



**EJIP**

Centro de Estudios Jurídicos e  
Investigación Parlamentaria

**DESAPARICIÓN FORZADA DE  
PERSONAS: PANORAMA ACTUAL  
Y RETOS LEGISLATIVOS.**

## Índice

<b>Presentación.....</b>	<b>3</b>
<b>Panorama actual.....</b>	<b>4</b>
<b>Internacional.....</b>	<b>4</b>
Elementos de la desaparición forzada.....	4
Violación múltiple y compleja.....	5
Carácter continuo y permanente de la violación.....	6
Gravedad particular de la desaparición forzada.....	7
Prueba de la desaparición forzada.....	8
Derechos vulnerados de la víctima de desaparición forzada.....	9
Derechos vulnerados de los familiares de las víctimas de desaparición forzada.....	11
Deberes del Estado.....	14
<b>Nacional.....</b>	<b>17</b>
Antecedentes.....	17
Disposiciones generales.....	18
Disposiciones generales de los delitos.....	20
Análisis Situacional de los Derechos Humanos de las Personas Desaparecidas y No Localizadas.....	21
<b>Local.....</b>	<b>23</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>25</b>

## **Presentación**

La desaparición forzada de personas y la desaparición cometida por particulares, es una práctica que implica la negación de todos los derechos humanos; la existencia de un sólo caso es inaceptable y las condiciones que las generan deben ser combatidas por las autoridades federales y locales.

La desaparición de personas, desafía y cuestiona las capacidades y recursos de las autoridades gubernamentales para dar respuesta a una situación que, con el paso del tiempo, se está convirtiendo en un obstáculo que impide la consolidación de una cultura de pleno respeto a los derechos humanos

México presenta un grave problema de desaparición de personas a causa, principalmente, de la corrupción, impunidad, violencia, inseguridad y colusión de personas servidoras públicas con la delincuencia organizada, que se agudiza con las condiciones de desigualdad y pobreza extrema que impiden el desarrollo social en el país, así como de la ausencia de coordinación interinstitucional eficaz entre las distintas autoridades del Estado mexicano encargadas de la búsqueda y localización de personas.

Si bien es cierto que en los últimos dos años el Estado mexicano ha emprendido diversas acciones legislativas para hacer frente al flagelo de la desaparición de personas, así como para reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, también lo es que no existe una adecuada aplicación y materialización de las leyes en la materia: Ley General de Víctimas, la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Por lo anterior, el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Parlamentaria publica este estudio con la finalidad de dar a conocer el panorama actual y los desafíos en materia de desaparición forzada a nivel internacional, nacional y local.

CEJIP.

## Panorama actual

### Internacional

A nivel internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

No obstante, para emitir sus resoluciones se hace valer de todo el marco jurídico referente a la defensa de los derechos humanos presentes en un sinnúmero de instrumentos internacionales, por ello sus criterios revisten de un carácter orientador para comprender la estrecha relación entre la desaparición forzada y los derechos humanos, aunado a que son resultado de aplicaciones a casos concretos de los estándares jurídicos en la materia.

Para tal efecto, resulta de gran utilidad el “Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No 6”<sup>1</sup> que abarca el tema de desaparición forzada y del que resaltan los siguientes puntos:

### *Elementos de la desaparición forzada*

*“Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.*

*140. La caracterización pluriofensiva y continuada o permanente de la desaparición forzada se desprende no sólo de la propia definición del artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, de la cual el Estado mexicano es parte desde el 9 de abril de 2002, los travaux préparatoires a ésta, su preámbulo y normativa, sino también de otras definiciones contenidas en diferentes instrumentos internacionales que, asimismo, señalan como elementos concurrentes y constitutivos de la desaparición forzada: a) la privación de la libertad; b) la intervención directa de agentes estatales o por la aquiescencia de éstos, y c) la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o paradero de la persona interesada. Además, la jurisprudencia del Sistema Europeo de Derechos Humanos, al igual que varias Cortes Constitucionales de los Estados americanos y altos tribunales nacionales, coinciden con la caracterización indicada. En el mismo sentido: Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 20102, párr. 60; Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 20113, párr. 95; Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 20114, párr. 82; Caso Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 20135, párr. 113.”*

<sup>1</sup>Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33824.pdf>

*“Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 20106.*

*85. La Corte observa que tanto en las definiciones del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de Personas de las Naciones Unidas, de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de la ONU, la CIDFP, otros instrumentos internacionales, la jurisprudencia del Sistema Europeo de Derechos Humanos, las decisiones de diferentes instancias de las Naciones Unidas, así como en el Estatuto de Roma, se señalan los elementos concurrentes constitutivos de la desaparición forzada: a) la privación de la libertad; b) la intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de éstos, y c) la negativa de reconocer la detención o de revelar la suerte o paradero de la persona interesada. En el mismo sentido: Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 20107, párr. 104.”*

### **Violación múltiple y compleja**

Para tal efecto, resulta de gran utilidad el Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos

*“Caso Blake Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998.*

*65. La Corte ha dicho en otros casos de desaparición forzada de personas que ésta constituye una violación múltiple y continuada de varios derechos protegidos por la Convención. Además, la desaparición forzada supone el desconocimiento del deber de organizar el aparato del Estado para garantizar los derechos reconocidos en la Convención. En el mismo sentido: Caso de los 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004, párr. 142; Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014, párr. 94.*

*Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006.*

*81. [...] La necesidad de tratar integralmente la desaparición forzada como una forma compleja de violación de derechos humanos, llevan a este Tribunal a analizar en forma conjunta los artículos 4, 5 y 7 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en el presente capítulo.*

*82. Al respecto, en su jurisprudencia constante sobre casos de desaparición forzada de personas, la Corte ha reiterado que ésta constituye un hecho ilícito que genera una violación múltiple y continuada de varios derechos protegidos por la Convención Americana y coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreando otros delitos conexos. [...] En el mismo sentido: Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párr. 128.*

Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009.

59. La Corte ha verificado la creciente consolidación de una perspectiva de la comunidad internacional, y en particular del Sistema Interamericano, comprensiva de la gravedad y el carácter continuado o permanente y autónomo de la figura de desaparición forzada de personas. En su jurisprudencia constante sobre este tipo de casos, la Corte ha reiterado que la desaparición forzada de personas constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana y coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreado otras vulneraciones conexas, particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. [...]. En el mismo sentido: Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, párr. 103; Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011, párr. 94; Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 74.

### **Carácter continuo y permanente de la violación**

“Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988.

155. La desaparición forzada de seres humanos constituye una violación múltiple y continuada de numerosos derechos reconocidos en la Convención y que los Estados Partes están obligados a respetar y garantizar. [...]. En el mismo sentido: Caso Fairén Garbí y Solís Corrales Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989, párr. 147; Caso Blake Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998, párr. 65.

Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006.

83. La necesidad de considerar integralmente el delito de desaparición forzada en forma autónoma y con carácter continuado o permanente, con sus múltiples elementos complejamente interconectados y hechos delictivos conexas, se desprende no sólo de la propia tipificación del referido artículo III en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, los travaux préparatoires a ésta, su preámbulo y normativa, sino también del artículo 17.1 de la Declaración de Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 1992, que incluso agrega un elemento más, ligado al deber de investigación, al señalar que el delito de referencia debe ser considerado “permanente mientras sus autores continúen ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida y mientras no se hayan esclarecido los hechos”. La jurisprudencia internacional refleja también este entendimiento y en similares términos se refieren los artículos 4 y 8(1)(b) de la señalada Convención Internacional de Naciones Unidas en la materia. En el mismo sentido: Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, párrs. 34, 107 y 112.

*Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.*

*24. Con base en lo anterior, la Corte considera que la Convención Americana produce efectos vinculantes respecto de un Estado una vez que se obligó al mismo. En el caso de México, al momento en que se adhirió a ella, es decir, el 24 de marzo de 1981, y no antes. De esta manera, de conformidad con el principio de pacta sunt servanda, sólo a partir de esa fecha rigen para México las obligaciones del tratado y, en tal virtud, es aplicable a aquellos hechos que constituyen violaciones de carácter continuo o permanente, es decir, a los que tuvieron lugar antes de la entrada en vigor del tratado y persisten aún después de esa fecha, puesto que ellas se siguen cometiendo. Sostener lo contrario equivaldría a privar de su efecto útil al tratado mismo y a la garantía de protección que establece, con consecuencias negativas para las presuntas víctimas en el ejercicio de su derecho de acceso a la justicia.*

*139. En el derecho internacional la jurisprudencia de este Tribunal ha sido precursora de la consolidación de una perspectiva comprensiva de la gravedad y el carácter continuado o permanente y autónomo de la figura de la desaparición forzada de personas. La Corte ha reiterado que ésta constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreado otras vulneraciones conexas, siendo particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. La desaparición forzada implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el Sistema Interamericano, y su prohibición ha alcanzado carácter de jus cogens. En el mismo sentido: Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011, párr. 83.”*

### ***Gravedad particular de la desaparición forzada***

*Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989.*

*135. La Corte no puede ignorar la gravedad especial que tiene la atribución a un Estado Parte en la Convención del cargo de haber ejecutado o tolerado en su territorio una práctica de desapariciones. Ello obliga a la Corte a aplicar una valoración de la prueba que tenga en cuenta este extremo y que, sin perjuicio de lo ya dicho, sea capaz de crear la convicción de la verdad de los hechos alegados. En el mismo sentido: Caso Fairén Garbí y Solís Corrales Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989, párr. 132.*

*Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006.*

*82. Al respecto, en su jurisprudencia constante sobre casos de desaparición forzada de personas, la Corte ha reiterado que ésta constituye un hecho ilícito que genera una violación múltiple y continuada de varios derechos protegidos por la Convención Americana y coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreado otros delitos conexas. La responsabilidad*

*internacional del Estado se ve agravada cuando la desaparición forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado.*

*Se trata, en suma, de un delito de lesa humanidad que implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el sistema interamericano. Si bien la comunidad internacional adoptó la primera declaración y el primer tratado empleando la calificación de desaparición forzada de personas recién en 1992 y 1994, respectivamente, ya en la década de los setenta el tema era analizado como tal en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y fue desarrollado a partir de la década de los ochenta en el marco del sistema de Naciones Unidas.*

*Por su parte, en el sistema regional interamericano se había utilizado frecuentemente dicha calificación para referirse a ese conjunto de hechos y violaciones como un delito contra la humanidad. Incluso es caracterizado como tal por el artículo 7(1)(i) del Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1998, cuando sea cometido como parte de una práctica generalizada o sistemática contra los miembros de una población civil. Esta caracterización del delito de referencia ha sido reiterada en el texto de los artículos 5 y 8(1)(b) de la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada en junio de 2006 por el recién creado Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En el mismo sentido: Caso La Cantuta Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006, párr. 115.*

*Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011.*

*75. La práctica de desaparición forzada implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su prohibición ha alcanzado carácter de jus cogens.*

*99. Esta desaparición forzada constituye, por la naturaleza de los derechos lesionados, una violación de una norma jus cogens, especialmente grave por haber acontecido como parte de una práctica sistemática de “terrorismo de Estado” a nivel inter-estatal.*

### ***Prueba de la desaparición forzada***

*Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989.*

*155. La Corte reitera a este respecto que en los casos de desaparición forzada de seres humanos es especialmente válida la prueba indiciaria que fundamenta una presunción judicial. Se trata de un medio probatorio utilizado en todos los sistemas judiciales y puede ser el único instrumento para que se cumpla el objeto y fin de la Convención Americana y para que la Corte pueda hacer efectivas las funciones que la misma Convención le atribuye, cuando las violaciones a los derechos humanos implican la utilización del poder del Estado para la destrucción de los medios de prueba directos de los hechos, en procura de una total impunidad o de la cristalización de una suerte de crimen perfecto.*

*Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000.*

*152. Como este Tribunal ha expresado reiteradamente, en casos de desaparición forzada la defensa del Estado no puede descansar en la imposibilidad del demandante de allegar prueba al proceso, dado que, en dichos casos, es el Estado quien detenta el control de los medios para aclarar los hechos ocurridos bajo su jurisdicción y por ello se depende, en la práctica, de la cooperación del propio Estado para la obtención de las pruebas necesarias.*

*Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005.*

*106. Este Tribunal hace presente que lo que caracteriza a la desaparición forzada es su naturaleza clandestina, lo que exige que el Estado, en cumplimiento de buena fe de sus obligaciones internacionales, proporcione la información necesaria, pues es él quien tiene el control de los medios para aclarar hechos ocurridos dentro de su territorio. Por lo tanto, cualquier intento de poner la carga de la prueba en las víctimas o sus familiares se aparta de la obligación del Estado señalada en el artículo 2 de la Convención Americana y en los artículos I b) y II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada.*

## ***Derechos vulnerados de la víctima de desaparición forzada***

---

### ***Derecho a la libertad personal***

---

*Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.*

*152. Así, la desaparición del señor Radilla Pacheco no sólo es, a todas luces, contraria al derecho a la libertad personal, sino, además, se enmarca en un patrón de detenciones y desapariciones forzadas masivas [...], lo cual permite concluir que aquélla lo colocó en una grave situación de riesgo de sufrir daños irreparables a su integridad personal y a su vida. Al respecto, es destacable el pronunciamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual determinó que: Por el modus operandi de los servidores públicos involucrados y su actuar al margen de la ley, así como los testimonios que logró recabar [la] Comisión Nacional de quienes sufrieron actos típicos de la tortura y con posterioridad obtuvieron su libertad, muy probablemente fueron sometidos a la misma práctica las personas víctimas de la desaparición forzada y que fue utilizada como medio para obtener confesiones e información para localizar a otras personas.*

*Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010.*

*89. Al analizar un supuesto de desaparición forzada se debe tener en cuenta que la privación de la libertad del individuo sólo debe ser entendida como el inicio de la configuración de una violación*

compleja que se prolonga en el tiempo hasta que se conoce la suerte y el paradero de la víctima. El análisis de una posible desaparición forzada no debe enfocarse de manera aislada, dividida y fragmentada sólo en la detención, o la posible tortura, o el riesgo de perder la vida, sino más bien el enfoque debe ser en el conjunto de los hechos que se presentan en el caso en consideración ante la Corte, tomando en cuenta la jurisprudencia del Tribunal al interpretar la Convención Americana, así como la CIDFP para los Estados que la hayan ratificado.

### *Derecho a la integridad personal*

---

*Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008.*

*58. Respecto del artículo 5 de la Convención, este Tribunal ha sostenido que la desaparición forzada es violatoria del derecho a la integridad personal porque “el solo hecho del aislamiento prolongado y de la incomunicación coactiva, representa un tratamiento cruel e inhumano [...] en contradicción con los párrafos 1 y 2 del citado artículo”. Resulta evidente que en una desaparición forzada la víctima de ésta vea vulnerada su integridad personal en todas sus dimensiones.*

*Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009.*

*85. Sin perjuicio de que la Corte ya ha reconocido que la desaparición forzada incluye con frecuencia la ejecución de los detenidos, en secreto y sin fórmula de juicio, seguida del ocultamiento del cadáver con el objeto de borrar toda huella material del crimen y procurar la impunidad de quienes lo cometieron, el Tribunal también considera que el sometimiento de detenidos a cuerpos represivos oficiales, agentes estatales o particulares que actúen con su aquiescencia o tolerancia, que impunemente practiquen la tortura y el asesinato representa, por sí mismo, una infracción al deber de prevención de violaciones a los derechos a la integridad personal y a la vida, aún en el supuesto de que no puedan demostrarse los hechos de torturas o de privación de la vida de la persona en el caso concreto. Además, este Tribunal ha sostenido que la desaparición forzada es violatoria del derecho a la integridad personal porque “el solo hecho del aislamiento prolongado y de la incomunicación coactiva, representa un tratamiento cruel e inhumano [...] en contradicción con los párrafos 1 y 2 del [artículo 5 de la Convención]”*

## *Derecho a la vida*

---

*Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988.*

*157. La práctica de desapariciones, en fin, ha implicado con frecuencia la ejecución de los detenidos, en secreto y sin fórmula de juicio, seguida del ocultamiento del cadáver con el objeto de borrar toda huella material del crimen y de procurar la impunidad de quienes lo cometieron, lo que significa una brutal violación del derecho a la vida, reconocido en el artículo 4 de la Convención cuyo inciso primero reza:*

- 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.*

*Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008.*

*60. Además, la Corte observa que por la naturaleza misma de la desaparición forzada, la víctima se encuentra en una situación agravada de vulnerabilidad, de la cual surge el riesgo de que se violen diversos derechos, entre ellos, el derecho a la vida, consagrado en el artículo 4 de la Convención. Esta situación se ve acentuada cuando se está frente a un patrón sistemático de violaciones de derechos humanos. Del mismo modo, la Corte ha establecido que la falta de investigación de lo ocurrido, representa una infracción de un deber jurídico establecido en el artículo 1.1 de la Convención en relación con el artículo 4.1 de la misma, como es el de garantizar a toda persona sujeta a su jurisdicción la inviolabilidad de la vida y el derecho a no ser privado de ella arbitrariamente, lo cual comprende la prevención razonable de situaciones que puedan redundar en la supresión de ese derecho. En el mismo sentido: Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010, párr. 96.*

## *Derechos vulnerados de los familiares de las víctimas de desaparición forzada*

---

### *Derecho a acceder a la justicia*

---

*Caso Blake Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998.*

*97. Así interpretado, el mencionado artículo 8.1 de la Convención comprende también el derecho de los familiares de la víctima a las garantías judiciales, por cuanto “todo acto de desaparición*

forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia” (Declaración de Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas artículo 1.2). En consecuencia, el artículo 8.1 de la Convención Americana confiere a los familiares del señor Nicholas Blake el derecho a que su desaparición y muerte sean efectivamente investigadas por las autoridades de Guatemala; a que se siga un proceso contra los responsables de estos ilícitos; a que en su caso se les impongan las sanciones pertinentes, y a que se indemnicen los daños y perjuicios que han sufrido dichos familiares. Por lo tanto, la Corte declara que Guatemala violó el artículo 8.1 de la Convención Americana, en perjuicio de los familiares del señor Nicholas Blake en relación con el artículo 1.1 de la Convención.

Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

167. Asimismo, el Tribunal ha señalado que ante hechos de desaparición forzada de personas, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la integridad personal de los familiares también por la vía de investigaciones efectivas. Más aún, la ausencia de recursos efectivos ha sido considerada por la Corte como fuente de sufrimiento y angustia adicionales para las víctimas y sus familiares. En el presente caso han sido constatadas ante la Corte todas las gestiones realizadas por familiares del señor Radilla Pacheco, con ocasión de su desaparición, ante distintas instituciones y dependencias estatales para determinar su paradero, así como para impulsar las investigaciones correspondientes [...].

191. El derecho de acceso a la justicia requiere que se haga efectiva la determinación de los hechos que se investigan y, en su caso, de las correspondientes responsabilidades penales en tiempo razonable, por lo que, en atención a la necesidad de garantizar los derechos de las personas perjudicadas, una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales. Además, por tratarse de una desaparición forzada, el derecho de acceso a la justicia incluye que en la investigación de los hechos se procure determinar la suerte o paradero de la víctima [...].

### *Derecho a un recurso judicial efectivo*

---

Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009.

64. Luego, puesto que uno de los objetivos de dicha práctica es precisamente impedir el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes, una vez que una persona ha sido sometida a secuestro, retención o cualquier forma de privación de la libertad con el objetivo de su desaparición forzada, si la víctima misma no puede acceder a los recursos disponibles, resulta fundamental que los familiares u otras personas allegadas

*puedan tener acceso a procedimientos o recursos judiciales rápidos y eficaces como medio para determinar su paradero o su estado de salud o para individualizar a la autoridad que ordenó la privación de libertad o la hizo efectiva.*

*Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011. 114. Además, tratándose de una desaparición forzada, y ya que uno de sus objetivos es impedir el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes, si la víctima misma no puede acceder a los recursos disponibles, resulta fundamental que los familiares u otras personas allegadas puedan acceder a procedimientos o recursos judiciales rápidos y eficaces como medio para determinar su paradero o su estado de salud, o para individualizar a la autoridad que ordenó la privación de libertad o la hizo efectiva.*

### ***Derecho a la verdad***

---

*Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005.*

*78. La Corte ha reiterado que los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos tienen el derecho a conocer la verdad sobre estas violaciones. Este derecho a la verdad, al ser reconocido y ejercido en una situación concreta, constituye un medio importante de reparación para la víctima y sus familiares y da lugar a una expectativa que el Estado debe satisfacer. Por otra parte, el conocer la verdad facilita a la sociedad peruana la búsqueda de formas de prevenir este tipo de violaciones en el futuro.*

*Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009.*

*119. El Tribunal considera que el derecho a conocer la verdad tiene como efecto necesario que en una sociedad democrática se conozca la verdad sobre los hechos de graves violaciones de derechos humanos. Esta es una justa expectativa que el Estado debe satisfacer, por un lado, mediante la obligación de investigar las violaciones de derechos humanos y, por el otro, con la divulgación pública de los resultados de los procesos penales e investigativos. Esto exige del Estado la determinación procesal de los patrones de actuación conjunta y de todas las personas que de diversas formas participaron en dichas violaciones y sus correspondientes responsabilidades.*

*Además, en cumplimiento de sus obligaciones de garantizar el derecho a conocer la verdad, los Estados pueden establecer comisiones de la verdad, las que contribuyen a la construcción y preservación de la memoria histórica, el esclarecimiento de hechos y la determinación de responsabilidades institucionales, sociales y políticas en determinados períodos históricos de una sociedad.*

Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010.

201. Por su parte, la Corte Interamericana ha considerado el contenido del derecho a conocer la verdad en su jurisprudencia, en particular en casos de desaparición forzada. Desde el Caso Velásquez Rodríguez el Tribunal afirmó la existencia de un “derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos”<sup>54</sup>. La Corte ha reconocido que el derecho de los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos a conocer la verdad se enmarca en el derecho de acceso a la justicia. Asimismo, el Tribunal ha considerado la obligación de investigar como una forma de reparación, ante la necesidad de remediar la violación del derecho a conocer la verdad en el caso concreto.

De igual modo, en el presente caso, el derecho a conocer la verdad se relaciona con la Acción Ordinaria interpuesta por los familiares, que se vincula con el acceso a la justicia y con el derecho a buscar y recibir información consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana.

## Deberes del Estado

---

### Deber de garantizar los derechos establecidos en la CADH

---

Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006.

115. La Corte recuerda que la práctica sistemática de la desaparición forzada supone el desconocimiento del deber de organizar el aparato del Estado para garantizar los derechos reconocidos en la Convención, lo cual reproduce las condiciones de impunidad para que este tipo de hechos vuelvan a repetirse; de ahí la importancia de que aquél adopte todas las medidas necesarias para evitar dichos hechos, investigue y sancione a los responsables y, además, informe a los familiares sobre el paradero del desaparecido y los indemnice en su caso. Asimismo, el Tribunal ha considerado que la responsabilidad internacional del Estado se ve agravada cuando la desaparición forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado, por ser un delito contra la humanidad que implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el sistema interamericano.

Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

142. Al respecto, de conformidad con el artículo I, incisos a) y b), de la CIDFP, los Estados Partes se comprometen a no practicar ni tolerar la desaparición forzada de personas en cualquier circunstancia, y a sancionar a los responsables de la misma en el ámbito de su jurisdicción. Ello

es consecuente con la obligación a cargo del Estado de respetar y garantizar los derechos contenida en el artículo 1.1 de la Convención Americana, la cual, según ha sido establecido por esta Corte, puede ser cumplida de diferentes maneras, en función del derecho específico que el Estado deba garantizar y de las particulares necesidades de protección.

En tal sentido, esta obligación implica el deber de los Estados Parte de organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como parte de dicha obligación, el Estado está en el deber jurídico de “[p]revenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación.

### *Deber de prevenir*

---

Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005.

78. La Corte ha reiterado que los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos tienen el derecho a conocer la verdad sobre estas violaciones. Este derecho a la verdad, al ser reconocido y ejercido en una situación concreta, constituye un medio importante de reparación para la víctima y sus familiares y da lugar a una expectativa que el Estado debe satisfacer. Por otra parte, el conocer la verdad facilita a la sociedad peruana la búsqueda de formas de prevenir este tipo de violaciones en el futuro.

### *Deber de investigar*

---

Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005.

79. En consecuencia, los familiares de las víctimas tienen el derecho, y los Estados la obligación, a que lo sucedido a aquéllas sea efectivamente investigado por las autoridades estatales, se siga un proceso contra los presuntos responsables de estos ilícitos y, en su caso, se les impongan las sanciones pertinentes, y se reparen los daños y perjuicios que dichos familiares han sufrido.

Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008.

115. Aunado a lo anterior, la Corte ha entendido que de la obligación general de garantizar los derechos humanos consagrados en la Convención, contenida en el artículo 1.1 de la misma, deriva la obligación de investigar los casos de violaciones del derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado. Así, en casos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y otras graves violaciones a los derechos humanos, el Tribunal ha considerado que la realización de una investigación ex officio, sin dilación, seria, imparcial y efectiva, es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos que se ven afectados o anulados por esas situaciones, como los derechos a la libertad personal, integridad personal y vida.

Al respecto, en el capítulo correspondiente al análisis de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, el Tribunal procederá a analizar las actuaciones del Estado en relación con la investigación de los hechos del presente caso. Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008.

80. El deber de investigar en casos de desaparición forzada incluye necesariamente realizar todas las acciones necesarias para determinar el destino o paradero de la persona desaparecida. Al respecto, este Tribunal ha indicado que sólo si se esclarecen todas las circunstancias en cuanto a la violación, el Estado habrá proporcionado a las víctimas y a sus familiares un recurso efectivo y habrá cumplido con su obligación general de investigar y eventualmente sancionar, permitiendo a los familiares de la víctima conocer la verdad, sobre lo sucedido a la víctima y su paradero.

### ***Deber de adecuar la normativa interna***

---

Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008.

181. En el caso de la desaparición forzada de personas, la tipificación de este delito autónomo y la definición expresa de las conductas punibles que lo componen tienen carácter primordial para la efectiva erradicación de esta práctica. En atención al carácter particularmente grave de la desaparición forzada de personas, no es suficiente la protección que pueda dar la normativa penal existente relativa a plagio o secuestro, tortura u homicidio, entre otras. La desaparición forzada de personas es un fenómeno diferenciado, caracterizado por la violación múltiple y continua de varios derechos protegidos en la Convención.

Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009.

66. Por último, en este mismo sentido y como parte de su obligación de establecer un marco normativo adecuado, para que una investigación pueda ser efectiva los Estados deben, en primer término, establecer como delito autónomo en sus legislaciones internas la desaparición forzada

*de personas, en el entendido de que la persecución penal puede ser una vía fundamental para prevenir futuras violaciones de derechos humanos. Dicha tipificación debe responder a los elementos mínimos fijados en los instrumentos internacionales específicos, tanto universales como interamericanos, para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas.*

*Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011.*

*148. El Tribunal ya se ha referido a la obligación general de los Estados de adecuar su normativa interna a las normas de la Convención Americana, en términos de lo dispuesto por el artículo 2 de la Convención Americana.*

*Esta misma obligación es aplicable a los Estados que se han adherido a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, pues dicha obligación deriva de la norma consuetudinaria conforme a la cual un Estado que ha suscrito un convenio internacional debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas.*

## Nacional

A nivel nacional, el antecedente inmediato y de mayor impacto en el tema de desaparición forzada lo constituye el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.”<sup>2</sup> Cuyo contenido esencial es el siguiente:

## Antecedentes

1. En sesión ordinaria del Pleno celebrada el 13 de febrero de 2014, la Senadora Angélica de la Peña Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la Iniciativa que contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Desaparición Forzada de Personas.
2. En sesión ordinaria del Pleno celebrada el 18 de marzo de 2015, el Senador Roberto Gil Zuarth, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición Forzada de Personas y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

<sup>2</sup> <http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/docs/LGDF.pdf>

3. En sesión ordinaria del Pleno celebrada el 24 de marzo de 2015, la Senadora Angélica de la Peña Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó la Iniciativa con proyecto con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Desaparición de Personas; y se reforman y adicionan los artículos 15 y 109 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. En sesión ordinaria del Pleno celebrada el 16 de abril de 2015, el Senador Omar Fayad Meneses, con aval del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la Iniciativa con contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas.

5. En sesión ordinaria del Pleno celebrada el 17 de septiembre de 2015, las Senadoras Angélica de la Peña Gómez, Adriana Dávila Fernández, Layda Sansores San Román y Silvia Guadalupe Garza Galván, presentaron la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición de Personas cometida por Particulares.

6. En sesión ordinaria del Pleno celebrada el 14 de diciembre de 2015, en representación y por instrucciones del C. Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos, presentó la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas; y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

### ***Disposiciones generales***

---

Los integrantes de estas Comisiones Dictaminadoras coincidimos en que la desaparición de personas es un problema de índole nacional que lastima de manera grave la unidad familiar y social, menoscaba el respeto de los derechos humanos y merma la posibilidad de que exista en Estado de Derecho constitucional y democrático.

Por lo anterior, es menester atender esta problemática de manera integral y coordinada con la responsabilidad de las autoridades de todos los órdenes de Gobierno, sentando de este modo las bases para que dichos órganos cumplan con su responsabilidad.

Si bien es cierto que existen herramientas jurídicas y materiales que las autoridades pueden utilizar para mejorar el combate a la desaparición de personas y prevenir, en lo posible, la comisión de este tipo de conductas que lastiman gravemente al tejido social, consideramos que ésta es una tarea que debe estar en constante renovación a efecto de encontrar cada vez mejores formas de atender a la población que sufre este tipo de problemas.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, es necesario precisar que la Ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional. Ello responde al mandato que se encuentra consagrado en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derivado de lo antes mencionado, la Ley incluye válidamente dentro de su objeto los siguientes rubros:

- 1) 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;
- 2) Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones;
- 3) Crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas;
- 4) Crear la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de Comisiones Locales de Búsqueda en las Entidades Federativas;
- 5) 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
- 6) Crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, y
- 7) Establecer la forma de participación de los familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones y planes 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.

### *Disposiciones generales de los delitos*

---

Una parte medular de la Ley es, como se ha indicado supra, aquella que enuncia los tipos penales en la materia. No obstante, es menester crear un marco normativo de aplicación general respecto de las hipótesis normativas mencionadas. Dicha normatividad encuentra sustento en los instrumentos internacionales antes mencionados.

De manera concreta, se estima adecuado que los delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por Particulares sean perseguidos de manera oficiosa, toda vez que su especial gravedad justifica la vigilancia continua del Estado al respecto. A su vez, se denota que los delitos tienen un carácter de continuos o permanentes, en razón de que las conductas que constituyen la materialidad de los delitos configuran una violación múltiple y continuada de numerosos derechos humanos; lo anterior responde a la tutela de aquellas acciones que tuvieron lugar antes de la entrada en vigor del instrumento normativo y persisten aún después, puesto que ellas se siguen cometiendo.

Sostener lo contrario equivaldría a privar de su efecto útil a la Ley mismo y las garantías de protección que establece, con consecuencias negativas para aquellos que pugnan por el ejercicio de su derecho de acceso a la justicia. Por lo tanto en la medida en que no se determine el paradero de la persona o su suerte, el delito no cesa.

Respecto de lo antes enunciado, el Pleno de la SCJN ha establecido que el delito es de naturaleza permanente o continua, ya que inicia su consumación cuando el sujeto activo priva de la libertad a una o más personas, con la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información sobre su paradero o suerte; dicha consumación sigue dándose y actualizándose hasta que aparecen los sujetos pasivos o se establece cuál fue su destino.

A partir de las consideraciones anotadas, es pertinente tener en cuenta que el ejercicio de la acción penal, así como la imposición de la sanción que ello conlleve no están sujetas a prescripción; lo antes mencionado como respuesta a su carácter de violación grave a derechos humanos y en la inteligencia que no resulta adecuado que las personas puedan excusarse de la responsabilidad respectiva.

Además, dicha directriz responde directamente al contenido del artículo IV de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (en adelante CIDFP) y al del numeral 8 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (en lo sucesivo CIPTPDF).

En ese mismo tenor y derivado de las obligaciones consignadas en los instrumentos referidos, tampoco están sujetos a criterios de oportunidad ni a formas de terminación anticipadas del proceso. Asimismo, a modo de prevenir cualquier medida que pueda generar impunidad en la comisión de esta grave violación a derechos humanos, se prohíbe cualquier medidas de amnistía, indulto o cualquier

acción similar. Ello, se instaura como un mecanismo para que no se impida conocer la verdad y permitir que las víctimas sean efectivamente reparadas respecto del menoscabo sufrido.

Por otro lado, de acuerdo al contenido del artículo V de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, así como lo consagrado en el artículo 13 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, la desaparición forzada y la desaparición cometida por particulares no se considera delito de índole política. De tal suerte, se evita con ello que se rechacen las solicitudes de extradición.

De igual manera, de conformidad con el artículo VIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, así como el artículo 6 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, la obediencia debida a órdenes o instrucciones de superiores no constituye una causa de exclusión de los delitos que contiene la Ley.

También, del contenido del artículo 1 de la CIPTPDF y del artículo X de la CIDFP, se desprende la obligación de excluir la posibilidad de invocarse circunstancias especiales, tales como el tiempo, estado o amenaza de guerra, o emergencias públicas como justificación o inculpabilidad para la comisión de estos delitos.

A su vez, dentro de las obligaciones analizadas se estima adecuadamente la aplicación de las reglas de autoría y participación previstas en la Legislación Federal Penal de corte sustantivo. En ese mismo tenor, se considera adecuado prever la aplicación del mismo ordenamiento cuando se trate de casos de tentativa punible.

Igualmente, el articulado de la legislación analizada prevé válidamente la obligación de no extraditar, expulsar, deportar o devolver a una persona cuando existan razones para suponer que podría ser sometida a una Desaparición Forzada. Lo anterior de conformidad con el artículo 16 de la CIPTPDF.

### *Análisis Situacional de los Derechos Humanos de las Personas Desaparecidas y No Localizadas<sup>3</sup>*

La CNDH expresó, en su momento, su más amplio reconocimiento al Poder Legislativo Federal, a las organizaciones de la sociedad civil, a los colectivos de víctimas y a familiares de personas desaparecidas, que contribuyeron a la elaboración y publicación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que tiene por objeto establecer la distribución de competencias, la coordinación entre las autoridades para buscar a las personas desaparecidas y esclarecer los hechos, así como prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de

<sup>3</sup> Disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40062>

personas y desaparición cometida por particulares. No obstante, no puede dejar de señalarse que las autoridades encargadas de su aplicación no han cumplido a cabalidad con los términos y plazos estipulados en el ordenamiento legal en cita.

En el ámbito federal, la Comisión Nacional de Búsqueda tiene a su cargo la emisión del Programa Nacional de Búsqueda y Localización, cuya finalidad es establecer las directrices, estrategias y metodologías a implementar por las autoridades que participen en las acciones de búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas.

Aunado a lo anterior, es prioritario para el Estado mexicano el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas y los registros locales correspondientes que privilegien una metodología eficiente que permita distinguir las desapariciones forzadas, de las atribuidas a particulares o miembros de la delincuencia organizada, así como de aquellas en las que se desconoce el paradero de la persona por causas distintas a la comisión de un delito.

Por otra parte, a efecto de contar con herramientas adicionales que permitan el cotejo continuo de información orientada a la localización de personas desaparecidas, es necesario fortalecer el Registro Administrativo de Detenciones a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En ese contexto y no obstante la instalación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas que pretende 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 previstos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, resulta preocupante el contenido de la Recomendación 1/2018, emitida por el Consejo Nacional Ciudadano, órgano de consulta del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

En ella se evidencia la existencia de problemas estructurales que obstaculizan la adecuada implementación de la ley en comento, tales como la asignación insuficiente de recursos económicos; la carencia de recursos materiales, técnicos y humanos para que los órganos de procuración de justicia y los servicios periciales conduzcan de manera adecuada las operaciones de localización e identificación de personas; el desconocimiento del contenido de la Ley General entre las autoridades de los sistemas de procuración y administración de justicia federal y estatales; la confusión sobre los ámbitos de responsabilidad que corresponden a las diferentes instituciones involucradas en la implementación y operación de la ley; la falta de comunicación, intercambio de información y coordinación entre autoridades de diferentes órganos de gobierno, e incluso, entre unidades de trabajo dentro de una misma institución; la falta de participación efectiva de las familias en los procesos de implementación de la ley; entre otros.

A consecuencia de las deficiencias apuntadas, los familiares de personas desaparecidas, colectivos y la sociedad en general, continúan a la espera de respuestas institucionales que atiendan la problemática de manera eficiente e integral, en tanto, persisten en sus esfuerzos por realizar acciones que por su naturaleza competen a las instituciones públicas, a pesar de los riesgos que dichas labores implican.

### Local

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se inició el cómputo de plazos para que las Entidades Federativas armonizaran el contenido de la Ley General, particularmente, en lo que respecta a la instalación de las comisiones locales de búsqueda.

No obstante, en el comunicado de prensa DGC/300/18<sup>4</sup>, la comisión Nacional de Derechos Humanos evidenció la falta de instalación de las comisiones locales de búsqueda, lo que supone un atraso en la implementación del sistema nacional y en las propias actividades de búsqueda de los miles de desaparecidos en el país.

“Cada día de atraso en el establecimiento de las instancias relacionadas con la desaparición de personas abona a la deuda que el Estado tiene con las víctimas, que no han podido hacer vigentes los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) subrayó la omisión del Estado en sus tareas de seguridad, búsqueda de personas desaparecidas, persecución y sanción a los responsables, al destacar que 25 entidades federativas no han establecido su respectiva Comisión Local de Búsqueda y 11 no han constituido o puesto en operación su Comisión Local de Atención a Víctimas.

Respecto de las Comisiones Locales de Búsqueda, a la fecha ya se han establecido las correspondientes a Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí, Nayarit y Nuevo León, en tanto que las Comisiones Locales de Atención a Víctimas que faltan por instalarse se encuentran las de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Sinaloa y Sonora.

Para la CNDH, cada día de atraso en la instalación de las instancias previstas en las normas relacionadas con la desaparición de personas abona a la deuda que el Estado tiene con las víctimas,

<sup>4</sup> Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2018/Com\\_2018\\_300.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2018/Com_2018_300.pdf)

a quienes no ha podido hacer vigentes los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición que les asisten.

Así lo dio a conocer el Primer Visitador General de la CNDH, Ismael Eslava Pérez, al participar con la representación del Ombudsperson nacional, Luis Raúl González Pérez, en el acto de Instalación del Sistema Nacional de Búsqueda, en el cual demandó que dicha instancia emprenda de inmediato el ejercicio de las atribuciones y obligaciones que establece la Ley General en la materia para la definición de políticas y acciones para la búsqueda de personas y en el ámbito preventivo.

Puntualizó la necesidad de que tal instancia evalúe, en su oportunidad, el cumplimiento de los Programas Nacionales de Búsqueda y Exhumaciones, así como los lineamientos que regulen el funcionamiento del Banco Nacional de Datos Forenses y del Registro Nacional de Fosas, así como atender la inconsistencia en la información en las distintas instancias y autoridades vinculadas por el tema y la falta de metodología en registros oficiales, deficiencias que la CNDH dio a conocer en el Informe Especial sobre Personas Desaparecidas y Fosas Clandestinas en México.

Tras señalar que tenemos una asignatura pendiente con las víctimas de desapariciones y sus familiares, que no se podrá cubrir mientras las autoridades de los tres niveles de gobierno no garanticen condiciones mínimas de seguridad, destacó que requerimos seguridad, pero no a cualquier costo ni por cualquier medio, sino la que corresponde a un Estado Democrático de Derecho, construida a partir de la confianza, cercanía y cooperación entre autoridades y sociedad, que no descarte la justicia transicional como camino para alcanzar la verdad, reparación para las víctimas y efectiva rendición de cuentas de las autoridades.”

En el Estado de Oaxaca, si bien no se ha instalado la comisión local de búsqueda de personas, existen dos antecedentes de trabajo legislativo del Congreso del Estado en la materia:

- A. Iniciativa con Proyecto de Decreto de la Diputada Laura Estrada Mauro por la que se reforma la Ley de Víctimas del Estado de Oaxaca.

Fecha de presentación: 12 de marzo de 2019

Turno: Administración y Procuración de Justicia.

Estado: En Estudio

B. Iniciativa de la Diputada Karina Espino Carmona del Partido Morena, por la que se crea la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Oaxaca.

Fecha de presentación: 01 de abril de 2019

Turno: Administración y Procuración de Justicia y Derechos Humanos

Estado: En Estudio

### Conclusiones

1. De los antecedentes expuestos se desprende que a la fecha existe un número considerable de instrumentos y documentos que nos permiten conocer la situación actual en materia de desaparición forzada, pero sobre todo, conocer los retos y necesidades a efecto de realizar las transformaciones necesarias con el único objetivo de brindar soluciones reales a las víctimas de un fenómeno sin precedentes en los últimos tiempos.
2. Con motivo 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, la Procuraduría General de la República abrogó el Acuerdo que creó la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, para establecer el que dio origen a la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada, encargada de iniciar, dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones relacionadas con los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.

Dentro de sus facultades se encuentran, entre otras, coordinar con la Comisión Nacional de Búsqueda las acciones relativas a la investigación y persecución de los delitos materia de su competencia, así como mantener una comunicación continua y permanente con esa Comisión Nacional y sus homólogas locales a efecto de compartir información que pudiera contribuir en las acciones para la búsqueda y localización de personas.

Por esta razón, es importante que en todas las entidades federativas se materialice, a la brevedad, la creación de la Fiscalía especializada en investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares correspondiente, así como la conformación de las Comisiones Locales de Búsqueda de Personas.

3. Si bien la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, contempla un capítulo sobre disposiciones generales para la investigación de casos de desaparición de personas menores de 18 años, en aras del principio de máxima protección del interés superior de la niñez y la adolescencia, resulta indispensable su armonización con el texto de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la adopción de medidas necesarias que permitan su aplicación efectiva.
4. Es imprescindible canalizar los recursos presupuestarios necesarios para que las diversas instancias contempladas en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, cumplan cabalmente con sus funciones.
5. Capacitar y certificar a ministerios públicos, policías, peritos y todo el personal que participe en labores de búsqueda, localización e investigación de casos de desaparición, a efecto de esclarecer los ámbitos de responsabilidad que les corresponden y coadyuvar eficientemente en la adecuada implementación y operación de la Ley General en la materia.
6. Priorizar la generación de consensos y toma de acciones que materialicen tanto en el ámbito federal como en el local, los compromisos 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.
7. Colaboración interinstitucional de los distintos órdenes de gobierno para la formulación de reportes acerca de las acciones que han implementado para dar cumplimiento a las 102 propuestas señaladas en el “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México”, emitido el 6 de abril de 2017.
8. Mayor acercamiento con colectivos y familiares de personas desaparecidas y no localizadas, a efecto de recabar datos de identificación necesarios para eficientar la coadyuvancia en las labores de búsqueda y localización.