</p> <p>A los servidores públicos que teniendo a su cargo la investigación del delito de desaparición forzada de personas, o sus auxiliares, que evidentemente la obstruyan o eviten hacerla, se le aplicará pena de cinco a diez años de prisión y multa de doscientas a cuatrocientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, además de la inhabilitación de cinco a quince años para el ejercicio de cargos públicos.</p> <p>ARTÍCULO 392.- Si la víctima fuere liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su detención la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos.</p> <p>Si la liberación ocurriera dentro de los diez días siguientes a su detención, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos.</p> <p>Estas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|---|
| Tamaulipas | <p>ARTÍCULO 392 Bis.- Al responsable de la comisión del delito de desaparición forzada de personas, se le incrementará la pena de prisión en una mitad de la que le corresponda, cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Sea superior jerárquico del servidor público que participe en la comisión del delito y haya tenido conocimiento del mismo y no ejerza su autoridad para evitarlo; II. El sujeto pasivo del delito sea persona con discapacidad, migrante, menor de dieciocho o mayor de sesenta años, indígena, o mujer embarazada; III. Se cometa con el propósito de ocultar o asegurar la impunidad de otro delito; o IV. Se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento del mismo. <p>ARTÍCULO 392 Ter.- En ningún caso y bajo ninguna circunstancia serán excluyentes o atenuantes de responsabilidad para cometer el delito de desaparición forzada de personas, la obediencia por razones de jerarquía, así como las órdenes o instrucciones recibidas por superiores. No podrán invocarse circunstancias de excepción como inseguridad pública, de inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia, como causa de justificación o inculpabilidad para cometer el delito de desaparición forzada de personas.</p> <p>ARTÍCULO 393.- Se impondrá de cuatro a doce años de prisión y multa de trescientas a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y en caso de ser servidor público se le impondrá también la inhabilitación de cuatro a doce años para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, a quien:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Teniendo conocimiento de la comisión del delito de desaparición forzada de personas, sin concierto previo, ayude a eludir la aplicación de la justicia o a entorpecer la investigación del mismo; o II. Conociendo los planes para la comisión del delito de desaparición forzada de personas, sin ser partícipe, no diere aviso a la autoridad. |
| Tlaxcala | <p>ARTÍCULO 249. Al servidor público que con motivo de sus atribuciones, prive de su libertad personal y mantenga oculta a una o varias personas o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de diez a treinta años y multa de setecientos veinte a dos mil ciento sesenta días de salario, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años.</p> <p>Las mismas penas se impondrán al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior.</p> <p>Las penas previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el sujeto activo suministre información que permita esclarecer los hechos y en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> |
| Veracruz | <p>ARTÍCULO 318 BIS. Comete el delito de desaparición forzada de persona el servidor público que realice, ordene, autorice, consienta, tolere, apoye o conozca de la detención o privación de la libertad de una persona y además incurra en una o más de las siguientes hipótesis:</p> <ol style="list-style-type: none"> a). Se niegue a reconocer dicha detención o privación de la libertad; b). Omita dolosamente o se niegue a rendir informe sobre dicha detención o privación de libertad; c). Oculte o mantenga dolosamente el ocultamiento de la víctima; |

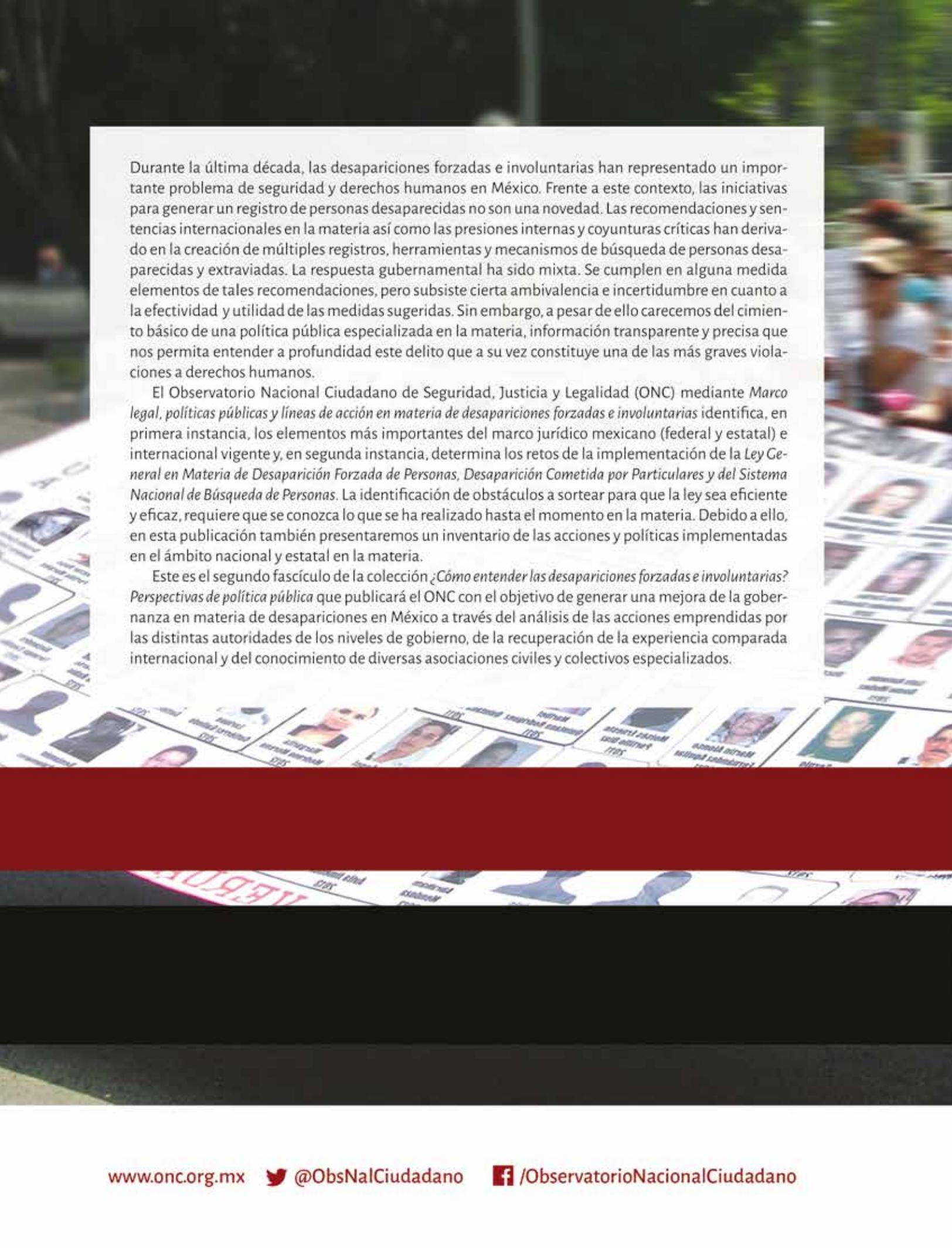
| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|--|
| Veracruz | <p>d). Se niegue a informar sobre cualquier dato que tenga sobre la detención, la privación de libertad o el paradero de la víctima;</p> <p>e). Dolosamente proporcione información falsa o rinda informes falsos sobre la detención, la privación de libertad o el paradero de la víctima.</p> <p>Al servidor público que cometa el delito de desaparición forzada de persona, se le impondrá una pena de diez a treinta años de prisión y multa de mil a cuatro mil días de salario, además de la inhabilitación definitiva para ejercer la función pública.</p> <p>ARTÍCULO 318 TER. Será igualmente considerado como sujeto activo del delito de desaparición forzada de persona, el particular que:</p> <ol style="list-style-type: none"> Con la autorización, apoyo, tolerancia, o aquiescencia de algún servidor público, realice alguna de las conductas descritas en el artículo anterior; Intervenga con cualquier grado de autoría o participación en la comisión de alguna de las hipótesis descritas en el artículo anterior. <p>Al particular que cometa el delito de desaparición forzada de persona, se le impondrá una pena de diez a veinticinco años de prisión y multa de quinientos a dos mil días de salario.</p> <p>ARTÍCULO 318 QUÁTER. Se equipara al delito de desaparición forzada de persona el omitir entregar a su familia o a la autoridad a una persona, viva o muerta, que haya nacido durante la privación de libertad de una mujer víctima de desaparición forzada de persona y se sancionará conforme a lo dispuesto en los dos artículos anteriores.</p> <p>ARTÍCULO 318. QUINQUIES. Se sancionará, a quien sin ser autor o partícipe, incurra en alguna de las conductas relacionadas con este delito, conforme a lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> Ayude a eludir la aplicación de la justicia o a entorpecer la investigación de cualquiera de los delitos de desaparición forzada de persona o su equiparado, con pena de cinco a diez años de prisión y multa de doscientos a mil días de salario. Teniendo conocimiento de la comisión de este delito, omita dar aviso a la autoridad correspondiente, con pena de cinco a diez años de prisión y multa de doscientos a mil días de salario. No evite la comisión de este delito, pudiendo hacerlo sin riesgo propio o ajeno, con pena de uno a cinco años de prisión y multa de cien a quinientos días de salario. Teniendo conocimiento del destino final de una persona nacida de una mujer víctima de desaparición forzada de persona, no proporcione la información a la autoridad competente, con pena de tres a seis años de prisión y multa de cien a trescientos días de salario. <p>Si fuere servidor público, se sancionará además con inhabilitación definitiva e inmutable para ejercer la función pública.</p> <p>ARTÍCULO 318 SEXTIES. Serán atenuantes punitivas y reducirán la pena hasta en una mitad, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Que la víctima fuere liberada espontáneamente durante los cinco días siguientes a su privación de libertad; Que quien hubiere intervenido con cualquier grado de participación en la comisión del delito, o quien no lo hubiere evitado pudiendo hacerlo, proporcione información que conduzca a la libertad de la víctima. <p>ARTÍCULO 318 SEPTIES. Serán atenuantes punitivas y reducirán la pena hasta en un tercio, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Que el autor o partícipe proporcione información que conduzca a dar con el paradero de los restos corpóreos de la víctima; Que el autor material del delito proporcione información relativa a la responsabilidad y paradero del autor intelectual y se logre la ubicación o captura de éste. |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|--|
| Veracruz | <p>a). Que el autor o partícipe proporcione información que conduzca a dar con el paradero de los restos corpóreos de la víctima;</p> <p>b). Que el autor material del delito proporcione información relativa a la responsabilidad y paradero del autor intelectual y se logre la ubicación o captura de éste.</p> <p>ARTÍCULO 318 OCTIES. Serán agravantes punitivas y aumentarán la pena hasta en una mitad más, las siguientes:</p> <p>a). Que durante la desaparición forzada a la víctima le sobrevenga la muerte;</p> <p>b). Que se haya realizado alguna acción tendiente a ocultar el cadáver de la víctima;</p> <p>c). Que se haya realizado la conducta con el fin de ocultar o procurar la impunidad por la comisión de otro delito;</p> <p>d). Que la víctima sea periodista o defensor de derechos humanos;</p> <p>e). Que se haya realizado la conducta con el fin de obtener algún beneficio;</p> <p>f). Que la desaparición forzada se ejecute como consecuencia de una práctica policial en la investigación o persecución de algún delito;</p> <p>g). Que la víctima se encuentre en una situación de vulnerabilidad. Se considera situación de vulnerabilidad la condición de desventaja de la víctima derivada de una o más de las siguientes circunstancias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Su origen, sexo, orientación sexual, o condición socioeconómica precaria; 2. Nivel educativo, falta de oportunidades, embarazo, violencia o discriminación sufridas previas a la consumación de este delito; 3. Trastorno físico o mental, o discapacidad; 4. Pertenencia a un pueblo o comunidad indígena; 5. Tener más de sesenta años de edad o menos de dieciocho; 6. Su condición migratoria, aislamiento social, cultural o lingüístico. |
| Zacatecas | <p>ARTÍCULO 195 TER. Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.</p> <p>ARTÍCULO 195 QUATER. A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión y multa de doscientas a trescientas cuotas. Si la víctima fuere liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su detención, la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos.</p> <p>Si la liberación ocurriera dentro de los diez días siguientes a su detención, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos.</p> <p>Estas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> <p>ARTÍCULO 195 QUINTUS. Al servidor público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además, se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.</p> |

| Entidad federativa | Artículo |
|--------------------|--|
| Zacatecas | ARTÍCULO 195 SEXTUS. La oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta. |

Marco legal, políticas públicas y líneas de acción en materia de desapariciones forzadas e involuntarias
Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad

Se terminó de imprimir en marzo de 2018
En los talleres de L. Alberto Avelar F.
Primavera No.16 bis. Col. Segunda Sección Santiago
Acahualtepec, C.P. 09609, México, Ciudad de México
Contacto: eif2000@hotmail.com
El tiro consta de 500 ejemplares



Durante la última década, las desapariciones forzadas e involuntarias han representado un importante problema de seguridad y derechos humanos en México. Frente a este contexto, las iniciativas para generar un registro de personas desaparecidas no son una novedad. Las recomendaciones y sentencias internacionales en la materia así como las presiones internas y coyunturas críticas han derivado en la creación de múltiples registros, herramientas y mecanismos de búsqueda de personas desaparecidas y extraviadas. La respuesta gubernamental ha sido mixta. Se cumplen en alguna medida elementos de tales recomendaciones, pero subsiste cierta ambivalencia e incertidumbre en cuanto a la efectividad y utilidad de las medidas sugeridas. Sin embargo, a pesar de ello carecemos del cimiento básico de una política pública especializada en la materia, información transparente y precisa que nos permita entender a profundidad este delito que a su vez constituye una de las más graves violaciones a derechos humanos.

El Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) mediante *Marco legal, políticas públicas y líneas de acción en materia de desapariciones forzadas e involuntarias* identifica, en primera instancia, los elementos más importantes del marco jurídico mexicano (federal y estatal) e internacional vigente y, en segunda instancia, determina los retos de la implementación de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*. La identificación de obstáculos a sortear para que la ley sea eficiente y eficaz, requiere que se conozca lo que se ha realizado hasta el momento en la materia. Debido a ello, en esta publicación también presentaremos un inventario de las acciones y políticas implementadas en el ámbito nacional y estatal en la materia.

Este es el segundo fascículo de la colección *¿Cómo entender las desapariciones forzadas e involuntarias? Perspectivas de política pública* que publicará el ONC con el objetivo de generar una mejora de la gobernanza en materia de desapariciones en México a través del análisis de las acciones emprendidas por las distintas autoridades de los niveles de gobierno, de la recuperación de la experiencia comparada internacional y del conocimiento de diversas asociaciones civiles y colectivos especializados.