



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

### **DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CONTRA LAS DESAPARICIONES FORZADAS.**

#### **HONORABLE ASAMBLEA:**

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, con fundamento en los artículos: 39, numerales 1, 2 fracción XVI, 3; y; 45, numeral 6, incisos e), f) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 69, numerales 1, 2 y 4; 157, fracción IV y; 158, fracción X y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración la presente opinión al tenor de lo siguiente:

#### **I. Antecedentes**

**A.** El 11 de diciembre de 2013 la diputada Ma. del Carmen Martínez Santillán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo presentó ante esta Soberanía una iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

**B.** En la misma fecha la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó esa Iniciativa a la Comisión de Justicia para dictamen y a las de Derechos Humanos y Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.



## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

## II. Contenido de la iniciativa

La iniciativa en cuestión plantea la emisión de la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas. Dicha iniciativa se compone de un título único distribuido en 11 capítulos integrados por 79 artículos. De entre ellos, en el 1 se precisa que esa ley tiene por objeto:

- I. *Garantizar y proteger el derecho a la libertad de los ciudadanos.*
- II. *Prevenir las desapariciones forzadas de personas.*
- III. *Investigar sobre las conductas [...] que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aprobación del Estado.*
- IV. *Establecer las medidas de reparación integral del daño para las víctimas del delito de desaparición forzada de personas.*
- V. *Erradicar las desapariciones forzadas de personas.*

La iniciante justifica su propuesta señalando los derechos humanos que son violentados cuando una persona es víctima de una desaparición. Añade que la comisión de ese delito afecta a la persona desaparecida y a su familia con consecuencias también para la sociedad y el Estado.

En su exposición, la iniciante aporta elementos sobre la figura de la desaparición forzada desde el derecho internacional. Señala la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones forzadas y la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, ambas de Naciones Unidas y de esta última señala que su adopción:



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

[...] representó un avance en lo que respecta a medidas concretas vinculantes, como la obligación de mantener registros centralizados de todos los lugares de detención y de los detenidos y al derecho de los desaparecidos y sus familiares a un recurso efectivo y reparación y añade que [...] la Convención impone, asimismo, un conjunto de obligaciones de prevención al Estado [...]

Adicionalmente la iniciante refiere sobre diversas desapariciones forzadas acontecidas en México desde 1913 y puntualiza sobre el conocido caso del señor Rosendo Radilla Martínez respecto del cual el 23 de noviembre de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió sentencia, condenando al Estado mexicano, entre otras cosas a:

[...] adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...] adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 215 A del Código Penal Federal con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas [...]

La iniciante da cuenta de que, con motivo de esa sentencia, en 2010 se promovió una reforma al Código Penal Federal, que al día de hoy prevé la desaparición forzada en sus artículos 215-A al 215-D.

Por otro lado, la diputada Martínez santillán cita datos del informe de Human Rights Watch, titulado *“Los desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada”* (2013) y señala que:



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

[...] efectivamente México ha avanzado en el derecho interno, para configurar el delito de desaparición forzada, empero, ha sido olvidada la realización de una ley específica que contemple los derechos de las víctimas, los derechos de los familiares, la creación de un registro de personas desaparecidas, entre otras.

Además, señala:

[...] En México no existe un marco normativo interno que garantice la prevención, sanción y erradicación de la práctica de la desaparición forzada de personas, contemplando asimismo medidas concretas y eficaces de protección, derecho a la verdad, justicia y reparación integral del daño a las víctimas de este delito y que acabe con la impunidad de los perpetradores. Es precisamente los objetivos de la presente iniciativa la de crear una Ley Federal para la Protección de las personas contra las Desapariciones Forzadas [...]

Finalmente, la iniciante refiere datos sobre desapariciones que han sido documentadas por diversas organizaciones de la sociedad civil a lo largo y ancho del país.

### III. Consideraciones de la Comisión de Derechos Humanos

La Comisión de Derechos Humanos después de revisar y analizar los argumentos presentados en la iniciativa objeto de esta opinión, la emite en sentido negativo, fundada en lo siguiente:

#### A. Sobre la legislación actual en la materia y las iniciativas presentadas para adecuarla a estándares internacionales

Ciertamente, como precisa la diputada iniciante, el marco normativo existente en nuestro país aún resulta deficiente y no refleja cabalmente



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

lo que es la desaparición forzada desde el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Al respecto, debe señalarse que actualmente existen avances para adecuar el sistema normativo interno a los estándares que fija el derecho internacional. Así, el 22 de octubre de 2013, el Presidente de la República presentó ante el Senado una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 215-A, 215-B y 215-C y por la que se adiciona un artículo 215-E, al Código Penal Federal. La misma fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia, Defensa Nacional y Estudios Legislativos y, actualmente se cuenta con un anteproyecto de dictamen en sentido positivo.

En esa iniciativa, entre otras cosas, se tipifica el delito de desaparición forzada conforme a los estándares internacionales fijados por la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

También, propone ampliar el supuesto típico, a efecto de que se configure el delito no sólo cuando el sujeto activo propicie o mantenga dolosamente el ocultamiento, sino por la simple negativa a reconocer tal privación o a informar sobre el paradero de la persona cuando se tenga conocimiento de ello.

Además, propone incrementar el rango de pena actual -que va de cinco a cuarenta años de prisión- por el de veinte a cincuenta años, así como aumentar de cuatro mil a ocho mil días multa y que, en el caso de que el sujeto sentenciado por tal delito sea un particular, quedará impedido para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos;



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

asimismo, se amplía el rango para la sanción de inhabilitación del cargo para ejercer cualquiera otro de forma permanente.

Finalmente, se establece que de ninguna manera procederá la prescripción de la acción penal, ni la amnistía, el indulto, ni beneficios preliberacionales, ni sustitutivo alguno.

Paralelamente, no se omite señalar que la diputada Miriam Cárdenas Cantú presentó el 26 de septiembre de 2013 ante el Pleno de la Cámara de Diputados, una iniciativa que reforma los artículos 215-A, 215-B, 215-C y adiciona un artículo 215-A Bis al Código Penal Federal con el objeto de adecuar la definición del delito de desaparición forzada a las prevenciones internacionales en la materia, así como para crear el delito de desaparición equiparable a las forzadas (involuntarias).

También han sido presentadas otras iniciativas como aquella por la que se reforma el artículo 215-A del Código Penal Federal formulada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja; la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, elaborada por el diputado Jaime Bonilla Valdez y la iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, en materia de desaparición forzada de personas, presentada por el diputado René Ricardo Fujiwara Montelongo.

En razón de lo anterior se concluye que actualmente existen procesos legislativos tendientes a la armonización de la legislación en comento con las prevenciones del Derecho Internacional de los derechos Humanos y que, en ese sentido, el Poder Legislativo no ha sido omiso y trabaja ya en la adecuación normativa correspondiente.



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

### **B. Sobre la necesidad de emitir un ordenamiento que garantice la prevención, sanción y erradicación de la práctica de la desaparición forzada de personas.**

Al respecto la iniciante argumenta que:

En México no existe un marco normativo interno que garantice la prevención, sanción y erradicación de la práctica de la desaparición forzada de personas, contemplando asimismo medidas concretas y eficaces de protección, derecho a la verdad, justicia y reparación integral del daño a las víctimas de este delito y que acabe con la impunidad de los perpetradores. Es precisamente los objetivos de la presente iniciativa la de crear una Ley Federal para la Protección de las personas contra las Desapariciones Forzadas [...]

En ese contexto, en el artículo 1, fracción V, de su proyecto de Ley Federal señala:

**Artículo 1.** Las disposiciones de esta ley son de orden público, de interés social y tiene por objeto:

I a IV. ...

V. Erradicar las desapariciones forzadas de las personas.

Sobre el particular, esta Comisión de Derechos Humanos reconoce la loable intención que subyace en la iniciativa sujeta a dictamen, sin embargo, resulta evidente que ni la prevención, sanción o erradicación de las desapariciones forzadas en el país se lograrán con una legislación que sólo contemple, para la realización de esas acciones, a las autoridades federales y no prevea mecanismos de colaboración y coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno lo que, en todo caso, sí podría ser articulado mediante la emisión de una ley general en la materia.



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

Ciertamente, no basta con adecuar el tipo penal previsto en el Código Penal Federal a los estándares internacionales si lo que se pretende es que se emprendan acciones efectivas para la prevención, sanción y erradicación de las desapariciones forzadas.

Definitivamente, acciones como esas ameritan un conjunto normativo –como una ley- en la que se prevean acciones conjuntas que realicen todas las autoridades del Estado (federales, estatales y municipales) y lo anterior, no puede lograrse sólo mediante la expedición de una ley federal en la materia.

### **C. Sobre la necesidad de que sea emitida una ley general y no una ley federal en materia de desapariciones forzadas.**

Como es sabido las leyes generales son normas (conjuntos normativos) emitidas por el Congreso de la Unión, en las que se distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno respecto de materias concurrentes. Éstas sientan las bases para la regulación de la materia respectiva, de manera que son la plataforma normativa mínima desde la cual las entidades federativas legislan sus propias normas considerando su realidad social.

Por su parte, las leyes federales regulan atribuciones conferidas a determinados órganos estatales con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal. Sirva la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para clarificar sobre lo anterior:

#### **LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133**

**CONSTITUCIONAL.** La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se





## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.<sup>1</sup>

Ahora bien, lo que la diputada iniciante pretende es que sea emitida una ley federal en la materia. Ciertamente, el Congreso de la Unión tiene facultad para ello, según se desprende del artículo 73, fracción XXI, apartado B, de la Constitución General de la República. Tan es así que, incluso, se encuentra tipificado ya en el Código Penal Federal el delito de desaparición forzada de personas.

Sin embargo, esta Comisión de Derechos Humanos no manifiesta su parecer con la idoneidad de emitir una ley federal en la materia, puesto que su ámbito de aplicación (espacial, material, personal y

---

<sup>1</sup> Tesis aislada P.VII/2007, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, Pleno, 9ª época.



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

temporal), queda circunscrito solamente a aspectos de carácter federal, de forma que sus prevenciones no pueden incidir más allá, como en los casos de las competencias del orden estatal o municipal. Esto último (el incidir en más ordenes de gobierno), sin lugar a dudas resultaría más idóneo atento a la problemática de fondo planteada en la iniciativa y sobre la que además han existido múltiples recomendaciones internacionales, que por cierto, evidencian graves falencias derivadas de la existencia de ordenes federales por un lado y ordenes locales por el otro, muchas de las veces, sin conexidad alguna.

### **D. Recomendaciones internacionales en la materia.**

Diversas son las instancias y organizaciones internacionales que han recomendado a México adecuar su legislación interna a los estándares internacionales en materia de desaparición forzada pero, en particular, han planteado la emisión de una ley general en la materia.

La recomendación para que sea una ley general obedece a razones directas con las que se han topado dichas instancias y organizaciones en sus labores de investigación y documentación.

De entre esas razones señalan las siguientes: la existencia de diversos tipos penales con relación a la desaparición forzada (el federal y el de las entidades federativas que lo prevén); el hecho de que no todas las codificaciones de las entidades federativas determinan el tipo penal de desaparición forzada y, en el caso de las que lo prevén, su definición adolece de defectos; los problemas de competencia de las autoridades al momento de investigar hechos ocurridos en las entidades federativas, más aún, cuando la evidencia refleja que las desapariciones forzadas no son casos propios de una u otra entidad, sino de toda una



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

red que se prolonga en múltiples estados de la República con conexidades latentes, entre otras.

A propósito de las recomendaciones internacionales, la iniciante cita en su exposición de motivos la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. También alude a la existencia de un Comité sobre Desapariciones Forzadas.

Ciertamente, dentro del sistema de Naciones Unidas generalmente se prevé que respecto de cada uno de los grandes tratados en materia de derechos humanos, exista un órgano competente para vigilar y supervisar su aplicación.

Esos órganos son los comités que se integran por expertos independientes y dentro de las atribuciones que les están encomendadas se encuentran las de emitir observaciones generales o recomendaciones, en las que detallan la forma o manera en cómo un determinado derecho reconocido en el tratado correspondiente debe ser aplicado por los Estados.

Además del Comité que cita la iniciante, la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes prevé también la existencia de un comité específico y, es precisamente, el Comité contra la Tortura –CAT, por sus siglas en inglés- el cual recomendó a México: *“Aprobar una ley general sobre las desapariciones forzadas”*<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49º periodo de sesiones (29 de octubre a 23 de noviembre de



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

Del mismo modo, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias, en su *Informe de Misión a México* –también citado por la diputada iniciante- recomendó al Estado mexicano la emisión de una ley general en la materia.

El referido informe señala:

El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y que a la brevedad se apruebe una ley general sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. Dicha ley general debería definir la desaparición forzada como un delito autónomo; crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas; establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro; permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada; asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos; y garantizar el derecho a la reparación integral. El Grupo de Trabajo recomienda garantizar la armonización de la definición de desaparición forzada en la legislación penal con lo establecido en la Declaración y otros instrumentos internacionales relevantes.<sup>3</sup>

En el mismo informe el Grupo de Trabajo señaló:

---

2012). Comité Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Documento: CAT/C/MEX/CO/5-6. 11 de diciembre de 2012. Pág. 4.

<sup>3</sup> *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a México*. Grupo de trabajo de la ONU sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/19/58/Add.2. Adoptado el 20 de diciembre de 2011. Consultado en la página oficial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (HCHR), el 13/02/2014. Párrafo 86, Pág. 28. Disponible en <http://www.hchr.org.mx/files/Desaparicion%20forzada%20WEB.pdf>



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

[...] son preocupantes las dificultades que la estructura federal crea en la implementación efectiva de la Declaración en todo el territorio nacional. La distribución de competencias; la ausencia de una ley general que regule todos los aspectos de la desaparición forzada; la existencia de fuerzas de seguridad a nivel federal, estatal y municipal, y la posibilidad de que los delitos sean investigados a nivel federal o estatal dependiendo de quién haya sido el autor imputado, diluyen la responsabilidad de las autoridades federales y locales. La mayoría de los servidores públicos, ONG y víctimas de desaparición forzada enfatizaron el problema de la falta de coordinación vertical y horizontal entre las autoridades gubernamentales en la prevención y en la búsqueda de las personas desaparecidas así como en su investigación. En sus reuniones con autoridades federales, se explicó que algunas de las tareas relacionadas con las desapariciones forzadas eran de competencia estatal. Por su parte, las autoridades estatales informaron que el Gobierno Federal es el que tiene competencia en cuestiones centrales, tales como el combate al crimen organizado, los secuestros y el garantizar la seguridad mediante la presencia de la Policía Federal, el Ejército y la Marina.<sup>4</sup>

Sobre esta problemática que implica la existencia de un orden federal y 32 ordenes locales, el grupo de trabajo agrega:

La facultad de aprobar leyes es compartida por los estados y la Federación existiendo algunos delitos que son de competencia exclusiva de la Federación. La desaparición forzada es un delito autónomo en el Código Penal Federal desde 2001 y en la legislación penal de ocho estados (Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Distrito Federal, Guerrero, Nayarit y Oaxaca). El Código Penal Federal y la legislación de los Estados que han tipificado la desaparición forzada no utilizan la misma definición ni aquella contenida en la Declaración. La mayoría se refiere sólo a actos

---

<sup>4</sup> Ídem. Párrafo 12. Pág. 17.



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

cometidos por funcionarios públicos sin incluir la posibilidad de que las desapariciones forzadas sean perpetradas por grupos organizados o particulares que actúen en nombre del Gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o aquiescencia. La pena varía dependiendo de la jurisdicción. El castigo no es necesariamente proporcional a la gravedad del delito, comparado con el de otros crímenes como el secuestro. La prescripción queda excluida en la mayoría de las legislaciones (Distrito Federal, Chiapas, Durango y Chihuahua). En 2004, la SCJN estableció que el plazo para que opere la prescripción en un caso de desaparición forzada empieza a correr cuando el sujeto pasivo aparece (vivo o muerto) o se establece su destino.<sup>5</sup>

Lo anterior claramente evidencia la idoneidad de expedir una ley general y no una ley federal.

Por su parte, Amnistía Internacional ha sido otra de las organizaciones internacionales que ha solicitado al Estado mexicano la emisión de una Ley General sobre Desaparición Forzada. Así, en su informe *Enfrentarse a una pesadilla. La desaparición de personas en México* recomendó: “Armonizar la legislación federal y estatal con las normas internacionales de derechos humanos, entre otras medidas creando una Ley General sobre Desapariciones Forzadas<sup>6</sup>.”

Cabe señalar que se cita en la exposición de motivos de la iniciativa en cuestión el informe de Human Rights Watch, titulado “Los desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada” (2013) y respecto del mismo esta Comisión de Derechos Humanos

---

<sup>5</sup> Ídem. Párrafo 13. Pág. 17.

<sup>6</sup> *Enfrentarse a una pesadilla. La desaparición de personas en México*. Amnistía Internacional. Documento AMR 41/025/2013, Junio de 2013. Pág. 16. Consultado en la página oficial de Amnistía Internacional México el 13/02/2014, disponible en: <http://amnistia.org.mx/publico/informedesaparicion.pdf>



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

considera oportuno referir la siguiente información que evidencia la inviabilidad de una ley federal:

Dado que México es un estado federal, la competencia legal la comparten el gobierno federal y 32 entidades federativas, a saber, los 31 estados y México D.F. (el Distrito Federal). El gobierno federal de México tipifica las desapariciones forzadas, al igual que otras 18 entidades federativas, si bien las definiciones de este delito varían en cada estado y difieren de la utilizada por el gobierno federal (Ver el capítulo “Legislación interna inadecuada para prevenir y sancionar las desapariciones forzadas”). El gobierno federal y los estados también aplican distintos procedimientos para investigar las desapariciones y determinar si los agentes del Ministerio Público federal o estatal tienen competencia para intervenir en la causa. La normativa vigente faculta a los agentes de la PGR a investigar desapariciones en las cuales hayan presuntamente participado o intervenido funcionarios federales. Los agentes de la PGR también son competentes para investigar todos los delitos vinculados con la delincuencia organizada; sin embargo, existe imprecisión y ambigüedad en la definición de tales delitos y el proceso para determinar si los hechos se adecuan al tipo penal. Conforme ha sido señalado por el Grupo de Trabajo de la ONU sobre Desapariciones Forzadas, estos y otros factores “diluyen la responsabilidad de las autoridades federales y locales” de investigar las desapariciones. Human Rights Watch encontró evidencias de que agentes del Ministerio Público federal y estatal aprovechan esta dilución de la responsabilidad y las ambigüedades en materia de competencia para desentenderse prematuramente de la investigación de los casos y remitirlos a otros organismos. Con demasiada frecuencia, estas decisiones se toman sin realizar una investigación preliminar del supuesto delito, lo cual resulta necesario para poder determinar con fundamentación si son o no competentes. La rapidez y la frecuencia con que agentes del Ministerio Público alegan en forma injustificada que no son competentes para intervenir



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

en una causa y remiten la investigación a otros organismos parecen sugerir que están más preocupados por evitar que se incorporen nuevas causas bajo su responsabilidad antes que por cumplir con su obligación de investigar estos graves delitos. El resultado natural de estas decisiones es que se demora la investigación de las desapariciones, un delito en el cual justamente las horas, días y semanas inmediatamente posteriores son fundamentales para recabar información que sólo resulta útil en ese período...Las agencias del Ministerio Público también pueden aprovechar en forma abusiva las ambigüedades que existen en materia de competencia para transferir reiteradamente la responsabilidad respecto de una investigación a otros actores estatales, lo cual provoca demoras excesivas y la pérdida de pruebas clave... No es extraño que se inicien investigaciones simultáneas de las desapariciones en varias jurisdicciones a la vez. Sin embargo, varios procuradores, agentes del Ministerio Público y funcionarios de seguridad pública han manifestado a Human Rights Watch que, en lugar de complementarse, los agentes investigadores de distintas instituciones a menudo no cooperan entre sí ni comparten información fundamental, lo cual menoscaba su capacidad de investigar casos con eficacia<sup>7</sup>.

De todo lo expuesto con antelación no cabe duda que la medida idónea a emprenderse para el combate integral en materia de desaparición forzada de personas resulta ser la emisión de una ley general y no una ley federal como lo plantea la diputada iniciante.

Por todo lo anteriormente expuesto, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados en ejercicio de sus atribuciones legales y reglamentarias tiene a bien emitir la siguiente:

---

<sup>7</sup> Informe "Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada." Human Rights Watch. Estados Unidos de América, 2013. Pág. 64-68.





LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

## Comisión de Derechos Humanos

Opinión en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

## OPINIÓN

**Único.** Se considera inviable la aprobación de la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, presentada por la diputada Ma. del Carmen Martínez Santillán, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de febrero de 2014.