



# PREGUNTAS CLAVE SOBRE

LA LEY EN MATERIA DE  
DESAPARICIÓN FORZADA  
DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA  
POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA  
NACIONAL DE BÚSQUEDAS

# PRESENTACIÓN

**DESDE HACE MÁS DE UNA DÉCADA, MÉXICO ENFRENTA** una grave crisis de derechos humanos; una de sus más claras expresiones ha sido el incremento de las desapariciones. Para 2018, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas reportó más de 37 mil personas cuyo paradero es desconocido.

En este contexto, diversos mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos como la Organización de las Naciones Unidas (onu) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, recomendaron a México adoptar una Ley General para prevenir y sancionar las desapariciones. El Estado mexicano se resistió a cumplir estas recomendaciones, pero gracias al impulso de los colectivos de familiares y de las organizaciones de derechos humanos, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsquedas fue aprobada y publicada el 17 de noviembre de 2017.



Adoptar las leyes generales sobre tortura y desapariciones de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, con la participación de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil para integrar adecuadamente sus consideraciones. Asegurar su efectiva implementación a nivel federal y estatal, incluyendo el desarrollo de las capacidades requeridas y asignando los recursos humanos y financieros necesarios.

**RECOMENDACIONES DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, ZEID RA'AD AL HUSSEIN, TRAS SU VISITA OFICIAL A MÉXICO, OCTUBRE DE 2015**

**CIDH**

Adoptar una Ley General sobre Desaparición y Desaparición Forzada, y adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que tanto a nivel federal como estatal la legislación y las prácticas se ajusten a los estándares internacionales en la materia.

**INFORME DE PAÍS DESPUÉS DE SU VISITA A MÉXICO. DICIEMBRE DE 2015**

Sabiendo que en México las buenas leyes suelen quedar sin aplicarse y que muchas veces es difícil que sus contenidos sean accesibles para las familias de las víctimas, este material busca aportar algunos elementos sobre el contenido de esta importante norma. Si bien no agotaremos todo el contenido de la ley, sí destacaremos sus principales elementos, con la intención de que todas y todos podamos darle uso.

# 1

## ¿Qué es la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsquedas?

ES UNA NORMA CON MAYOR RANGO QUE LAS LEYES FEDERALES y que las leyes locales de cada estado de la República.

La ley tiene por objeto, según su artículo 2: distribuir las facultades para investigar las desapariciones y buscar a los desaparecidos; tipificar correctamente las desapariciones; crear un Sistema Nacional de Búsqueda, la Comisión Nacional y las Comisiones Locales de Búsqueda y el Registro de Personas Desaparecidas; reconoce derechos a las víctimas; y facilitar la participación de los familiares en los procesos que les incumben.

# 2

## ¿Cómo define la Desaparición Forzada y la Desaparición Cometida por Particulares?

### ARTÍCULO 27:

- ▶ **Comete el delito de desaparición forzada de personas, 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.**

La ley recoge los tres elementos centrales que, de acuerdo con los tratados internacionales, caracterizan a una desaparición forzada:

1. Que sea cometida por un servidor público o por un particular que actúa con su aquiescencia (es decir, con su permiso, anuencia o complacencia).
2. Que implique la privación de la libertad de una persona.
3. Que esa privación de libertad sea seguida de la negativa a informar sobre el paradero de la víctima.

### ARTÍCULO 34:

- ▶ **Incurre en el delito de desaparición cometida por particulares quien prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero.**

La diferencia entre la Desaparición cometida por Particulares y la Desaparición Forzada de Personas está en que en la cometida por particulares no intervienen servidores públicos ni tampoco brindan su aquiescencia para que esto ocurra.

Esto significa que, aunque no intervengan directamente servidores públicos en la detención o privación de la libertad de la víctima, no se puede concluir que no se trata de una desaparición forzada pues el hecho pudo haber sido tolerado o consentido por una autoridad. Esto sólo se puede determinar cuando se realicen las investigaciones necesarias.

#### **PENAS:**

▶ **Para el delito de desaparición forzada:** de 40 a 60 años de prisión (artículo 30).

**Para la desaparición cometida por particulares:** de 25 a 50 años de prisión (artículo 34).

Se contempla un margen para que puedan aumentarse o disminuirse las penas. Por ejemplo:

▶ **Artículo 32:** podría aumentar atendiendo a la identidad de la víctima (cuando es niño, niña o adolescente, entre otros supuestos).

▶ **Artículo 33:** podría disminuir cuando, por ejemplo, los perpetradores proporcionen información sobre el paradero de la víctima.

#### **LA DESAPARICIÓN –YA SEA FORZADA O COMETIDA POR PARTICULARES:**

▶ Será perseguida de oficio y tendrá carácter permanente o continuo (artículo 13).

▶ Será imprescriptible (artículo 14).

▶ No será objeto de amnistías, indultos o medidas similares (artículo 15).

▶ Las averiguaciones previas o carpetas de investigación no podrán archivarse mientras se desconozca el paradero de la víctima (artículo 13).

### **ARTÍCULO 13**

Los delitos de Desaparición Forzada de Personas y de Desaparición cometida por Particulares serán perseguidos de oficio y tienen el carácter de permanentes o continuos, en tanto la suerte y el paradero de la Persona Desaparecida no se hayan determinado o sus restos no hayan sido localizados y plenamente identificados.

En los casos de los delitos previstos en esta Ley no procederá el archivo temporal de la investigación, aun cuando de las diligencias practicadas no resulten elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal y no aparece que se puedan practicar otras. La policía, bajo la conducción y mando del Ministerio Público estará obligada en todo momento a realizar las investigaciones tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos.

## ARTÍCULO 14

El ejercicio de la acción penal y la ejecución de sanciones penales que se impongan judicialmente para los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares son imprescriptibles y no están sujetos a criterios de oportunidad ni a formas de solución alterna al proceso u otras de similar naturaleza.

## ARTÍCULO 15

Se prohíbe la aplicación de amnistías, indultos y medidas similares de impunidad que impidan la investigación, procesamiento o sanción y cualquier otra medida para determinar la verdad y obtener reparación plena de los delitos materia de esta Ley.

# 3

## ¿Qué otros delitos sanciona la Ley?

**CON LAS DESAPARICIONES SE SUELEN COMETER** otros delitos y violaciones a los derechos humanos. Así, la ley prevé penas para, por ejemplo:

- ▶ Quienes se apropien de las o los hijos de una persona desaparecida mientras ésta permanece privada de la libertad (artículo 31).
- ▶ Quienes oculten o destruyan restos humanos (artículo 37).
- ▶ Quienes impidan el acceso a instalaciones públicas que se solicite cuando se investigue una desaparición (artículo 38).
- ▶ A quien obstaculice las investigaciones (artículo 39), entre otros.

# 4

## ¿Cómo debe investigarse la desaparición?

**LAS ACTUACIONES DE LAS AUTORIDADES DEBERÁN** hacerse conforme a varios principios relevantes (artículo 5), como:

- ▶ El principio de debida diligencia (fracción II), que supone actuar con la máxima prontitud y oportunidad.
- ▶ El principio de no revictimización, que implica evitar causar más daños a las y los familiares de las víctimas.

La Ley distribuye entre la Federación y los estados de la República las responsabilidades para la investigación, el juzgamiento y la sanción del delito de desaparición. **Particularmente, la Ley (artículo 24) permite que las autoridades federales intervengan cuando:**

1. un servidor público de la Federación sea víctima o responsable;
2. se cumplan los requisitos del Código Penal Federal y otras normas;
3. exista una resolución de una instancia internacional;
4. el ministerio público de la Federación lo pida; y/o
5. haya participación de la delincuencia organizada. Al respecto, la Ley señala que las víctimas podrán solicitar el envío de sus casos al nivel federal.

También se establece que:

- ▶ Las investigaciones deberán realizarse conforme al Protocolo Homologado de Investigación.
- ▶ Las comisiones de búsqueda deben asegurar que los familiares y sus representantes:
  - Siempre tengan acceso a los indicios, evidencias y pruebas relacionadas con la búsqueda.
  - Puedan proponer acciones de investigación y localización de la persona (artículo 92).

**La ley diferencia claramente la investigación de los responsables de la desaparición y la búsqueda inmediata. La búsqueda inmediata debe realizarse en las 72 horas siguientes a que se tenga conocimiento de la desaparición (artículo 90) sin ninguna demora. La ley también señala que deberá desarrollarse un Protocolo Homologado de Búsqueda (artículo 99).**



## ¿Qué derechos reconoce a las víctimas?

**UNO DE LOS APORTES MÁS DESTACADOS ES EL RECONOCIMIENTO** de los derechos de las víctimas en el marco de lo ya reconocido en nuestra Constitución, de los tratados internacionales que México ha firmado y ratificado (tales como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas) y la Ley General de Víctimas, entre otros.

Estos instrumentos establecen el derecho a acceder a la justicia, el derecho a la verdad, el derecho a la reparación del daño y a las garantías de no repetición.

Adicionalmente, la Ley reconoce:

A las víctimas directas de los delitos de desaparición, los derechos a:

- I. A la protección de sus derechos, personalidad e intereses jurídicos;
- II. A que las autoridades inicien las acciones de búsqueda y localización desde que se tenga noticia de su desaparición;

- III. A ser restablecido en sus bienes y derechos en caso de ser encontrado con vida;
- IV. A proceder en contra de quienes de mala fe lo despojen de sus bienes o derechos;
- V. A recibir tratamiento especializado desde el momento de su localización para la superación del daño sufrido; y
- VI. A que su nombre y honra sean restablecidos en casos donde su defensa haya sido imposible debido a su condición de Persona Desaparecida (artículo 137).

A los familiares de las víctimas, los derechos a:

- I. Participar en la búsqueda;
- II. Proponer diligencias;
- III. Acceder, directamente o mediante sus representantes, a los expedientes;
- IV. Obtener copia simple gratuita de las diligencias que integren los expedientes;
- V. Acceder a las medidas de ayuda, asistencia y atención, incluidas medidas de apoyo psicosocial;
- VI. Beneficiarse de los programas o acciones de protección para su integridad física y emocional;
- VII. Solicitar la intervención de expertos o peritos independientes, nacionales o internacionales en las acciones de búsqueda;
- VIII. Ser informados sobre los resultados de identificación o localización de restos;
- IX. Hacer uso de los procedimientos y mecanismos que emanen de la presente Ley;
- X. Ser informados de los mecanismos de participación;
- XI. Participar en los diversos espacios y mecanismos de participación de Familiares; y
- XII. Acceder a los programas y servicios especializados que las autoridades competentes diseñen para la atención y reparación del daño.

También establece:

- ▶ El derecho a tramitar una Declaratoria Especial de Ausencia para facilitar los trámites que deben realizar los familiares de las personas desaparecidas (artículo 142).

- ▶ Que las fiscalías especializadas deberán adoptar medidas de protección cuando se encuentren en riesgo la vida o la integridad de los familiares de las víctimas o de otras personas que participen en la búsqueda (artículo 153).

#### **MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL:**

- ▶ Las víctimas tienen derecho a ser reparadas conforme a las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica en términos de la Ley General de Víctimas (artículo 150).
- ▶ Las medidas de satisfacción pueden incluir la construcción de monumentos de memoria; actos de disculpa pública; la recuperación de escenarios de encuentro comunitario; la recuperación de la memoria de las personas desaparecidas; la recuperación de tradiciones socioculturales (artículo 151).
- ▶ Las medidas de no repetición podrán incluir la suspensión temporal o inhabilitación definitiva de servidores públicos.



## **¿Qué instancias crea la ley para su aplicación?**

- 1. EL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS (ARTÍCULO 44)**, que se encargará de articular y dinamizar la política del Estado frente a la investigación de las desapariciones y la búsqueda de personas desaparecidas.
  - ▶ **Conformado por:** la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Búsqueda, la Policía Federal y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.
  - ▶ **Atribuciones (artículo 49):**
    - Expedir lineamientos para que se coordinen las autoridades
    - Integrar un sistema único de información
    - Evaluar la aplicación del Protocolo Homologado de Búsqueda, entre otros.
    - El sistema sesionará por lo menos cada 6 meses (artículo 47) para impulsar la coordinación entre las instancias que lo integran.
- 2. LA COMISIÓN NACIONAL DE BÚSQUEDA**, su Consejo Ciudadano y las comisiones locales.

La Comisión Nacional de Búsqueda deberá ser:



- ▶ Un órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, facultado para determinar, ejecutar y dar seguimiento a las búsquedas en todo el territorio nacional (artículo 50), encabezada por un Comisionada o Comisionado (artículo 51).
- ▶ A nivel local deben existir comisiones de búsqueda en cada estado de la República, que deben coordinarse con la nacional.
- ▶ Las Comisiones Nacional y locales de Búsqueda complementan las labores del Ministerio Público y las fiscalías, con una perspectiva de búsqueda que no es de índole penal.

La Comisión Nacional, entre otras cosas, deberá:

- ▶ Emitir y ejecutar un Programa Nacional de Búsqueda, el cual deberá informar cada trimestre sus avances.
  - ▶ Realizar trabajos de campo y acciones de búsqueda con el acompañamiento de las respectivas policías, accediendo a toda la información relevante (artículo 53, I, IV, V, XII y XIII).
  - ▶ Diseñar un Programa Nacional de Exhumaciones (artículo 135).
  - ▶ Contar con “Grupos de Búsqueda” (artículo 65), señalando que las instituciones de seguridad pública deberán contar con personal especializado y capacitado para su labor (artículo 67).
- 3.** La Ley también establece la obligación de la PGR y de las Procuradurías locales de contar con Fiscalías Especializadas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas (artículo 68) y con recursos humanos, financieros, materiales y técnico-multidisciplinarios, suficientemente especializados en la materia. Esto incluye contar con unidades de análisis de contexto.

## 7

### ¿Qué información debe generar el Estado para aplicar la ley adecuadamente?

**LA GENERACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN ES FUNDAMENTAL** para orientar la investigación de las desapariciones y la búsqueda de desaparecidos. La ley establece (artículo 48) que para ello este sistema tendrá las siguientes herramientas:

- ▶ Un Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (artículo 102);
- ▶ Un Banco Nacional de Datos Forenses (artículo 119);
- ▶ Un Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas (artículo 111);

- ▶ Un Registro Nacional de Fosas;
- ▶ Un Registro Administrativo de Detenciones;
- ▶ La Alerta Ámber y
- ▶ El Protocolo Homologado de Búsqueda.

El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y el Banco Nacional de Datos Forenses son dos herramientas de primera relevancia para delinear con mayor precisión el número de personas desaparecidas, restituyéndoles su nombre y su rostro.



## ¿Qué participación le da a las víctimas y a la sociedad civil para su implementación?

**ESTA LEY PUDO SER REALIZADA GRACIAS A LOS ESFUERZOS** de los colectivos y las organizaciones; por ello, se logró que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas cuente con un Consejo Nacional Ciudadano, conformado por familiares de personas desaparecidas, especialistas y representantes de las organizaciones de derechos humanos (artículo 6o).

Entre otras atribuciones, el Consejo Nacional Ciudadano puede proponer tanto al Sistema como a la Comisión Nacional de Búsqueda, acciones para que aceleren y profundicen sus acciones, que amplíen sus capacidades, mejoren su funcionamiento, propongan asistencia técnica, entre otras (artículo 62).



## ¿Cuáles son los principales retos que enfrenta para su correcta aplicación?

**ES CLARO QUE NINGUNA LEY CAMBIARÁ POR SÍ MISMA UNA REALIDAD MARCADA POR LA VIOLENCIA Y LAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS.**

La reversión de la impunidad y la concreción del Sistema Nacional de Búsqueda son dos de los retos más relevantes para que la ley pueda comenzar a implementarse correctamente.

La impunidad en las desapariciones, además de perpetuar el dolor de las familias, alienta su repetición. Al definir mejor el delito de desaparición y al regular mejor los procesos de investigación, reduciendo la discrecionalidad del Ministerio Público, la ley puede contribuir a que avance el esclarecimiento de las desapariciones y a que los responsables sean sancionados. Esto se acreditará si aumentan las sentencias dictadas por el delito de desaparición –hoy prácticamente inexistentes– y si se incrementa el número de casos en los que se aclara el paradero de personas desaparecidas.

Hoy en día no hay esfuerzos sostenidos a lo largo del tiempo que se enfocan en la búsqueda de desaparecidos mediante esquemas que superen el caso por caso propio de las averiguaciones previas que se integran en las procuradurías. Para cambiar esta irresponsable y negligente práctica, el Sis-

tema Nacional de Búsqueda y la Comisión Nacional de Búsqueda pueden hacer importantes contribuciones. Lamentablemente este reto no es sencillo, pues son abundantes las experiencias en México en que instituciones nuevas, diseñadas con objetivos nobles, se implementan de forma precipitada y se dejan secuestrar por las lógicas burocráticas.



## ¿Cómo podemos impulsar la aplicación de la ley?

1. Conociendo los contenidos de la ley y sus aportes.
2. Teniendo claro los retos que seguiremos enfrentando frente a su implementación.
3. Y principalmente, manteniendo y fortaleciendo la organización de familiares y sociedad civil que impulsaron la ley.

En el pasado y en otras latitudes, la obtención de avances en las leyes ha llevado a la desmovilización de los sectores sociales; por ello, es importante recordar que los cambios legales sólo influirán en la realidad si existe la exigencia de justicia, verdad y memoria.

Para que las desapariciones dejen de ocurrir y para que los desaparecidos sean buscados, la organización de las y los familiares ha mostrado ser el factor más relevante. Cada uno de los colectivos de familiares que han surgido en toda la República nos han mostrado el camino que hay que seguir para seguir exigiendo justicia y verdad.

Por otra parte, es relevante que la sociedad civil impulse la aplicación de la ley en los procesos legales de las víctimas a las que acompaña.

Finalmente, seguirá siendo relevante ocupar los espacios de participación ciudadana y vigilar el proceso de creación de las fiscalías especializadas y las comisiones de búsqueda en el ámbito local.

### OTRAS LECTURAS

- ▶ ANTILLÓN, Ximena, et. al. *Yo sólo quería que amaneciera. Impactos psicosociales del caso Ayotzinapa*. México, 2018. <https://bit.ly/2Ehs8dX>
- ▶ Universidad Iberoamericana, Programa de derechos humanos, y otros. *Manual de acciones frente a la desaparición y la desaparición forzada. Orientaciones para las familias mexicanas de personas desaparecidas*. 2016. <https://bit.ly/2S5n7bU>
- ▶ *Revertir la impunidad. Diagnóstico y propuestas a partir del trabajo del grupo interdisciplinario de expertos independientes (GIEI) y del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez*. Julio 2017. <https://bit.ly/2QZMo7k>
- ▶ ONU. *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*. <https://bit.ly/2Dz6YYe>
- ▶ Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015. <https://bit.ly/2dVeqgx>
- ▶ CIDH. *Situación de los derechos humanos en México*. 2015. <https://bit.ly/1To7Toa>

30 años

CENTRO PRODH

Desde su creación en 1988 por la Compañía de Jesús, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (Centro Prodh) ha defendido, promovido e incidido en la vigencia y el respeto de los derechos humanos en el país.

La misión del Centro Prodh es defender los derechos humanos de personas y colectivos excluidos, en situación de vulnerabilidad o empobrecidos, para contribuir en la construcción de una sociedad más justa, equitativa y democrática en la que se respete plenamente la dignidad humana.

Serapio Rendón 57-B, Col. San Rafael, C.P. 06470, Ciudad de México. Tels: (0155) 5546 8217, (55) 5566 7854, (55) 5535 6892  
Fax: ext. 108

[centroprodh.org.mx](http://centroprodh.org.mx)



## 10 PREGUNTAS CLAVE SOBRE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDAS

Terminó de imprimirse en noviembre de 2018 en

**Ideas en Punto | [ienpunto@yahoo.com](mailto:ienpunto@yahoo.com)**

Se imprimieron 1,000 ejemplares más sobrantes para su reposición.



Esta obra está bajo licencia de Creative Commons Reconocimiento-No-Comercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

**Editado en México / Edited in Mexico**



Este proyecto está financiado por la Unión Europea

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del Centro Prodh y en ningún caso deberá considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.