

GUÍA BÁSICA PARA ENTENDER LA LEY GENERAL CONTRA LA **DESAPARICIÓN** **DE PERSONAS**



ESTE DOCUMENTO HA SIDO POSIBLE GRACIAS AL GENEROSO APOYO DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS A TRAVÉS DE LA AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID). LOS CONTENIDOS SON RESPONSABILIDAD DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OACNUDH) Y DE LA AGENCIA DE COOPERACIÓN ALEMANA (GIZ) Y NO NECESARIAMENTE REFLEJAN LOS PUNTOS DE VISTA DE USAID O DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS.

ÍNDICE

1. Gravedad del problema	4
2. Introducción a la Ley General contra la desaparición de personas	5
3. Principios de la Ley General contra la desaparición de personas	6
4. Búsqueda de personas desaparecidas	7
4.1 Antecedentes	7
4.2 Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas	7
4.3 Procedimiento de búsqueda de personas desaparecidas	8
4.4. Instrumentos e instituciones para la búsqueda	10
4.4.1. Comisiones de Búsqueda	10
4.4.2. Consejo Ciudadano	12
4.4.3. Programa Nacional de Búsqueda y Localización	12
4.4.4. Registro Nacional de Personas Desaparecidas o no Localizadas	12
5. Identificación de personas desaparecidas	13
5.1. Obligaciones generales sobre la identificación de personas	13
5.2. Instrumentos para la identificación	14
5.2.1. Registro Nacional de Personas Fallecidas, No Identificadas y No Reclamadas	14
5.2.2. Banco Nacional de Datos Forenses	14
5.2.3. Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense	15
6. Sanción e investigación de la desaparición de personas	15
6.1. Tipificación y sanción de la desaparición de personas	15
6.2. Investigación de la desaparición de personas	17
7. Derechos de las víctimas de desaparición	18
7.1. Derechos en general	18
7.2. Derecho a una reparación integral	18
7.3. Declaración Especial de Ausencia por Desaparición	19
8. Prevención de las desapariciones	20

GRAVEDAD DEL PROBLEMA

De acuerdo con el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas¹ (RNPED), al mes de abril de 2018 había 37,435 personas desaparecidas en México, de las cuales 9,522 (el 25%) son mujeres y niñas. Sin embargo, ésta estimación constituye un mínimo, puesto que numerosos casos de desaparición no se incluyen en este registro por la falta de información de las entidades federativas, el miedo de las familias a denunciar y la incorrecta calificación de los hechos en las carpetas de investigación, entre otras causas.

Ahora bien, el impacto de las desapariciones no puede medirse meramente en números. La persona desaparecida y sus familiares ven violados numerosos derechos, incluida su integridad física y mental, además de ser un delito y una violación a los derechos humanos que afecta a toda la sociedad generando temor, inseguridad y rompimiento del tejido social. La incertidumbre que conlleva la desaparición es una causa de constante sufrimiento de los familiares. Así, la desaparición es un crimen de carácter continuo, múltiple y pluriofensivo, que tiene afectaciones individuales y sociales que se prolongan hasta en tanto no se dé con el paradero de las personas.

A pesar de su gravedad, la desaparición por particulares y la desaparición forzada a nivel federal permanecen en la impunidad. Según el Consejo de la Judicatura Federal, entre el 1 de junio de 2001 y el 15 de enero de 2018, sólo se produjeron 10 sentencias condenatorias en materia de desaparición forzada.²

¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED). Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/datos-abiertos.php>

² Informe de México sobre el seguimiento a las recomendaciones del Comité de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas, disponible en: http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Informe-Mexico-ante-el-CED-2018.pdf

2 INTRODUCCIÓN A LA LEY GENERAL CONTRA LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS

Para abordar la problemática de las desapariciones, numerosas instancias internacionales recomendaron a México adoptar una “Ley General” en la materia. Tras un largo proceso de redacción impulsado por las familias de personas desaparecidas y organizaciones de derechos humanos³, la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP), en adelante Ley General, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación⁴ el 17 de noviembre de 2017 y entró en vigor el 16 de enero de 2018.

Su adopción debe implicar la mejora sustantiva de los procesos para la localización e identificación de personas desaparecidas, así como el cumplimiento de las demandas de verdad, justicia y reparación de las miles de víctimas afectadas por esta práctica.

La Ley General está estructurada de la siguiente forma:

- Definiciones y principios.
- Reglas para la investigación y sanción de las desapariciones.
- Búsqueda e identificación de las personas desaparecidas.
- Derechos de las víctimas.
- Prevención de las desapariciones.

La principal aportación de la Ley General es regular lo relativo a la búsqueda de personas desaparecidas, tema que presentaba vacíos legales y falta de homogeneidad respecto al actuar de las autoridades a nivel nacional. **Se debe considerar que la búsqueda de las personas desaparecidas es una de las principales demandas sociales del México actual.**

Además, la Ley General tiene por objeto crear y homologar los tipos penales relacionados con la desaparición de personas, así como las políticas públicas y los procedimientos a nivel nacional, a fin de que haya coherencia y unidad en los criterios para combatir esta práctica.

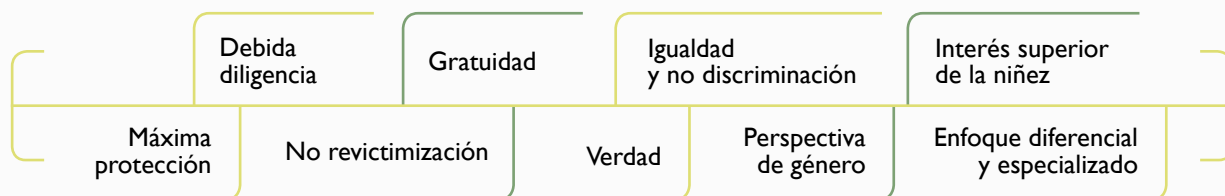
3 Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre personas desaparecidas en México, 18 de noviembre de 2015, disponible en: https://www.uaem.mx/sites/default/files/elementos_esenciales_para_la_elaboracion_de_una_lgdfdp.pdf

Ver El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México y su camino hacia la incidencia legislativa: la siembra colectiva, una apuesta por la esperanza. Disponible en: http://colaboracioncivica.org/esp/wp-content/uploads/2018/08/CCC_SisMNDM.pdf

4 Diario Oficial de la Federación, 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. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/avisos/2606/SG_171117/SG_171117.html

3 PRINCIPIOS DE LA LEY GENERAL CONTRA LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS

La Ley General (Art.5) enumera los siguientes ejes rectores comunes a ordenamientos que regulan aspectos de derechos humanos:



También recoge principios específicos para regular la actuación de todas las autoridades en casos de desaparición:

- **Efectividad y exhaustividad:** enfocado particularmente a la búsqueda, como un principio de celeridad y objetividad en las acciones de búsqueda, a fin de poder agotar todas las líneas de investigación que den con el paradero de la persona desaparecida.
- **Enfoque humanitario:** las acciones deben estar centradas en aliviar el sufrimiento y la incertidumbre que afectan a las víctimas.
- **Participación conjunta:** las autoridades deben permitir la participación de las y los familiares de personas desaparecidas, tanto en la investigación y búsqueda en casos concretos, como en la formulación de políticas públicas.
- **Presunción de vida:** en el actuar de la autoridad en torno a una desaparición, se debe presumir que la persona desaparecida se encuentra con vida.

La Ley General hace la siguiente distinción:

- **Persona desaparecida:** Persona cuyo paradero se desconoce y que se presume, por cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito. Todas las personas de menos de 18 años cuyo paradero se desconozca serán consideradas como personas desaparecidas (Artículo 4 fracción XV).
- **Persona no localizada:** Persona cuyo paradero se desconoce y que, de acuerdo con la información disponible, su ausencia no se relaciona con la comisión de un delito (Artículo 4 fracción XVI).

En todo caso, transcurridas 72 horas sin tener noticia del paradero de la persona, se entenderá que se encuentra desaparecida (Artículo 89) y el caso se remitirá a la fiscalía especializada.

4 BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

4.1 Antecedentes

Ante la falta de resultados en la búsqueda de las personas desaparecidas por los procedimientos tradicionales de investigación ministerial, el mayor cambio que se instaura con la emisión de esta Ley General es la separación de la búsqueda de la investigación. A diferencia de la investigación, que tiene por objeto el esclarecimiento de hechos para la persecución y sanción a los responsables, la búsqueda se enfoca en dar con el paradero de la persona desaparecida o no localizada.

Esto implica distinciones en cuanto a procesos y autoridades responsables.

4.2 Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas

El Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas⁵ es el espacio de alto nivel del Estado en el que se definen los criterios para la articulación de la búsqueda y la investigación.

El Sistema está integrado por los titulares de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Búsqueda, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Policía Federal, las Comisiones Locales de Búsqueda y tres personas del Consejo Ciudadano que representen a cada uno de los sectores que lo integran⁶. Las personas integrantes del Sistema serán las encargadas de establecer la metodología y criterios de coordinación interinstitucional para cumplir con los objetivos de la Ley.

El Sistema tiene como objetivo diseñar y evaluar los recursos del Estado para establecer bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órganos 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 materia de la Ley General (Artículo 44).

El Sistema está integrado por varias autoridades y presidido por el Secretario de Gobernación, y sesionará por lo menos cada seis meses por convocatoria del Secretario/a Ejecutivo/a (la o el titular de la Comisión Nacional de Búsqueda), y de manera extraordinaria cuando sea necesario.

Entre las principales atribuciones del SNBP se encuentran (Art. 49):

- Elaborar lineamientos para la coordinación de autoridades para la búsqueda e investigación.
- Evaluar las políticas públicas relacionadas con la Ley General, así como su cumplimiento.
- Generar recomendaciones e instrumentos normativos, como el Protocolo Homologado de Búsqueda.

El SNBP cuenta con las siguientes herramientas (Art. 48):

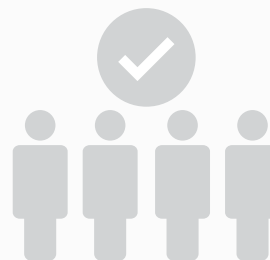
- El Programa Nacional de Búsqueda y Localización;
- El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas;
- El Banco Nacional de Datos Forenses;
- El Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas;

⁵ El SNBP fue instalado el 7 de octubre de 2018.

⁶ Familiares de personas desaparecidas; especialistas en la protección y defensa de los derechos humanos, búsqueda de personas y materia forense; y representantes de organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos.

- El Registro Nacional de Fosas;
- El Registro Administrativo de Detenciones;
- La Alerta Amber;
- El Protocolo Homologado de Búsqueda; y
- Otros registros necesarios para su operación.

Para la búsqueda de personas migrantes desaparecidas en México y la investigación de los delitos de los que hayan sido víctimas, la Ley General prevé la existencia de un Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación, que a través de las representaciones consulares de México, debe facilitar el acceso a la justicia de familiares de las personas migrantes (Art. 4 Frac. XIII).



4.3 Procedimiento de búsqueda de personas desaparecidas

La Ley General establece los lineamientos generales del proceso de búsqueda de personas desaparecidas y crea instrumentos e instituciones nuevas para la búsqueda y localización de personas desaparecidas.

Búsqueda: El Estado tiene la obligación de realizar todas las acciones tendientes a dar con el paradero de las personas hasta su localización. En el caso de que se localice a la persona sin vida, se deben de identificar plenamente sus restos.

Derivado de los principios de la Ley General, la búsqueda debe tener las siguientes características:

- **Pronta:** La búsqueda en las primeras horas tras la desaparición es clave para la localización.
- **Desformalizada:** La búsqueda no debe estar sujeta al cumplimiento de formalidades.
- **Exhaustiva:** La búsqueda debe llevarse a cabo mediante análisis de información y cruce de datos, así como con acciones rápidas en campo.
- **Especializada:** La búsqueda debe responder a contextos específicos, como la situación de vulnerabilidad de la víctima.
- **Participativa:** La búsqueda debe contemplar la participación de familiares de la persona desaparecida.

De acuerdo con el proyecto de principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas del Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas⁷, los 15 principios que deberán guiar la búsqueda son:

- La búsqueda de una persona desaparecida debe realizarse bajo la presunción de vida
- La búsqueda debe regirse por una política pública

⁷ Comité contra la Desaparición Forzada, Proyecto de principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fGED%2f15%2f27939&Lang=en

-
- La búsqueda tiene que ser inmediata
 - La búsqueda debe desarrollarse con un enfoque estratégico
 - La búsqueda debe ser exhaustiva
 - La búsqueda debe ser efectiva
 - La búsqueda debe ser informada
 - La búsqueda debe ser coordinada
 - La búsqueda debe ser independiente
 - La búsqueda debe regirse por el principio de transparencia
 - La búsqueda es una obligación permanente
 - La búsqueda tiene que ser participativa
 - La búsqueda tiene que contar con protección
 - La búsqueda debe realizarse con un enfoque diferencial
 - La búsqueda debe garantizar el respeto de la dignidad humana

La Ley General establece las mismas obligaciones en materia de búsqueda, sean personas desaparecidas o no localizadas.

La Ley General establece que se deberá adoptar un **Protocolo Homologado de Búsqueda (Art.99)** que debe contener los lineamientos obligatorios para toda autoridad en el país, en materia de búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas.

El artículo 80 de la Ley General establece que la búsqueda puede iniciar a través de:

- **Denuncia:** como resultado de la denuncia de un delito.
- **Reporte:** la comunicación mediante la cual la autoridad competente conoce de la desaparición o no localización de una persona. Puede realizarse las veinticuatro horas del día, todos los días del año, por teléfono, medios digitales, de manera presencial ante las Comisiones Locales o Nacional de Búsqueda, el Ministerio Público, las oficinas consulares o embajadas.
- **Noticia:** la comunicación hecha por cualquier medio, distinto al reporte o la denuncia, mediante la cual la autoridad competente conoce de la desaparición o no localización de una persona (por ejemplo, por alguna nota periodística).

Estos mecanismos pueden ser anónimos y no requieren ratificación.

Una vez que cuentan con información de una posible desaparición, las comisiones (estatales o nacional) de búsqueda deben:

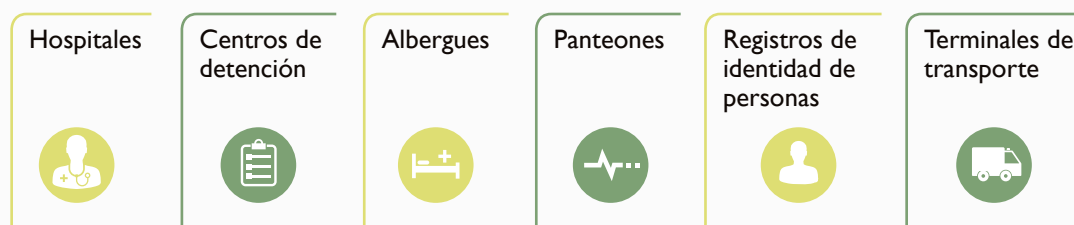
- Ingresar la información al Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas.
- Generar un expediente de búsqueda y dar acceso a este a familiares.
- Informar a la fiscalía especializada cuando se aprecie la comisión del delito de desaparición forzada.
- Informar a familiares sobre mecanismos de atención a víctimas.
- Iniciar de inmediato las acciones de búsqueda.

En caso de que no sea posible hacer el reporte a las comisiones de búsqueda, cualquier autoridad capacitada para aplicar el Protocolo Homologado de Búsqueda puede recibir un reporte de desaparición. Estas autoridades deben:

- Generar el folio único.
- Recabar información fundamental.
- Entregar copia del reporte a la persona que lo hace.
- Remitir la información lo antes posible a la Comisión de Búsqueda respectiva.
- Ejecutar acciones de búsqueda de acuerdo a lo previsto en el Protocolo Homologado de Búsqueda.

Las Comisiones de Búsqueda están facultadas para llevar a cabo cualquier acción para la búsqueda. Para ciertas acciones que sólo puede llevar a cabo el Ministerio Público por sí mismo o mediante autorización judicial, las Comisiones de Búsqueda podrán solicitar dichas acciones y deberán ser resueltas sin dilación cuando sean urgentes.

La Ley General establece que las comisiones podrán acceder a bases de datos de diversas instancias tanto públicas como privadas, como:



Las diversas instituciones y empresas deben prestar asistencia a las Comisiones de Búsqueda, a fin de que éstas puedan disponer de la información necesaria para las búsquedas.

Cuando la persona es localizada, la Ley General establece las obligaciones generales que tienen las Comisiones de Búsqueda, dependiendo si la persona es localizada con o sin vida.

- Cuando la persona es localizada con vida, se deben atender los lineamientos establecidos en el Protocolo Homologado de Búsqueda.
- Cuando la persona es localizada sin vida, se deben seguir las obligaciones en materia de identificación, establecidas en la Ley General y en el Protocolo Homologado de Investigación.

4.4. Instrumentos e instituciones para la búsqueda

4.4.1. Comisiones de Búsqueda

La Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que determina, ejecuta y da seguimiento a las acciones de búsqueda en todo el territorio nacional. El titular de la CNB es designado por el Presidente de la República, previo proceso de consulta con la sociedad civil (Artículo 50).

Su objeto es impulsar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre autoridades que participan en la búsqueda, localización e identificación de personas.

Entre las principales atribuciones de la Comisión Nacional de Búsqueda están (Artículo 53):

Facultades de rectoría en política pública sobre búsqueda de personas	Emitir y evaluar el cumplimiento de diversos instrumentos sobre búsqueda de personas, así como capacitar a servidores públicos en esta materia. De manera particular, la CNB emite y ejecuta el Programa Nacional de Búsqueda y Localización.
Facultades en materia de búsqueda directa de personas	Recibir reportes o noticias sobre desapariciones y ejecutar acciones de búsqueda.
Análisis de contexto y labores de inteligencia	Analizar y producir información sobre patrones en la desaparición de personas y criminalidad.
Gestión de información	Administrar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y establecer mecanismos para su consulta pública.
Coadyuvancia en materia penal	Colaborar en las investigaciones penales y asesorar a los familiares en este rubro.
Rendición de cuentas	Informar sobre los avances en el cumplimiento del Programa Nacional de Búsqueda y Localización y proporcionar la información que le solicite el Consejo Ciudadano.
Obligaciones en materia de participación ciudadana	Establecer mecanismos de comunicación, participación y evaluación con la sociedad civil.

Cada Entidad Federativa debe crear una **Comisión Local de Búsqueda**, la cual debe coordinarse con la Comisión Nacional de Búsqueda y realizar funciones análogas a ésta, dentro del ámbito de sus competencias (Artículo 50).

Las búsquedas deben ser realizadas de forma conjunta, coordinada y simultánea por la Comisión Nacional de Búsqueda, las comisiones locales y las fiscalías. Lo señala la Ley y el Protocolo Homologado de Investigación.

La Comisión Nacional de Búsqueda y las comisiones locales deben contar con grupos de búsqueda, áreas de análisis de contexto, áreas de gestión y procesamiento de información y con la estructura administrativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Los Grupos de Búsqueda están integrados por servidoras y servidores públicos especializados en búsqueda de personas y cuentan con facultades tales como (Artículos 65 y 66):

- Generar metodologías para búsquedas específicas.
- Ejecutar acciones de búsqueda, incluyendo la búsqueda en campo.
- Solicitar a las fiscalías actos de investigación específicos para la búsqueda.

La Ley General establece que las corporaciones policíacas deben garantizar la disponibilidad inmediata de personal capacitado para apoyar en la búsqueda de personas.

Los Grupos de Búsqueda son coordinados por personal especializado de la Comisión Nacional de Búsqueda, pero pueden estar integradas por servidoras y servidores públicos de diversas instituciones.

4.4.2. Consejo Ciudadano (Artículo 59)

Es el órgano ciudadano de consulta del Sistema Nacional en materia de búsqueda. Está integrado por cinco familiares de personas desaparecidas, cuatro personas especialistas reconocidas en protección y defensa de derechos humanos, búsquedas y persecución de delitos previstos en la Ley General (uno de ellos tiene que serlo en materia forense), y cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Sus funciones más importantes son:

- Formular recomendaciones en materia de búsqueda. Las autoridades deberán explicar sus razones en caso de no adoptar alguna recomendación.
- Solicitar información a cualquier integrante del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
- Dar vista a las instancias respectivas sobre irregularidades de servidoras o servidores públicos en la búsqueda de personas.

4.4.3. Programa Nacional de Búsqueda y Localización (Artículo 134)

Es el instrumento rector para la búsqueda de personas y debe contemplar lo siguiente:

- Procesos para la revisión de información relevante para la búsqueda, la organización y depuración de la información en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas.
- Información de contexto que incluya la identificación de episodios críticos de desaparición.
- Estrategias de búsqueda con base en contextos específicos.
- Participación de sociedad civil en la implementación y evaluación del Programa.
- Instituciones que participan en la implementación del Programa.
- Indicadores para los objetivos del Programa.
- Recursos asignados para el cumplimiento del Programa.
- Cronograma de implementación del Programa.

4.4.4. Registro Nacional de Personas Desaparecidas o no Localizadas (Artículo 102)

Este registro sustituye al Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED). Es una herramienta de búsqueda que organiza y concentra la información sobre personas desaparecidas y no localizadas, con el objeto de proporcionar apoyo en las investigaciones para su búsqueda, localización y en su caso, identificación. Se integra con la información que recaban las autoridades federales y estatales.

El Registro debe contener los siguientes campos:

- Datos sobre la persona que reporta la desaparición o no localización, salvo que la reporte de manera anónima.
- Datos sobre la persona desaparecida o no localizada. Se debe recolectar la mayor cantidad de información a fin de poder localizar a la persona.
- Hechos relacionados con la desaparición o no localización, así como si existen elementos para suponer que está relacionada con la comisión de un delito.
- En caso de estarse investigando un delito relacionado, los datos de la investigación.
- Nombres de las autoridades que reciben y procesan la información, así como de la autoridad encargada de coordinar la búsqueda.

5 IDENTIFICACIÓN DE PERSONAS DESAPARECIDAS

5.1. Obligaciones generales sobre la identificación de personas

Aunque la Ley General prioriza la búsqueda en vida de las personas desaparecidas, en ocasiones éstas pueden haber fallecido. Para dar certeza a las familias en estos casos, es imprescindible llevar a cabo un proceso de identificación de restos humanos con rigor científico.

Las obligaciones sobre identificación de personas desaparecidas corresponden principalmente a las procuradurías y fiscalías, aunque las comisiones de búsqueda también pueden llevar a cabo acciones de identificación.

La identificación de cuerpos es un proceso de comparación de la información de la persona desaparecida y la obtenida a partir del proceso de investigación. Esto implica, entre otros pasos, la referencia al Registro Nacional de Personas Desaparecidas y al Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas. Para esto, las procuradurías y fiscalías deben contar con personal debidamente capacitado en materia forense.



La Ley General contempla obligaciones sobre la obtención de muestras biológicas por parte de familiares y los derechos de éstos en dichos procesos. Es relevante saber que:

- Las muestras sólo pueden utilizarse para fines de identificación.
- Los familiares pueden designar peritos independientes para la identificación.

Sobre el manejo de cuerpos sin identificar, la Ley General establece que:

- No pueden inhumarse cuerpos sin antes cumplir las reglas de identificación o localización.
- Los cuerpos sin identificar deben estar siempre localizables.
- Está prohibido destruir de cualquier forma o dar en donación cuerpos sin identificar.

El proceso de identificación, manejo de cuerpos y entrega de cuerpos a familiares está contemplado en el Protocolo Homologado de Investigación.

5.2. Instrumentos para la identificación

5.2.1. Registro Nacional de Personas Fallecidas, No Identificadas y No Reclamadas (Artículo 111)

Es una herramienta de búsqueda e identificación, a cargo de la Procuraduría General de la República (PGR), y forma parte del Banco Nacional de Datos Forenses. Tiene el objeto de concentrar la información que permita la identificación de las personas fallecidas no identificadas y apoyar en la localización de familiares de aquellas no reclamadas.

Este Registro debe contener información diversa sobre la persona fallecida, como:

- Datos del cuerpo.
- Procesos realizados para obtener información del mismo.
- Circunstancias de su hallazgo y localización.

También debe contener los datos de personas identificadas y no reclamadas, así como la información del soporte documental y la investigación respectiva.

La información contenida en este Registro tiene que ser debidamente resguardada y utilizada sólo para fines de identificación.

A fin de mejorar la calidad de la información sobre localización e identificación de cuerpos, la Ley General prevé la creación de un **Registro Nacional de Fosas (Art. 133 Frac. II)**.

5.2.2. Banco Nacional de Datos Forenses (Artículo 119)

Tiene como objeto concentrar información relevante para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas, así como para la investigación de delitos materia de la Ley General. Este instrumento está a cargo de la PGR y agrupa los registros y bases de datos en materia forense, incluida una base de datos de información genética.

El Banco Nacional de Datos Forenses requiere la homologación de la información para ser utilizada de forma efectiva para la identificación de personas.

5.2.3. Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense (Artículo 135)

Es el instrumento rector para la identificación de personas fallecidas y debe contemplar lo siguiente:

- Procesos para la revisión sistemática de información relevante sobre personas fallecidas.
- Información estadística sobre cuerpos sin identificar.
- Listado e información sobre los panteones y lugares de inhumación clandestina en el país.
- Estrategias y criterios logísticos para las exhumaciones.
- Acciones para la identificación de personas inhumadas.
- Participación de sociedad civil en la implementación y evaluación del Programa.
- Instituciones que participan en la implementación del Programa.
- Indicadores para los objetivos del Programa.
- Recursos asignados para el cumplimiento del Programa.
- Cronograma de implementación del Programa.

6 SANCIÓN E INVESTIGACIÓN DE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS

6.1. Tipificación y sanción de la desaparición de personas

El tipo penal de desaparición forzada establecido en la Ley General (artículo 27), se ajusta a las definiciones establecidas en las convenciones internacionales sobre la materia.⁸

Elementos del delito:

- **Sujeto activo calificado:** participación de servidores públicos o de particulares que participen en la desaparición o que la cometan con la autorización, apoyo o aquiescencia de una servidora o servidor público.
- **Privación de la libertad:** privación de cualquier forma, legal o ilegal.
- **Ocultamiento:** abstención o negativa a reconocer la privación de la libertad o proporcionar información sobre la misma o sobre el paradero de la persona. El **ocultamiento** es el elemento clave de la desaparición forzada.

La Ley General crea un tipo penal complementario de desaparición forzada, cuando el sujeto activo no participa en la privación de la libertad, pero realiza acciones de ocultamiento de la persona (Artículo 28).

La Ley General establece que los superiores jerárquicos serán considerados responsables en términos de la legislación penal aplicable.

⁸ Sin embargo, el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, en sus Observaciones finales sobre el Informe presentado por México en virtud del Artículo 29, párrafo 1, de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, "considera que el marco normativo en vigor así como su aplicación y el desempeño de algunas autoridades competentes no se conforman plenamente con las obligaciones de la Convención". Disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=694:comite-contra-la-desaparicion-forzada-observaciones-finales-sobre-el-informe-presentado-por-mexico&Itemid=282

La penalidad para la desaparición forzada corresponde a la extrema gravedad del delito, al establecerse una pena de 40 a 60 años de prisión, pudiendo llegar a un máximo de 90 años en caso de agravantes.

- **Agravantes:** atendiendo a condiciones de vulnerabilidad de la víctima o motivaciones específicas del autor (Artículo 32).
- **Atenuantes:** La pena se puede reducir en caso de liberar a la víctima o brindar información sobre su paradero o para el esclarecimiento de los hechos e identificación de responsables (Artículo 33).

La Ley General contempla además el delito de **desaparición por particulares (Artículo 34)**, que cuenta con los siguientes elementos:

- Privación de la libertad.
- Intención específica: ocultar a la víctima o su paradero.

Se establece una pena de 25 a 50 años de prisión para este delito, con las mismas agravantes y atenuantes que en la desaparición forzada.

Los delitos de desaparición son delitos continuos o permanentes, por lo que el delito no se termina de consumir hasta en tanto no se determine el paradero de la persona desaparecida o, en su caso, los restos.

La Ley General elimina obstáculos para la punición de los delitos de desaparición, al considerar que:

- Los delitos son imprescriptibles.
- No son procedentes las amnistías o indultos para personas procesadas o condenadas por estos delitos.

La desaparición de personas tiene un estatus de prohibición absoluta, por lo que no son procedentes causas de justificación para no sancionar los delitos, tales como la obediencia debida o estados de emergencia (Artículo 17).

La Ley General también contempla una serie de conductas delictivas relacionadas con las desapariciones:

- Quien retenga o mantenga oculta a la niña o niño que nazca durante el periodo de desaparición de la madre.
- Quien, conociendo el paradero o destino final de una niña o niño nacido durante la desaparición de la madre, no proporcione información para su localización.
- Quien falsifique, oculte o destruya documentos que prueben la verdadera identidad de una niña o niño nacido durante la desaparición de la madre y durante el periodo de ocultamiento, con conocimiento de dicha circunstancia.
- Quien dolosamente utilice los documentos falsificados de una niña o niño, con el conocimiento de dicha circunstancia.
- Quien oculte, deseche, incinere, sepulte, inhume, desintegre o destruya, total o parcialmente, restos de un ser humano o el cadáver de una persona, con el fin de ocultar la comisión de un delito.
- La servidora o servidor público que impida injustificadamente el acceso previamente autorizado a las autoridades competentes encargadas de la búsqueda de personas desaparecidas o de la investigación de los delitos de la Ley General a cualquier mueble o inmueble de las instituciones públicas.
- La servidora o servidor público que obstaculice dolosamente las acciones de búsqueda e investigación a que se refiere el artículo anterior.

6.2. Investigación de la desaparición de personas

La investigación de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares puede iniciarse por denuncia o de oficio.

Las Fiscalías Especializadas al interior de las procuradurías o Fiscalías Generales son las responsables de investigar la desaparición y los delitos vinculados a ésta, las cuales deben contar con autonomía técnica y operativa. Estas Fiscalías deben tener agentes del Ministerio Público, policías, servicios periciales y técnicos, debidamente capacitados y acreditados de acuerdo a la normatividad en materia de seguridad pública y procuración de justicia. Además, deberán ser capaces de llevar a cabo una investigación profesional de acuerdo con el Protocolo Homologado de Investigación.

Las Fiscalías Especializadas a que se refiere el párrafo anterior deben contar con los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos especializados y multidisciplinarios, así como con una unidad de análisis de contexto para su efectiva operación, que deberá contar con personal sustantivo ministerial, policial, pericial y de apoyo psicosocial.

Por regla general, la competencia para investigar corresponde a las fiscalías de las entidades federativas. La Fiscalía Especializada a nivel federal tiene competencia en circunstancias especiales. Por ejemplo cuando se encuentra involucrada alguna servidora o servidor público federal o cuando se cuenta con indicios de que participó en el delito una persona involucrada en la delincuencia organizada, entre otras. La Fiscalía Especializada federal cuenta con una amplia facultad de atracción.

Además, la Ley General contempla diversos elementos para facilitar la investigación, tales como la exclusión de la jurisdicción militar. Por lo tanto, la investigación y sanción de los delitos ahí previstos debe ser competencia de autoridades del orden civil (Artículo 26).

La Ley General también obliga a la adopción de un **Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares (Artículo 99)**⁹. Este Protocolo es un instrumento obligatorio para servidores/as públicos/as en todo el país y establece los lineamientos, metodología y mecanismo de coordinación de autoridades para asegurar una investigación efectiva y ágil de los delitos. Además, dicho Protocolo establece las reglas en materia forense para la identificación de personas desaparecidas, así como la notificación y entrega de restos a familiares.

⁹ El Protocolo fue publicado el lunes 16 de julio de 2018, se encuentra disponible en: <https://aplicaciones.pgr.gob.mx/normatecasustantiva/Paginas/Normateca-Sustantiva.aspx>

7 DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN

7.1. Derechos en general

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las comisiones locales de las víctimas deberán proporcionar las medidas de ayuda, atención y asistencia en forma individual, grupal o familiar en los términos de la Ley General de Víctimas.

Los derechos previstos en la Ley General deben complementarse con lo dispuesto en la Ley General de Víctimas, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otras leyes vinculadas.

La Ley General establece como derechos particulares de las personas desaparecidas:

- El derecho a ser buscadas.
- La protección de sus derechos civiles, administrativos y laborales.
- El derecho a ser restituidas en sus derechos al ser localizadas con vida.

La Ley General establece como derechos particulares de familiares de las personas desaparecidas:

- Derecho a participar en las acciones de búsqueda.
- Derecho a proponer acciones en torno a la búsqueda, y a recibir decisiones fundadas y motivadas en caso de negativa.
- Derecho a ser informadas, de forma diligente, sobre la localización e identificación de restos.
- Derecho a acceder a programas especializados para la atención a víctimas de desaparición.

Las víctimas y testigos tienen derecho a contar con **medidas de protección**, de acuerdo con los principios de la Ley General de Víctimas, las fiscalías especializadas en coordinación con las comisiones de víctimas son las primeras responsables de brindar protección a las víctimas y testigos, cuando su vida o integridad estén en riesgo.

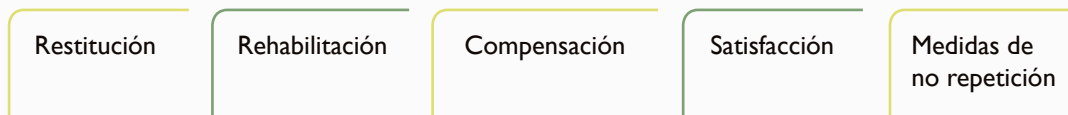
Las medidas de protección deben otorgarse atendiendo a lo dispuesto en la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal.

7.2. Derecho a una reparación integral

Las comisiones de víctimas, la federación y las entidades federativas deberán asegurar la reparación integral a las víctimas de desaparición por particulares y desaparición forzada en términos de la Ley General de Víctimas.

Las víctimas de desaparición forzada tienen derecho a una reparación integral y transformadora en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

El derecho a la reparación integral es imprescriptible y se compone de los siguientes elementos:



Las víctimas de desaparición cometida por particulares tendrán derecho a una reparación subsidiaria cuando el responsable de la reparación no la cubra.

7.3. Declaración Especial de Ausencia por Desaparición

La Declaración Especial de Ausencia por Desaparición es una resolución judicial dictada en un procedimiento voluntario de naturaleza civil, que tiene por objeto proteger los derechos de la persona desaparecida y establecer medidas apropiadas para procurar la protección más amplia a sus familiares.

Esta declaración surge a partir de la necesidad de garantizar el principio de presunción de vida y no revictimizar a las familias de las personas desaparecidas.

Cada entidad federativa tiene la obligación de crear normas para regular este procedimiento. El referente es la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2018¹⁰. La ley tiene un ámbito limitado y los estados deberán de legislar en la materia.



La Declaración Especial de Ausencia fue creada a fin de que familiares de la persona desaparecida puedan tener mayor protección y seguridad jurídica, sin la necesidad de tramitar procedimientos que lleven a presumir la muerte de la persona desaparecida.

La Ley General establece los lineamientos generales a los que se deberán ajustar los procedimientos a regularse en la legislación local. En este sentido:

- El procedimiento puede ser iniciado por familiares, otras personas legitimadas por la ley o el Ministerio Público.
- El procedimiento podrá solicitarse a partir de los tres meses de reportada la desaparición. Y la resolución del procedimiento no podrá exceder los seis meses a partir de iniciado el mismo.
- Los gastos originados en el procedimiento deben ser cubiertos por las autoridades.
- Se pueden emitir medidas provisionales durante el procedimiento.

Los efectos de la Declaración Especial de Ausencia se pueden dar en los siguientes ámbitos:

- Representación legal de la persona desaparecida.
- Protección de los bienes de la persona desaparecida.
- Uso y disfrute de los bienes de la persona desaparecida por sus familiares.
- Protección de los derechos laborales de las personas desaparecidas.
- Conservación de los beneficios de seguridad social.

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5528936&fecha=22/06/2018

8 PREVENCIÓN DE LAS DESAPARICIONES

La Ley General no sólo busca perseguir los delitos de desaparición o buscar a las personas desaparecidas, sino evitar que más personas sigan desapareciendo en el país. Para ello, la Secretaría de Gobernación, la PGR, las procuradurías locales y las instituciones de seguridad pública deberán coordinarse para implementar medidas de prevención (Art. 161) tales como:

- Llevar a cabo campañas informativas para fomentar la denuncia de los delitos.
- Proponer acciones de capacitación.
- Promover mecanismos de coordinación con asociaciones, fundaciones y demás organismos no gubernamentales.
- Identificar circunstancias, grupos vulnerables y zonas de alto riesgo en las que aumente la probabilidad de ser víctima de éstos delitos, así como hacer pública dicha información anualmente.
- Recabar y generar información, así como producir diagnósticos e informes sobre la problemática de las desapariciones a efectos de elaborar políticas públicas para prevenirlas, que incluyan programas concretos de prevención.
- Diseñar instrumentos de evaluación e indicadores para el seguimiento y la vigilancia del cumplimiento de la Ley General.



MÁS INFORMACIÓN

Consideration of Mexico (Cont'd) - 262nd Meeting 15th Session Committee on Enforced Disappearances. 09 November 2018.

Disponible en:

<http://webtv.un.org/search/consideration-of-mexico-contd-262nd-meeting-15th-session-committee-on-enforced-disappearances/5860956126001/?term=Mexico&sort=date&page=2>

Concluding observations CED/C/MEX/FU/I, 19 November 2018.

Disponible en:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2f-MEX%2fFU%2fI&Lang=en

México ante el Comité de la ONU contra la desaparición forzada: observaciones de seguimiento 2018.

Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=H62NcA52vUY>

Guía práctica sobre la aplicación del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, I(dh)neas Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.

Disponible en:

<http://www.idheas.org.mx/files/Gu%C3%ADa%20Pr%C3%A1ctica%20sobre%20la%20Aplicaci%C3%B3n%20del%20Protocolo%20Homologado%20para%20la%20B%C3%BAsqueda%20de%20Personas%20Desaparecidas.pdf>

Guía básica sobre la Ley General en materia de desaparición de personas, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, I(dh)neas Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C., Comité Internacional de la Cruz Roja.

Disponible en:

<http://www.idheas.org.mx/files/GuiaLeyGeneral.pdf>

Para conocer la Guía básica para entender la Ley General contra la Tortura visite: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/Guia_Tortura_14.pdf

NADIE MÁS, NUNCA MÁS.

