



ELEMENTOS ESENCIALES PARA LA ELABORACIÓN DE LA LEY GENERAL SOBRE PERSONAS DESAPARECIDAS EN MÉXICO

PROPUESTA ELABORADA POR FAMILIARES DE PERSONAS DESAPARECIDAS, ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y POR ACADÉMICAS Y ACADÉMICOS ESPECIALISTAS EN DERECHOS HUMANOS

ÍNDICE

Presentación	4
Introducción	6
Elementos mínimos para la elaboración de una ley general sobre Desaparición de personas	9
1. Definiciones y principios generales	9
2. Prohibición absoluta de la desaparición forzada y desaparición por particulares	12
2.1 Tipificación de los delitos	13
2.2 Tipificación de delitos conexos	14
3. Sanciones.....	15
3.1 Penas apropiadas.....	15
3.2 Circunstancias atenuantes, agravantes y beneficios procesales.....	15
3.3 Sanciones suplementarias y medidas para proteger las investigaciones..	18
4. Principios de responsabilidad penal	19
4.1 Responsabilidad de los superiores jerárquicos	19
4.2 Eximentes y órdenes de superiores	20
5. Eliminar Obstáculos para el enjuiciamiento.....	20
6. Eliminar Obstáculos al ejercicio de la jurisdicción	21
7. Investigación exhaustiva e imparcial de los delitos	21
7.1 Principios y deberes.....	21
7.2 Fiscalía especializada de búsqueda e investigación	23
7.2.1 Competencia	25
7.2.2 Coadyuvancia y protección a víctimas.....	27
7.2.3 Unidad de Análisis de Contexto	28
8. Sistema Nacional de búsqueda de personas desaparecidas	28
8.1 Aspectos generales de la búsqueda de personas desaparecidas.....	28
8.2 Mecanismo de Búsqueda Urgente.....	31
8.3 Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas	35
9. Políticas públicas en materia de búsqueda de personas desaparecidas	39
9.1 Plan Nacional de Búsqueda	39
9.2 Planes Específicos de Búsqueda	39
9.3 Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación de Restos.....	40
9.4 Sobre el Registro Único de Personas Desaparecidas.....	42
10. Situación legal de las personas desaparecidas.....	44
10.1 Declaración de Ausencia por desaparición	44
11. derechos de las personas desaparecidas y sus familias	50
12. Armonización legislativa.....	58

CONCLUSIONES.....	62
1. Características generales.-	62
2. Prohibición absoluta de la desaparición forzada y la desaparición por particulares como delitos pluriofensivos de carácter permanente y continuado.	63
3. Sanciones.....	63
4. Eliminar obstáculos al enjuiciamiento.....	65
5. Investigaciones inmediatas, efectivas e imparciales	65
6. Búsqueda de Personas Desaparecidas	67
7. Situación jurídica de la persona desaparecida.....	68
8. Derechos de las víctimas	69
Acrónimos	71
13. Anexos.....	72
Metodología del proceso de consulta.....	72
Lista de organizaciones que participaron en las consultas sobre los elementos esenciales que debe contener una Ley General sobre Personas Desaparecidas.	73

PRESENTACIÓN

El presente documento es un instrumento de apoyo técnico para orientar a las autoridades mexicanas sobre cómo implementar de manera efectiva, en su legislación y en la práctica, las obligaciones que han contraído en virtud de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CIPPDF) y la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas (CIDFP), así como, otros estándares internacionales en materia de derechos humanos, en la elaboración de una Ley General que regule la situación de personas desaparecidas en México.

La propuesta es el resultado del trabajo conjunto de un grupo amplio de representantes de colectivos de familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil, académicos y académicas con amplia experiencia en diversos temas de los derechos humanos, cuya labor ha sido propiciar un espacio de discusión interdisciplinario y plural y servir como facilitador de las discusiones y propuestas planteadas por los familiares de personas desaparecidas en diferentes entidades federativas del país.

Los colectivos de familiares que han trabajado en el proceso de discusión y elaboración del documento son: Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos de Nuevo León, AMORES (Nuevo León); Asociación Unidos por los Desaparecidos (Baja California); Buscando a los Desaparecidos y Desaparecidas de Jalapa; Colectivo por la Paz, Jalapa Veracruz; Comité de Familiares de Personas Desaparecidas en México, "Alzando Voces" COFADDEM; Comité de Familiares y Amigos Secuestrados, Desaparecidos y Asesinados en Guerrero; Comité de Familias Migrantes Desaparecidos del Salvador COFAMIDE; Comité-Familias Unidas de Chiapas Buscando a Nuestros Migrantes "Junax Ko'otontik", Desaparecidos de El Fuerte Sinaloa; Desaparecidos Justicia, A.C.; Familiares de Desaparecidos y Desaparecidas de Xalapa; Familiares de Orizaba y Córdoba, Veracruz; Familiares en Búsqueda María Herrera, A.C.; Colectivos de familiares "Madres Unidas", "Mujer de Pacto A.C." y "Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez A.C."; Familiares acompañados por el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEM), Familiares organizados con Centro de Derechos Humanos Paso del Norte; Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Desaparecidos de Piedras Negras (Coahuila); Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco; Frente de Víctimas del Estado de Morelos; Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (Fuundec); Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México – Región Centro; Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México (Fundem); Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (FUNDLN); Grupo V.I.D.A., Víctimas por sus Derechos en Acción (Coahuila); Justicia para Nuestras Hijas (Chihuahua); Los Otros Desaparecidos de Iguala; Madres Unidas; Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad; Personas

Migrantes Desaparecidas de Guatemala; Plataforma de Víctimas de Desaparición en México; Red de Madres Buscando a sus Hijos, A.C.; Red Eslabones por los Derechos Humanos; Red Nacional de Enlaces; Unión de Madres con Hijos Desaparecidos de Sinaloa.; Víctimas y Ofendidos del Estado de Morelos, A.C.; Voces Unidas por la Vida.

Las organizaciones de la Sociedad Civil que han trabajado en el proceso de discusión y elaboración del documento son: Bordamos por la Paz; Casa del Migrante Saltillo; Cauce Ciudadano; Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas, A.C.; Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDHEM); Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C.; Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan; Centro de Derechos Humanos Fray Pedro Lorenzo de La Nada Ocosingo, Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi, A.C. (Coahuila); Centro de Derechos Humanos Oralía Morales, (Chiapas) Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, A.C. (Chihuahua); Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C.; Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C.; Centro de Orientación del Migrante de Oaxaca A.C.; Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C. (Coahuila); CEPS Justicia y Participación; Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC); Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. (Chihuahua); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.; Dimensión de Justicia, Paz y Reconciliación; Diócesis de Zamora; Fe y Política de la Comisión Episcopal para la Pastoral Social; Freedom House México; Fundación de Antropología Forense de Guatemala, Fundación de Diego Lucero A.C., Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.; Fundar. Centro de Análisis e Investigación, A.C.; Grupo de Mujeres de San Cristóbal de las Casas "COLEM", A.C.; ID(H)EAS Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.; Justicia para Nuestras Hijas, A.C.; La 72 Hogar-Refugio para Personas Migrantes, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C. IDHEAS; Mexicanas y Mexicanos en el Exilio (Texas, EE.UU.); Mujeres de Pacto, A.C. Red Mesa de Mujeres, A.C.; Servicio Jesuita al Migrante México. Servicio Jesuita al Migrante Nicaragua, Servicios y Asesoría para la Paz (SERAPAZ); South Texas Human Rights Centre; Taller de Desarrollo Comunitario, A.C.; Voces Mesoamericanas, Acción con Pueblos Migrantes, A.C.; Zacatecanos por la Paz y el Centro de Colaboración Cívica A.C., en carácter de facilitador del proceso.

Así mismo, organismos internacionales como Amnistía Internacional México y la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH México) han participado como asesores técnicos en este proceso.

INTRODUCCIÓN

La Desaparición de personas, en la última década, ha tomado dimensiones como nunca en la historia de nuestro país, el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas (CDFI-ONU) señaló la existencia de un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio, muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas¹.

Actualmente se reportan más de 26.000 personas desaparecidas –según cifras oficiales–, pero no está claro cuántas continúan desaparecidas, además de existir una enorme “cifra negra” de quienes no han denunciado por diversos motivos, sobre todo amenazas e inseguridad. A pesar del elevado número de personas desaparecidas, la crisis no ha sido reconocida y asumida en su verdadera dimensión, por quien tiene la responsabilidad de esta situación: el Estado. Las autoridades han fracasado y han carecido de voluntad para investigar y aclarar la gran mayoría de los casos, incluso los muchos cientos de desapariciones en las que hay evidencia de detención o privación de la libertad por parte de agentes del Estado o bandas de delincuentes.

El fracaso sistemático por parte de las autoridades federales y estatales de tomar en serio las crecientes denuncias de desapariciones ha contribuido a crear un clima de tolerancia e impunidad hacia estos crímenes. En este contexto, el 10 de julio de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para facultar al Congreso de la Unión a expedir una Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, de acuerdo al transitorio Segundo, el Congreso de la Unión deberá expedir dicha legislación dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor.

La creación de una **Ley General sobre Desaparición de Personas** (en adelante ley o LGDP) representa una **oportunidad histórica** para que el Estado Mexicano responda a la necesidad de **abordar la problemática** de la desaparición de manera integral –**enfoque jurídico, forense y psicosocial**–, y concentre su actuación en la **búsqueda con vida de las personas desaparecidas** y la atención integral a sus familiares. Así mismo, es el instrumento idóneo para sentar las bases jurídicas de una política nacional de prevención de las desapariciones y articular la acción del Estado en todos los niveles.

En este sentido, el establecimiento de este marco legal, es un primer paso, hacia la implementación de diversas recomendaciones que en esta materia han emitido

¹CDFI-ONU. *Observaciones finales del Comité de Desapariciones Forzadas al informe periódico de México*, febrero de 2015. Párr. 10. Disponible en: <http://bit.ly/1Kyy4Yi>.

organismos internacionales de derechos humanos, como las del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas (GTDF-ONU), CDFI-ONU; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y algunas sentencias internacionales emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Es crucial que se realicen los **esfuerzos suficientes** para determinar la suerte o el paradero de las personas desaparecidas, sancionar a los responsables y garantizar el derecho de las víctimas a la justicia, verdad y reparación. Las personas que emprenden la búsqueda de sus familiares desaparecidos suelen enfrentar un largo proceso marcado por diversos obstáculos:

- La ausencia de información por parte de las autoridades, incluso cuando existen indicios de que la persona ha desaparecido estando bajo responsabilidad de la policía o de las fuerzas armadas.
- La ausencia de información sobre la manera de efectuar las búsquedas, los mecanismos vigentes para esclarecer lo sucedido a las personas desaparecidas o las organizaciones que pueden ayudar a la búsqueda.
- Amenazas y represalias durante la búsqueda.
- La indeterminación de la situación jurídica de la persona desaparecida que genera consecuencias respecto a derechos de propiedad, custodia de hijos, derechos de sucesión y posibilidades de volver a contraer matrimonio.

Lo anterior, exige que como **principio fundamental** en el **proceso de elaboración y aprobación de la LGDP** se consulte ampliamente a las y los familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil que acompañan a víctimas, **reconociendo su experiencia y aportaciones tanto en la elaboración de la LGDP como en el diseño de políticas públicas que busquen abordar las consecuencias económicas, psicosociales y legales de la desaparición.**

La LGDP debe recoger la realidad de las víctimas y sus familias. Por ello, la **participación de las víctimas** en este proceso, además de ser un derecho, es al mismo tiempo una exigencia frente a los distintos tomadores de decisión involucrados en emisión de la LGDP. Un proceso que deje fuera a las familias carecerá de toda legitimidad necesaria y dejará perder la valiosa oportunidad de que este marco legal sea construido con la experiencia de las familias. La participación y el entendimiento de los conceptos, y procedimientos recogidos en la LGDP, permitirá la apropiación de ésta por las familias y promoverá que este nuevo marco legal sea utilizado con mayor eficacia, e incluso facilitará su involucramiento en el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para su adecuada implementación.

A continuación se presentan los **elementos esenciales**, que desde la mirada de las y los familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil que acompañan a víctimas, y académicos y académicas expertas en diversos aspectos de los derechos humanos, deben ser incorporados en la LGDP para que la acción del Estado se oriente hacia una **respuesta efectiva** a esta problemática.

ELEMENTOS MÍNIMOS PARA LA ELABORACIÓN DE UNA LEY GENERAL SOBRE DESAPARICIÓN DE PERSONAS

1. DEFINICIONES Y PRINCIPIOS GENERALES

El Estado debe asegurarse que la LGDP incluya una definición de “**persona desaparecida**” suficientemente amplia para proteger y garantizar los derechos de una persona desaparecida y sus familiares, la forma en que este aspecto se regule será un elemento clave para reconocer la problemática de la desaparición en todas sus dimensiones y orientar las acciones y políticas del Estado, de manera integral, hacia la búsqueda de la personas desaparecida, el deber de informar a sus familiares, así como la atención, asistencia y reparación integral a estos.

Se debe considerar “**persona desaparecida**” como aquella de la que no se conoce su paradero o que es señalada como desaparecida por sus familiares, debido a la falta de comunicación de la persona desaparecida o cualquier otra circunstancia que haga suponer su desaparición.

La persona desaparecida y sus familiares serán reconocidas como víctimas. La localización de la persona desaparecida no afecta el reconocimiento de esta calidad en términos del acceso a las medidas de ayuda, asistencia, atención y reparación integral del daño.

La LGDP podrá causar un **impacto real** en la situación de personas desaparecidas en México siempre que dicha ley:

- Sea la única regulación nacional en la materia, aplicable a los tres órdenes de gobierno y sin necesidad de que las entidades lleven a cabo la actividad legislativa complementaria para la vigencia de los contenidos de la ley y se les obligue a que expidan sus propias leyes locales. La Ley General debe ser autosuficiente –una **ley de aplicación directa**–.
- **Reconozca la problemática** de las desapariciones en su verdadera dimensión: magnitud, causas estructurales y circunstancias, así como, las limitaciones y vicios del quehacer institucional, que impiden emprender con debida diligencia las labores de búsqueda de personas desaparecidas.
- Responda a la necesidad de abordar dicha problemática **de** manera integral, es decir, con un **enfoque jurídico, forense y psicosocial**.

- Que no imponga restricciones de tiempo para su vigencia, **es decir, que** garantice el derecho a la búsqueda tanto de los casos ocurridos a partir de la entrada en vigor como aquellos ocurridos con anterioridad a su expedición, sin el establecimiento de ninguna limitación de carácter temporal. Lo anterior, reconociendo, como lo han hecho tanto los órganos internacionales de derechos humanos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de que la desaparición es un delito permanente y, en tanto tal, de “comisión continua” que no está sujeta a la prescripción. Obligar a los familiares de víctimas de desaparición a resignarse de renunciar a la búsqueda de la verdad es una práctica que debe ser considerada como tortura, según lo reconocido diversos órganos de tratado como el Comité de Derechos Humanos. La deuda histórica del Estado mexicano y la impunidad que prevalece hasta la fecha de los casos de desapariciones que tuvieron lugar durante el periodo de la llamada “Guerra Sucia” (1967 -1982).
- Incorpore el **enfoque de los derechos humanos (EDH)**, que incluya como mínimo los siguientes elementos:
 - a) *Empoderamiento*. La LGDP debe contribuir a empoderar a las víctimas, dando instrumentos para la exigibilidad de sus derechos, reconociéndolos como verdaderos sujetos de derechos.
 - b) *Participación activa de las y los familiares*. Se debe promover y facilitar la participación e inclusión de los familiares en la en la formulación e implementación de la LGDP, particularmente, en procesos de búsqueda e investigaciones forenses, entendiendo ésta como trabajo en conjunto para la construcción de mecanismos y procedimientos adecuados.
 - c) *Perspectiva de género*. Se debe adoptar un enfoque permite comprender las desigualdades construidas entre mujeres y hombres y orientar las acciones públicas para disminuir las brechas de desigualdad, la discriminación y violencia por género. Debe además impulsar el reconocimiento, respeto, garantía, defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres.

En este sentido, la LGDP debe hacer uso de un **lenguaje incluyente** o no sexista, procurar la inclusión de ambos sexos, y evitar que su ejercicio promueva la invisibilización de las mujeres o la asignación de roles estereotipados de género. Así mismo, los mecanismos de acceso a la justicia contemplados en la LGDP deberían adoptar una perspectiva de género, particularmente en las investigaciones, exhumaciones, búsqueda de la verdad y reparaciones.

- d) *Enfoque diferencial.* Todas las acciones desarrolladas en casos de desaparición deben considerar las particularidades, expectativas y necesidades del grupo de población con el que se trabaja, específicamente, entre otros elementos, el contexto social, político, económico, histórico y cultural y la especificidad de las personas afectadas.
 - e) *Igualdad y no discriminación.* Se debe asegurar que las acciones públicas, particularmente de atención a víctimas responden criterios de equidad, de manera tal que promuevan la igualdad y la no discriminación basada en cualquier categoría o circunstancias de la víctima, familiar o denunciante.
 - f) *Intergubernamentalidad.* La LGDP debe contribuir a la articulación Y distribución de competencias entre las diferentes dependencias y entidades gubernamentales, así como entre los diferentes poderes, órdenes y niveles de gobierno.
 - g) *Máximo uso de recursos disponibles.* Se debe garantizar la asignación presupuestaria suficiente para la adecuada implementación de la LGDP. Este principio contempla la priorización de los recursos públicos para atender a los grupos más desaventajados de una determinada sociedad.
 - h) *El carácter reparador.* Todas las acciones desarrolladas en casos de desapariciones deben proporcionar los elementos necesarios para que este tipo de procesos serán reparadores en su conjunto para las personas, familiares, comunidades y sociedad, de manera que impulsen mecanismos de resiliencia y afrontamiento que respeten las emociones, pensamientos, vivencias de las personas y reconstruyan los proyectos de vida individuales, familiares, comunitarios y sociales.
 - i) *Acción sin daño.* Todos los equipos implicados en el proceso de búsqueda de personas desaparecidas e investigaciones forenses deben ante todo garantizar que no se generará más daño a las víctimas, sino que se fomentará la realización de acciones que tengan un carácter reparador. Todas las acciones que se desarrollen deben tener como sentido y fin último el cumplimiento de las expectativas de las víctimas y sus familias, así como generar actuaciones orientadas hacia su inclusión y participación en los procesos de búsqueda, investigación forense y entrega de sus seres queridos sin causar perjuicios adicionales.
- Contemple mecanismos de **rendición de cuentas** y control ciudadano sobre el **desempeño de los servidores públicos** e instituciones en su implementación.

- Contemple **mecanismos transnacionales de búsqueda** de personas desaparecidas para responder efectivamente a la desaparición de personas migrantes.
- Se redacte en un **lenguaje sencillo y accesible** para que se convierta en un instrumento efectivo para los familiares de las personas desaparecidas.

2. PROHIBICIÓN ABSOLUTA DE LA DESAPARICIÓN FORZADA Y DESAPARICIÓN POR PARTICULARES

La desaparición forzada y la desaparición por particulares son delitos pluriofensivos, de **carácter permanente y continuado**², que entrañan violaciones del derecho a la libertad y la seguridad de la persona, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, y el derecho a no ser sometido a trato inhumano y degradante y, como mínimo, una grave amenaza al derecho a la vida. Además, la persona desaparecida, al ser privada del amparo de la ley, es privada también de otros derechos humanos, como el derecho a un recurso efectivo ante una autoridad nacional y a la protección de la vida familiar.³

Considerando la gravedad y naturaleza del delito la legislación interna debe **prohibir la desaparición forzada y la desaparición por particulares**. Esta prohibición ha de aplicarse expresamente en todas la circunstancias, incluso en estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública.⁴

La naturaleza permanente de la desaparición forzada implica que la misma **permanece hasta tanto no se conozca el paradero de la persona desaparecida** y se determine con certeza su identidad. En casos de desaparición en que existan indicios de que la víctima ha fallecido, la determinación de si se ha

² ONU. *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución: A/RES/61/177, Nueva York, 20 de diciembre del 2006. Artículo 3.

³ ONU. Comisión de Derechos Humanos, *Informe presentado por el Sr. Manfred Nowak, experto independiente encargado de examinar el marco internacional existente en materia penal y de derechos humanos para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas o involuntarias*, E/CN.4/2002/71, 8 de enero de 2002, párr. 70.

⁴ ONU. *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución: A/RES/61/177, Nueva York, 20 de diciembre del 2006. Artículo 1.1 y 1.2. y OEA. *Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas*, Adoptada vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General, Belém do Pará, Brasil, 9 de junio de 1994. Artículo 1.

configurado dicho fenómeno y la cesación del mismo, en su caso, implica, necesariamente, ubicar los restos y establecer de la manera más fehaciente su identidad, siendo que mientras los restos no sean identificados, la desaparición sigue ejecutándose.⁵

2.1 Tipificación de los delitos

La LGDP debe tipificar la desaparición forzada y la desaparición por particulares acorde con la definición de los artículos 2 y 3 respectivamente de la CIPPDF⁶, incluyendo cada uno de los elementos indicados a continuación:

■ *Tipo penal de desaparición forzada*

Se entenderá por el delito de desaparición forzada: la privación de la libertad en cualquier forma cometida por un servidor público o por personas o grupos de personas –aun siendo particulares– que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, seguida de falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida o de la negativa a proporcionar información sobre la suerte o el paradero de la persona desaparecida.

■ *Tipo penal de desaparición por particulares*⁷

Se entenderá por el delito de desaparición por particulares: la privación de la libertad en cualquier forma cometida por personas o grupos de personas que actúan sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, seguida de falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad, o del ocultamiento o de la negativa a proporcionar información sobre la suerte o el paradero de la persona desaparecida.

⁵ Corte IDH. *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2013. Serie C No. 26.

⁶ ONU. Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Mejores prácticas de la legislación penal nacional en materia de desapariciones forzadas*, 28 de diciembre de 2010, A/HRC/16/48/Add.3, párr. 21.

⁷ Diferencias entre el tipo penal de secuestro y desaparición por particulares: 1) La desaparición por particulares se caracteriza por la negativa a brindar información, se perpetúa un estado de incertidumbre sobre el paradero, mientras que el secuestro en principio tiene la intención de solicitar dinero a cambio de la entrega de la persona y la incertidumbre del paradero o la suerte de la persona no se afecta necesariamente; 2) Los bienes jurídicos que se afectan por la desaparición por particulares son los mismos que en la desaparición forzada; 3) El derecho a la verdad es un bien jurídico que no está afectado con el delito de secuestro así como el derecho de acceso a la justicia; y 4) Cuando el delito de desaparición es cometido en contra de una mujer por motivos de género, se violan el derecho a la igualdad, a la no discriminación y al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

2.2 Tipificación de delitos conexos

La Ley debe prever penas de prisión a los a los servidores públicos que, teniendo la obligación de supervisión y mando, incurran en las siguientes conductas, independientemente de otras formas de participación y autoría:

- Omitir llevar a cabo una investigación completa y exhaustiva sobre la conducta de subordinados que tuvieron como resultado la detención, arresto, aprehensión, secuestro o privación de la libertad de una persona cuyo paradero se desconoce. La omisión de llevar a cabo la investigación y de solicitar los informes pertinentes también debe ser castigada con prisión.
- No haber cuidado que las personas detenidas, arrestadas o aprehendidas, cuyo paradero se desconozca, hayan sido puestas inmediatamente a disposición de la autoridad competente. Debe existir una cadena de responsabilidad por la persona del superior jerárquico que supervisa operativos de seguridad pública en los que hay personas detenidas, arrestadas, o aprehendidas cuyo paradero posterior se desconozca.

Además, se deben de prever penas privativas de la libertad para servidores públicos que incurran en las siguientes conductas:

- El hecho de tener información respecto de la conducta ilícita en los términos de la Ley de otros servidores públicos y no proporcionar información sobre la misma. En estos casos la penalidad debería ser menor porque no hay una participación directa del servidor público en la conducta principal, pero sí una negativa a proporcionar información sobre un delito extremadamente grave.
- Al servidor público que impida el libre e inmediato acceso a las autoridades de búsqueda, investigación o judiciales a cualquier mueble o inmueble de instituciones públicas.
- Al que incinere o desintegre el cadáver o restos biológicos de una persona no identificada.
- A quien omita entregar a la autoridad o familiares de la madre desaparecida al nacido durante el periodo de ocultamiento.
- A quien falsifique documentos de identidad de un niño, niña o adolescente; cuando alguna de las personas que ejerza la patria potestad sea víctima del delito de desaparición forzada de personas la pena se agravará. Se aplicarán las mismas penas a la persona que, dolosamente, utilice

documentos falsificados de una persona menor de edad, siempre que alguna de las personas que ejerza la patria potestad sea víctima del delito de desaparición forzada.

3. SANCIONES

3.1 Penas apropiadas

Para el delito de **desaparición forzada** la Ley deberá contemplar penas apropiadas que tomen en consideración la extrema gravedad de la conducta⁸ y otras sanciones accesorias como la inhabilitación definitiva para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

En el caso del **delito de desaparición por particulares** se impondrán penas que tomen en consideración la extrema gravedad de la conducta que deberá ser menor a aquella definida para el delito de desaparición forzada.

La obligación de establecer sanciones penales apropiadas se establece sin perjuicio de la de garantizar que las víctimas obtengan la plena reparación civil.⁹

3.2 Circunstancias atenuantes, agravantes y beneficios procesales

La legislación interna deberá garantizar un enfoque de sanciones y de responsabilidades penales que priorice la búsqueda con vida de las personas desaparecidas sobre un enfoque punitivo exacerbado.

a) **Atenuantes**

Las atenuantes de la pena podrán aplicarse a quién:

- Proporcione información cierta que permita la localización con vida o el paradero de la víctima. La pena podrá ser disminuida desde la mitad de la pena impuesta y hasta tres cuartas partes de la misma siendo mayor en

⁸ ONU. *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución: A/RES/61/177, Nueva York, 20 de diciembre del 2006. Artículo 7.1.

⁹ ONU. Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Mejores prácticas de la legislación penal nacional en materia de desapariciones forzadas, A/HRC/16/48/Add.3, 28 de diciembre de 2010. Párr. 46.

aquellos casos en donde la información proporcionada lleva a la localización con vida de la víctima.

- Proporcione información certera y eficaz que lleve al esclarecimiento de caso de desaparición, o haya permitido identificar a los responsables de la desaparición o sobre la estructura criminal.

b) **Agravantes**

Así mismo se debe garantizar que al determinar la pena apropiada constituyan agravantes cada una de las siguientes circunstancias:

- Que por causa o motivo de la desaparición a la víctima le sobrevenga alguna discapacidad o la muerte.
- Que la víctima haya sido sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos, degradantes, lesiones o violencia sexual.
- Que con la desaparición de la víctima se pretenda ocultar o asegurar la impunidad de otro delito o que sea cometida contra testigos o víctimas de hechos punibles.
- Cuando los delitos sean cometidos como parte de un ataque¹⁰ generalizado¹¹ o sistemático¹² contra una población y con conocimiento de dicho ataque, en tanto constituyen crímenes de lesa humanidad.
- La desaparición sea cometida en contra de líderes sociales; activistas políticos o sociales; personas indígenas; personas defensoras de derechos humanos; periodistas; persona con discapacidad; niñas, niños o adolescentes;¹³ personas adultas mayores; integrantes de instituciones de seguridad pública o de las Fuerzas Armadas migrantes y otras personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad.

¹⁰ El término ataque en el contexto de un crimen lesa humanidad puede definirse como el curso de una conducta que involucra la comisión de actos de violencia. Véase. TPIY. *El Fiscal vs. Limaj, Bala, Musliu*, Caso No. IT-03-66-T, Sala de Primera Instancia, 30 de noviembre de 2005, párr. 182.; TPIY. *El Fiscal vs. Brdjanin*, Caso No. IT-99-36-T, Sala de Primera Instancia, 1 de septiembre de 2004, párr. 131.

¹¹ El término generalizado se refiere a la naturaleza a gran escala del ataque, el cual debe ser: masivo, frecuente, llevado a cabo en conjunto con considerable seriedad y dirigido contra una multiplicidad de víctimas. Dos factores se deben considerar para valorar esta condición: 1) la extensión del área geográfica y 2) el tamaño de la población civil, es decir, que el ataque sea llevado a cabo en un área geográfica extensa o en un área limitada pero el ataque debe ser dirigido a una gran cantidad de civiles. Véase. ICC. Prosecutor Against Jean-Pierre Bemba Gombo, Decision on the confirmation of charges, PreTrial Chamber II, 15 June 2009, ICC-01/05-01/08-424. Párr. 82-83.

¹² El término sistemático se refiere a la existencia de un Plan organizado en promoción de una política común, que sigue un patrón regular resultante en la continua comisión de los actos de tal suerte que éstos constituyen una repetición no accidental de conductas delictivas. Véase. Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui, Decision on the confirmation of charges, Pre-Trial Chamber I, 3 0September 2008, ICC-01/04-01/07-717. Párr. 394, 397 y 398.

¹³

- Que el delito se haya cometido debido a discriminación por motivos como el género, la edad, la raza, el color, el idioma, la religión o el credo, la opinión política o de otra índole, las discapacidades, la apariencia personal, la preferencia sexual, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, condición migratoria u otra condición, y

c) Beneficios procesales

- Se aplicarán beneficios por colaboración eficaz en los casos de desaparición forzada de personas o desaparición cometida por particulares, a servidores públicos o personas civiles aun cuando cometan los delitos contenidos en la Ley, siempre y cuando dicha colaboración lleve a información fehaciente sobre el paradero de la persona.
- Los beneficios por colaboración eficaz se aplicarán a aquellas personas que se encuentren siendo investigadas por otros delitos y estén sometidos a investigación preliminar, vinculados a proceso o sentenciados por otras conductas, siempre que las víctimas de aquellos delitos manifiesten su autorización para que se otorguen dichos beneficios en tanto se encuentre adecuadamente cubierta la reparación del daño.
- Los beneficios se deben realizar con la manifestación voluntaria y libre expresada por el colaborador y en todos los casos deberá ser aprobada por el Ministerio Público quien detenta el principio de oportunidad y a su vez solicitará la disminución de la pena ante el juez una vez que se ha verificado la información proporcionada, bajo la aprobación del Juez de la causa.
- La información que se proporcione deberá ser evaluada por el Ministerio Público del ámbito Federal o Estatal encargado de la investigación y deberá ser autorizada por el Juez competente, quien evaluará que el colaborador brinde información que permita que: 1. Se suspenda la ejecución del delito o éste se pueda consumir. 2. Se conozcan todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se está realizando el delito. 3. Se conozcan o se brinde información eficaz que ayude a conocer quien ordenó, planeó o participó en la comisión de los hechos. 4. Se logre identificar a los integrantes de la organización criminal de todos aquellos autores intelectuales, materiales o mediatos, así como el funcionamiento de la estructura criminal, su funcionamiento, bienes con los que cuenta, recursos financieros que apoyen eficazmente a su desarticulación así como a información sobre la víctima. 5. Se brinde información eficaz que conduzca el ubicar el paradero de las víctimas de la desaparición forzada o desaparición por particulares o brinde información sobre la existencia de sus restos biológicos o la existencia de lugares donde se puedan encontrar otros restos de personas víctimas de circunstancias similares.

- Los beneficios por colaboración eficaz serán otorgados desde la disminución de las tres cuartas partes hasta la mitad de la pena impuesta cuando la persona que brinde la información se encuentre en investigación o vinculado a proceso o cuando esté condenado por otros hechos se le podrá suspender la ejecución de la pena u otorgar la remisión o se le brindaran beneficios de traslado carcelario, sustitución de la prisión por prisión domiciliaria, suspensión condicional de la ejecución de la pena o la libertad condicional en los términos previstos en la legislación penal aplicable.
- Establecer la posibilidad de que existan beneficios para autores materiales e intelectuales de cualquier delito cuando ya se esté en etapa de ejecución de pena.
- En ningún caso de comisión de los delitos de desaparición forzada y desaparición por particulares, los beneficios podrán implicar la exclusión total de la pena, ni estarán condicionados a la confesión del colaborador. Los beneficios por colaboración eficaz no podrán ser aplicados para los casos en los que entren en contradicción de otras leyes aplicables a conductas penales.

3.3 Sanciones suplementarias y medidas para proteger las investigaciones

La Ley debería garantizar que las personas de las que se estima que están involucradas de cualquier forma con un delito de desaparición forzada sean retiradas de toda responsabilidad en la investigación del hecho donde estén en condiciones de influir en el curso de las investigaciones, ejerciendo presiones y actos de intimidación o de represalia sobre el denunciante, los testigos, los familiares y/o allegados de la persona desaparecida y su defensores, así como sobre quienes participan en la investigación.¹⁴

Así mismo se debe incluir un apartado para regular las sanciones penales y administrativas de los servidores públicos que impidan, limiten o dificulten el ejercicio de los derechos de las víctimas o actúen de manera negligente o incumplan los deberes que esta ley les impone. En particular se sancionarán las siguientes conductas:

¹⁴ONU. *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Mejores prácticas de la legislación penal nacional en materia de desapariciones forzadas*, A/HRC/16/48/Add.3, 28 de diciembre de 2010. Párr. 45.; y ONU. *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución: A/RES/61/177, Nueva York, 20 de diciembre del 2006. Artículo 12.4.

- Para servidores públicos que nieguen, impidan u obstaculicen el ingreso de una persona desaparecida al Registro Único.
- Servidores públicos que tengan la obligación y no activen el Protocolo de Búsqueda Inmediata.
- Servidores públicos que soliciten dinero, privilegios, prerrogativas, contraprestaciones o cualquier otro medio de coerción a cambio de activar los mecanismos existentes de búsqueda o investigación.
- Servidores públicos que no brinden la información sobre el plan de búsqueda o retrasen su entrega al Sistema Nacional de Búsqueda.
- Servidores públicos que oculten información acerca de las indagatorias u obstruyan los procesos de investigación.
- Servidores públicos que con su actuación u omisión causen una victimización secundaria a las personas que intenten ejercer sus derechos, sobre todo los contenidos en la presente Ley.

Se debe considerar grave el incumplimiento de cualquier obligación relacionada con la búsqueda inmediata de personas.

Los servidores públicos deberán ser sancionados bajo los procedimientos contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás aplicables en los ámbitos locales.

Es importante que PGR o las Procuradurías locales, dependiendo del caso, proporcionar un número gratuito para la denuncia de actos ilícitos, de obstaculización y de restricción de derechos a las víctimas.

4. PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD PENAL

4.1 Responsabilidad de los superiores jerárquicos

La LGDP debe establecer un amplio régimen de responsabilidad individual en relación con las desapariciones que abarque la responsabilidad del superior jerárquico.¹⁵ Se debe tipificar la conducta de quienes no hayan ejercido de manera efectiva su responsabilidad como superiores –sea jefes militares o superiores civiles- sobre sus subordinados cuando éstos estaban cometiendo o se proponían cometer el delito.

Según las normas internacionales, entre los elementos de la responsabilidad de los

¹⁵ ONU. *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones forzadas o Involuntarias, Mejores prácticas de la legislación penal nacional en materia de desapariciones forzadas.* A/HRC/16/48/Add.3, (28 de diciembre de 2010), párrs. 29-32 y 62.d.

superiores figuran: el superior tenía control efectivo sobre el subordinado;¹⁶ el superior sabía o tenía razones para saber; que el subordinado había cometido, estaba cometiendo o se proponía cometer un delito; el superior no ha tomado las medidas necesarias y razonables, y para impedir el crimen, reprimirlo o castigarlo o remitir el asunto a efectos de su enjuiciamiento.¹⁷

Asimismo, también debería criminalizarse la conducta consistente en recibir información sobre el proceso de comisión de desaparición forzada y desaparición pro particulares y omitir realizar una investigación.

4.2 Eximentes y órdenes de superiores

En el delito de desaparición forzada no será atenuante, o excluyente de responsabilidad, la obediencia debida. La coerción, la coacción, el estado de necesidad y cualquier forma de "circunstancias excepcionales" tampoco deben admitirse como eximente respecto del delito de desaparición forzada. En este sentido, no sólo se debe abstener de crear nuevas eximentes por estos motivos, sino que tienen también que garantizar que toda eximente de esta naturaleza que exista ya en la legislación penal vigente deja de ser aplicable al delito de desaparición forzada.

5. ELIMINAR OBSTÁCULOS PARA EL ENJUICIAMIENTO

La Ley debe garantizar que estos delitos **no estén sujetos a prescripción** ni con respecto a los procedimientos penales ni a los civiles, aún se haya encontrado con vida a la persona desaparecida o el paradero de la víctima, ya que las amenazas y riesgos hacia su seguridad y la de sus familiares puede seguir estando en riesgo por tiempo indeterminado. Asimismo, la legislación interna no debe contemplar un plazo de prescripción que impida ejercer acciones civiles para solicitar reparación por desaparición forzada, sea en procedimientos civiles o penales.

¹⁶ONU. *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, CONF. Res. 183/1, Doc. O.N.U. A/CONF.183/9, 17 de Julio de 1998. Artículo. 28.1 y 2.

¹⁷Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia*, Resolución 827, 25 de mayo de 1993, artículo 7.3.; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda*, Resolución 955, S/RES/955 (1994), artículo 6.3.; y Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 8 de junio de 1977, artículo 86.2.

6. ELIMINAR OBSTÁCULOS AL EJERCICIO DE LA JURISDICCIÓN

La LGDP debe garantizar que sólo los **tribunales ordinarios de constitución civil tienen jurisdicción sobre el delito de desaparición forzada**, con exclusión de toda jurisdicción de excepción, como lo son los tribunales militares. Tal deber le es impuesto a México en virtud la CIDFP¹⁸ y la sentencia de la Corte IDH en el caso Radilla Pacheco vs. México¹⁹. Así mismo, se debe reconocer ampliamente la **prohibición de inmunidades, amnistía e indultos** que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables.

7. INVESTIGACIÓN EXHAUSTIVA E IMPARCIAL DE LOS DELITOS

7.1 Principios y deberes

La investigación de los delitos de desaparición forzada y por particulares la investigación está vinculada al derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada y el paradero de la persona desaparecida. La búsqueda y la investigación no deberán fragmentarse, y por el contrario, la investigación es fundamental para orientar la búsqueda.

Se debe garantizar el derecho a una investigación inmediata, efectiva e imparcial, que pueda iniciarse de oficio, de manera inmediata y que deberán conducirse de forma **independiente, imparcial, exhaustiva, eficaz y pronta y con adecuadas medidas de protección para las víctimas y los familiares**.²⁰

¹⁸ OEA. *Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas*, Adoptada en Belém do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General, Artículo 9.

¹⁹ Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párrs. 337 a 342 y décimo punto resolutivo.

²⁰ Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, "Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención" (11 de febrero de 2015), párr. 28

Consultado en:
<http://www.hchr.org.mx/images/CED/Observaciones%20Finales%20Comite%20Desaparicion%20Forzada%20MX2015.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), "Informe Ayotzinapa, Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa", México, (septiembre de 2015), pp. 351- 352

Dicha ley debe establecer la forma de **coordinación y articulación entre autoridades de distintos niveles** y la obligación de éstas de proporcionar de manera inmediata la información solicitada para la investigación. Igualmente deberá incluirse la obligación de los particulares que tengan información necesaria para la localización e investigación. (Empresas telefónicas y bancarias, así como particulares que tengan en su poder vídeos, entre otros)

Es importante señalar que el Protocolo homologado sobre la investigación de desapariciones emitido por la Procuraduría General de la República (PGR) establece acciones claras que deben realizarse entre autoridades de diferentes niveles y las diligencias que deben desahogarse de manera inmediata, dicho protocolo es de obligatoria aplicación por parte de las fiscalía federal y local, por lo que podría resultar efectivo hacer mención de éste en la ley.

Además, existen otros protocolos realizados con la asesoría del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre cadena de custodia, así como el Protocolo de Minnesota para investigar ejecuciones extrajudiciales²¹. Todos estos protocolos deben señalarse en la ley con el objeto de asentar claramente la obligación de las autoridades de aplicarlos, la ley deberá señalar también **el derecho de la coadyuvancia a solicitar peritajes independientes técnicos y de identificación forense** cuando lo considere necesario.

Asimismo, es necesario que se señale en la ley que el Ministerio Público estará obligado a agotar todas las líneas lógicas de investigación. Por lo anterior, el Ministerio Público deberá estar obligado a informar sobre las posibles líneas de investigación a seguir y a incluir en su investigación las señaladas por los familiares, lo anterior en concordancia con el artículo 20 apartado C fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²².

La ley deberá señalar que el Ministerio Público estará obligado a presentar **el plan de investigación** que formule a las familias y consultarlo con ellas al inicio de la investigación, y estará obligado a presentar avances periódicos, cuando menos cada dos meses.

²¹ El mismo GIEI señaló en sus recomendaciones la importancia de aplicar este protocolo: "Aplicar el Protocolo de Minnesota para guiar las investigaciones de las desapariciones forzadas, ya que las ejecuciones extrajudiciales son una forma de consumación de las desapariciones forzadas. Este Manual de investigación es crucial para asegurar una investigación seria en los casos de desaparición forzada, la protección de las escenas, el adecuado resguardo y registro de la evidencia, sobre todo cuando se encuentran los cadáveres o restos óseos de las víctimas." p. 351

²² Esta fracción establece que en los casos en los que el Ministerio Público decide desechar alguna línea de investigación propuesta por familiares deberá fundamentar y motivar su decisión e informar por escrito.

Los casos de desaparición presentan características específicas que deben ser tomadas en cuenta en las formas de terminación de una investigación, principalmente en los casos en los que el paradero de la persona no ha sido determinado²³:

- El Ministerio Público no podrá **archivar temporalmente** una investigación sin informar a los familiares por escrito y de manera oportuna sobre el agotamiento de las líneas de investigación posibles y los resultados de éstas, para lo cual los familiares contarán con el recurso efectivo para impugnar tal decisión. Deberá señalarse en la ley que incluso en los casos en los que la investigación se archive temporalmente, el mecanismo de búsqueda continuará realizando las diligencias necesarias enfocadas en la búsqueda de la persona desaparecida.
- El Ministerio Público no podrá argumentar, en ningún caso, la falta de resultados o la inexistencia de líneas de investigación para decretar el cierre de la investigación o el no ejercicio de la acción penal en casos en los que la persona continúe desaparecida.²⁴
- Cuando se ejerza la acción penal, pero no se haya localizado a la persona o sus restos, se deberá determinar si la investigación deberá continuar en caso de que los hechos no se hayan esclarecido en su totalidad o si pudieran existir más responsables.

7.2 Fiscalía especializada de búsqueda e investigación

La Fiscalía Especializada de Búsqueda e Investigación de Personas Desaparecidas estará a cargo de la PGR y contará con presencia en las entidades federativas a través de personas especializada en la materia. Entre otras disposiciones, se deben incluir las siguientes:

- Contará con los recursos económicos, humanos, logísticos, tecnológicos y científicos para que la búsqueda se realice de forma adecuada.
- La Fiscalía estará encargada de generar capacidades institucionales con personal altamente capacitado, con perfiles adecuados, que permitan la profesionalización de la investigación, en el tratamiento con víctimas y familiares y en la exhumación de cadáveres e identificación de restos

²³ Deberán considerarse diferentes circunstancias por ejemplo, si se ha determinado responsabilidad de individuos y los hechos han sido esclarecidos pero el paradero de la persona continúa indeterminado.

²⁴ En este caso debe analizarse si es necesario reformar el Código Nacional de Procedimientos Penales para incluir estos supuestos en los artículos 254 y 255.

mortales en todos los niveles de gobierno, incluidas las autoridades comunales de los pueblos indígenas.

- Coordinará la capacitación de servidores públicos para atención inmediata y acciones, incluida la orientación y la capacitación para autoridades comunales en pueblos indígenas.
- Contará con equipos especializados, facilitará la participación de peritos externos y será accesible incluso para los familiares de personas desaparecidas en México que se encuentran fuera del país.
- Contará con un enfoque multidisciplinario para la búsqueda e investigación policial, pericial y jurídica, y desarrollará medidas de protección para garantizar una búsqueda segura.
- La Fiscalía tendrá a su cargo el Mecanismo de Búsqueda Urgente que implementará durante las primeras 72 horas. Una vez concluido este plazo y agostadas las diligencias establecidas en el protocolo correspondiente, dará seguimiento a las líneas de búsqueda e investigación trazadas por el Mecanismo de Búsqueda Urgente e implementará los protocolos pertinentes. Elaborará las diferentes hipótesis de búsqueda, previendo búsquedas tanto en vida como en muerte, tanto para desapariciones recientes como anteriores en el tiempo y realizará búsqueda de campo.
- La Fiscalía coordinará a las instancias de seguridad y demás autoridades pertinentes de los distintos ámbitos de gobierno y mecanismos ágiles para compartir información dentro del país, así como con otros países, a través de la implementación de protocolos.
- Generará esquemas de colaboración para acceder a información de actores privados (compañías telefónicas, medios de comunicación (televisión, radio), administradores de redes sociales, bancos, tiendas departamentales y cualquier establecimiento que cuente con cámaras de circuito cerrado, entre otros) y de coordinación con organizaciones de la sociedad civil para la búsqueda y la investigación.
- Contemplará sistemas de recompensas para quienes proporcionen información fiable y verificable sobre el paradero de la persona desaparecida.
- Brindará garantías de confiabilidad en sus actuaciones con funcionarios sujetos a controles de confianza, cuya actuación sea fiscalizada periódicamente.

- La Fiscalía contará con información de inteligencia. Para este fin se crea la Unidad de análisis de información.
- Además la Fiscalía tendrá acceso a toda la información de instituciones públicas y privadas, así como acceso a todos los lugares, incluyendo instalaciones militares o policiales.
- Las solicitudes de información y colaboración a autoridades en otras entidades también deben contener información necesaria (más allá del nombre y características generales) para que las autoridades requeridas puedan realizar una búsqueda.
- Las causas penales que deriven de la comisión de la desaparición, cuando así sea pertinente, deberán ser investigadas de conformidad con un contexto, debido a la importancia de tomar en cuenta el patrón de actuación, la conexidad de los delitos cometidos, los cuales son claves para determinar la responsabilidad y el *modus operandi*.²⁵

7.2.1 Competencia

Una de las principales preocupaciones señaladas por las familias de manera reiterada, es el hecho de que las investigaciones sean llevadas a cabo por autoridades imparciales, este hecho resulta relevante en los casos de desaparición forzada, en los que usualmente la autoridad señalada como presunta responsable es la encargada de llevar a cabo la investigación o existen indicios para considerar que se encuentra vinculada con ésta.

La Ley deberá señalar de manera clara, que no podrá ser competente para investigar o participar en la investigación dentro del ámbito local:

- a) la autoridad señalada como presunta responsable de la desaparición;
- b) la autoridad de la que se sospeche actúa en complicidad con la encargada de la investigación;
- c) en los casos que exista obstrucción de la investigación por parte de los encargados;
- d) en los casos en que se presente una dilación injustificada de la investigación; o
- e) en aquellos casos en los que el funcionario amenace al familiar o desincentive la presentación de la denuncia.

²⁵ Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 206.

En este sentido, se deberá establecer la facultad de la Procuraduría General de la República para atraer el caso y la capacidad de las víctimas de solicitar a la PGR que ésta investigue. Cuando existen indicios que permitan concluir la intervención de las autoridades estatales de investigación en la desaparición de las víctimas, la Procuraduría General de la República quedará obligada a atraer la investigación.

Por otra parte, en los casos cometidos por autoridades federales, se deberá establecer la obligación de la federación de evitar que la autoridad señalada conozca el caso y el derecho de los familiares a solicitar que dicha autoridad no participe en las investigaciones.

En los casos en los que se niegue la solicitud de las familias de que, por indicios de vinculación u obstrucción, una autoridad sea retirada de la investigación o soliciten a PGR que atraiga el caso, deberá darse respuesta fundamentada y motivada por escrito y procederá el recurso establecido en el Código Federal de Procedimientos Penales.

Lo anterior, deberá incluirse también en el Código Nacional de Procedimientos Penales preferentemente, considerando la forma en la que ha quedado asentada la facultad de atracción del Ministerio Público Federal en los casos que atentan contra la libertad de expresión y la competencia de los órganos jurisdiccionales de juzgarlos (art. 21).

Actualmente, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) investiga varios casos de desaparición y desaparición forzada bajo el supuesto de que éstos constituyen el delito de secuestro, esto resulta confuso para las familias debido a que, si bien el delito se consumó por parte de grupos delictivos y si bien es SEIDO la unidad designada para investigar estos casos, los hechos no constituyen un secuestro sino una desaparición.

Sin embargo, debido a que la Ley Federal contra Delincuencia Organizada no contempla el delito de desaparición como una de las conductas que recaen en los supuestos de delincuencia, esta forma resulta la única legalmente posible.

Con el propósito de evitar lo anterior, se considera necesario reformar el artículo 2º de la ley Federal contra la Delincuencia Organizada y la Ley orgánica de la PGR con el objeto de incluir los delitos de desaparición forzada y desaparición por particulares y así conseguir, tanto la reclasificación de los delitos que constituyen desaparición investigados por SEIDO como la atracción de aquellos casos en los que existen indicios de participación de la delincuencia organizada pero que no encuadran en el delito de secuestro.

7.2.2 Coadyuvancia y protección a víctimas

La ley, de conformidad con Art 20 C y la LGV, deberá establecer claramente la obligación de las autoridades de proporcionar medidas de protección a las familias que lo requieran, así como a las y los testigos del caso que se encuentren en riesgo por su propia condición de testigos. Dichas medidas deberán establecerse considerando las condiciones particulares de las personas que las solicitan.

Las autoridades a cargo de la investigación estarán obligadas a informar a las familias sobre las líneas de investigación, a considerar toda la información proporcionada por éstas y a consultar con ellas sobre el diseño y plan de investigación con el objeto de que puedan aportar información o dudas respecto de las líneas consideradas.

Es importante señalar que se debe permitir *sine quanon* el acceso a la información a instituciones nacionales e internacionales que puedan colaborar y monitorear sobre la solidez de las investigaciones que se están llevando a cabo.

En ningún momento, alguno de los derechos señalados tanto en la ley en proceso de elaboración, como en la Ley General de Víctimas o en la CPEUM podrán ser interpretados por el Agente del Ministerio Público como una manera de invertir la carga de la prueba hacia las familias, esto debe quedar tal cual en la ley para evitar malas prácticas en las que la investigación se basa exclusivamente en los datos aportados por las y los familiares.

El acceso de las familias al expediente, así como contar con copias de éste debe plasmarse de manera íntegra en la ley, esto con el objeto firme de evitar la constante negativa del Ministerio Público al respecto. Para tal efecto se deberá reformar el Artículo 13 de la Ley Federal contra la Delincuencia organizada que excluye totalmente a las víctimas como sujeto procesal.²⁶

De igual manera, se debe garantizar el acceso a la información sobre las indagatorias en los casos que constituyan violaciones graves a derechos humanos y reconozca que **la información recabada con motivo la investigación y persecución de los delitos** establecidos en esta Ley **no podrá ser clasificada como reservada** en términos del artículo 14 de la Ley Federal de transparencia y acceso a la información y el artículo 5 la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²⁷

²⁶ "Garantizar el derecho de las víctimas a la coadyuvancia individual y colectiva como su legítimo derecho, facilitándoles el acceso los expedientes y brindándoles copias gratuitas de las actuaciones que puedan conocer conforme a la ley", GIEI. *Ibíd.*, pág. 353

²⁷ Artículo 5. No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con **violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad**, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Ninguna

La Ley deberá contemplar que los funcionarios y las funcionarias que se encarguen de las investigaciones cumplirán con los códigos de ética señalados, así como con las competencias necesarias para llevar a cabo la labor encomendada de la manera en que la ley lo exige.

7.2.3 Unidad de Análisis de Contexto

Tanto la búsqueda como la investigación de los delitos a que se refiere esta Ley, deberán apoyarse en el análisis de la información de contexto, patrones de desapariciones de personas en períodos y regiones específicas del país. Para este fin se crea la Unidad de Análisis de Contexto.

La Unidad de Análisis de Contexto tendrá acceso a la información generada por otras instancias al interior de la PGR especialmente el CENAPI y la SEIDO; por el CISEN; por la Policía Federal y por cualquier otra instancia del Estado Mexicano; y de la sistematización de la búsqueda e investigación. Además tendrá acceso a la información de inteligencia, telefonía, mapas satelitales, entre otros, y contará con tecnología de punta. Se deberán crear Unidades de Análisis y Contexto con el fin de erradicar la práctica de investigar las desapariciones como hechos aislados, debido a que esto impide allegarse de toda la información necesaria en el marco de la investigación y favorece la impunidad.²⁸

Dichas Unidades de Análisis y Contexto deberán crearse por parte de cada entidad federativa, pero deberán ser alimentadas por las mismas bases de datos creadas por la propia Ley General, así como por la información aportada por cualquier instrumento de inteligencia que tenga información para fundar el contexto. Asimismo, estas Unidades deberán contar con peritos especializados en la realización de los análisis correspondientes.

8. SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

8.1 Aspectos generales de la búsqueda de personas desaparecidas

persona será objeto de inquisición judicial o administrativa con el objeto del ejercicio del derecho de acceso a la información, ni se podrá restringir este derecho por vías o medios directos e indirectos.

²⁸ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), Op. Cit., pág. 351

En la ley es fundamental que el diseño y operación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (SNBPD), que tendrá como objetivo regular y coordinar las acciones de búsqueda, localización y esclarecimiento de las circunstancias de la desaparición de una persona en los tres órdenes de gobierno, establezca como elemento esencial la presunción de vida de la persona desaparecida. Asimismo, deberá responder a casos del pasado como presente, en este sentido, será necesario diferenciar mecanismos de activación inmediata frente al reporte de desaparición.

La LGDP debe garantizar el **derecho a la búsqueda** de todas las personas desaparecidas, para definir el tipo de búsqueda se debe tomar en cuenta la fecha en la que ocurrió, las circunstancias de la desaparición. En este sentido, las desapariciones que son denunciadas inmediatamente deben ser tratadas en principio a través de un **Mecanismo de Búsqueda Urgente**, mientras que aquéllas que han sucedido hace algún tiempo se vuelven más complejas y su tratamiento debe ser distinto. Asimismo, las desapariciones del pasado también deben ser atendidas en razón del modo de comisión y sus dinámicas particulares.

Reconociendo la situación de vulnerabilidad extrema de las personas migrantes, y a fin de garantizar el derecho a la búsqueda de las personas migrantes desaparecidas se crea el **Mecanismo Transnacional de Búsqueda**, que preverá mecanismos ágiles para la recepción, el seguimiento y el acceso a la información de los familiares de personas desaparecidas que se encuentren fuera del territorio nacional.

Se debe crear el procedimiento de búsqueda específico para atender las desapariciones que tuvieron lugar durante el periodo de la llamada **Guerra Sucia** –y que fueron investigadas de origen en la entonces Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) y trasladados a la Coordinación General de Investigación (CGI) de la PGR– con un protocolo y recursos necesarios que atiendan a las características de la desaparición durante este período y los años que han transcurrido desde las desapariciones, incluyendo la participación de expertos internacionales.

El procedimiento de búsqueda de personas desaparecidas será implementado de oficio, de forma inmediata y se ejecutará sin dilaciones indebidas. Además será gratuito, exhaustivo, estratégico, inteligente, especializado y multidisciplinario.

La búsqueda debe correr de forma independiente a la determinación de un delito o de cualquier circunstancia anexa.

En el caso de servidores públicos, en particular de las fuerzas armadas o de cuerpos de seguridad, los superiores jerárquicos están obligados a reportar la

desaparición de manera inmediata al Mecanismo de Búsqueda Urgente y dar aviso a sus familiares.

La búsqueda y la investigación deben partir de la presunción de vida de la persona desaparecida. La presunción de vida debe ser permanente, salvo que haya elementos contundentes y derivados de una investigación diligente que encuentre pruebas aptas para acreditar, más allá de toda duda razonable, que la persona ha fallecido.

Se eliminará cualquier obstáculo legal o fáctico que reduzca la efectividad de la búsqueda o evite que se inicie.

Esta ley ordena la coordinación de los esfuerzos de las diferentes corporaciones de seguridad de los ámbitos federal, estatal y municipal para localizar a las personas desaparecidas.

Las instancias creadas por esta Ley tendrán acceso a la información recabada por instituciones públicas o privadas –incluyendo información de los aparatos de inteligencia–, y acceso a cualquier lugar de detención, incluyendo las instalaciones militares y policiales. Para este fin se establecerán protocolos que regulen los mecanismos de intercambio de información.

Los servidores públicos que tengan la obligación y no activen el Mecanismo de Búsqueda Inmediata, así como aquellos que no brinden la información o retrasen su entrega serán responsables y sancionados en términos de la legislación penal y administrativa.

El deber del Estado de buscar a las personas desaparecidas es imprescriptible hasta que se localice a la persona con vida o se determine su paradero.

Las instancias creadas por esta ley garantizarán la confidencialidad de información de la persona desaparecida en los términos de la normatividad vigente.

Se garantizará la participación de los familiares, colectivos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil en acciones de búsqueda, brindándole garantías de protección y seguridad, así como apoyo económico y capacitación. Se establecerán sistemas de toma y resguardo de la información que ellos aporten.

Todas las instancias involucradas en la búsqueda y en particular el mecanismo de búsqueda deberán contar con todos los recursos humanos, materiales, tecnológicos, infraestructura, entre otros, que sean necesarios para la búsqueda eficaz de las personas desaparecidas, para lo cual se deberá garantizar su suficiencia presupuestaria.

8.2 Mecanismo de Búsqueda Urgente

Mecanismo de Búsqueda Urgente	
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la actuación de las autoridades responsables de la búsqueda e investigación de la desaparición de una persona durante las primeras 72 horas, ya que este período es determinante para la búsqueda de una persona desaparecida. • Establecer las pautas de actuación, estandarizar el procedimiento de búsqueda urgente, diseñar las herramientas y garantizar una eficaz coordinación interinstitucional con el propósito de dar con el paradero de la persona desaparecida y esclarecer los hechos, identificar y sancionar a los responsables. • Se activa a partir de que la autoridad recibe un reporte o tiene conocimiento por cualquier medio de la desaparición de una persona, y deberá de agotar una serie de acciones básicas establecidas en el Protocolo de Búsqueda Urgente.
Principios generales	<ul style="list-style-type: none"> • Deberá activar el Protocolo de Búsqueda Inmediata bajo el principio de igualdad y no discriminación. • Debe partir de la presunción de vida, y enfocar las primeras acciones a encontrar a la persona con vida. Las acciones de búsqueda iniciarán con independencia de que exista una denuncia. Se deben incluir plazos razonables que obliguen al Ministerio Público a realizar las acciones de búsqueda e investigación para favorecer la generación de resultados por parte de las autoridades.
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir el procedimiento de búsqueda urgente, iniciando la averiguación previa correspondiente. • Transmitir sus órdenes a los Agentes Ministeriales y demás personal que deban llevar a cabo las diligencias relativas al procedimiento de búsqueda urgente. • Administrar, actualizar y revisar el Registro Único de Personas Desaparecidas, que será alimentado con datos del Formulario de Búsqueda Urgente y contrastar el reporte de la persona desaparecida a partir del cruce con los registros o bases de datos pertinentes (Registro de Personas Detenidas, SEMEFOS, hospitales, forenses y de ADN, Sistema AM/PM, registro visual de pertenencias, entre otros). Para este fin, todas las autoridades deberán actualizar la información en sus registros, generar los que aún no existen o adecuar los existentes para permitir el cruce de información con el Registro Único de Personas Desaparecidas. • Contar con un equipo de personal a través de la Unidad de Análisis de Contexto, que hará estudios de contexto, a partir de la base de datos centralizada, que le permita identificar patrones, modos de operación y principales formas de victimización.

	<ul style="list-style-type: none"> • Acceder a través de la Unidad de Análisis de Contexto a los registros de las bases de datos de las otras Instituciones del Gobierno del Estado con el objeto de dar con el paradero de las personas desaparecidas. • Poner en marcha el Protocolo de Búsqueda Inmediata o urgente y protocolos diferenciados.
<p>Elementos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cada entidad federativa deberá contar con un Mecanismo de Búsqueda Urgente con el fin de iniciar las acciones de búsqueda inmediata. • Funcionar las 24 horas del día, disponer de un número gratuito para presentar reportes, denuncias anónimas o proporcionar datos de la persona desaparecida. • Prever la obligación de las autoridades de suministrar información periódica a los familiares sobre los avances y las diligencias realizadas en la búsqueda de manera que permita fiscalizar la actuación de las diversas autoridades involucradas. • Informar a la Comisión Nacional de Búsqueda de las acciones de búsqueda desplegadas. • Debe estar facultado para recibir los reportes de desapariciones sin importar el país en el que se inicie la solicitud, activando el Mecanismo Transnacional de Búsqueda.
<p>Procedimiento de búsqueda urgente</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitar a los familiares fotografías de la víctima. 2. Dar prioridad a la zona de búsqueda en donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida, sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas. 3. Ir al lugar, una vez que se tenga la información, en donde se privó de la libertad a la persona desaparecida para recabar toda la evidencia posible. 4. Solicitar los elementos de prueba necesarios a empresas, negocios, establecimientos comerciales y a otras instituciones. 5. Requerir a los medios de información masiva la colaboración para difundir los rasgos y características, señas particulares y fotografía, si fuera posible, de la persona desaparecida. 6. Boletinar la fotografía o descripción de la persona desaparecida en lugares como aeropuertos, centrales de autobuses, fronteras (garitas), casetas de peaje, redes sociales y medios de comunicación. 7. Solicitar la colaboración de las Procuradurías de Justicia y otras autoridades, locales y federales, para la localización de la persona desaparecida otorgando la información con la que se cuente. 8. Diseñar e implementar estrategias de difusión para recabar información útil para localizar a la persona desaparecida.

	<ol style="list-style-type: none"> 9. Verificar si la persona se encuentra en alguna Institución pública o privada relevante. (SEMEFO, Centros Penitenciarios, Centros de Rehabilitación, Centros de Detención, Centros Médicos, Hospitales, Clínicas o Centros Psiquiátricos). 10. Acceder y utilizar plenamente la Plataforma México. 11. Solicitar la sábana de llamadas del teléfono celular de la víctima desaparecida a la compañía telefónica correspondiente. 12. Solicitar a la autoridad judicial las órdenes correspondientes para realizar cateos, inspecciones y registros en aquellos inmuebles particulares que sean relevantes para la búsqueda. 13. Realizar las entrevistas que determine sean necesarias.
Mecanismo Transnacional	
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la búsqueda e identificación de las personas migrantes desaparecidas en territorio mexicano, los derechos de acceso a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición de los migrantes que han sido víctimas directas o indirectas en territorio mexicano, pero que regresan o se encuentran en otro país, así como de sus familiares con independencia del país en que se encuentran.
Principios generales	<ul style="list-style-type: none"> • Integrado, en lo que corresponde a la procuración de justicia, por la Unidad para Personas Migrantes de la Procuraduría General de la República; la Oficina de Investigación, Análisis y Contexto; los agregados legales y regionales de las oficinas consulares de Centroamérica y Estados Unidos y el personal necesario para su funcionamiento. Si fuere necesario, el Mecanismo podrá integrar agregados legales y regionales de las oficinas consulares o embajadas de México en otros países. • Permitir que las familias y las víctimas sobrevivientes puedan acceder a las instituciones del Estado mexicano encargadas de investigar, procesar, enjuiciar y sancionar los delitos que se cometan en México contra la población migrante desde el país en donde se encuentren y así presentar denuncias, ofrecer y controvertir pruebas, ser informados oportunamente de los avances de la investigación, solicitar la coadyuvancia, obtener enlace con la defensoría de oficio, acceder a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y a las medidas de ayuda, asistencia, atención y reparación que conforme a la ley están a su cargo, y ejercer los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados internacionales, la Ley General de Víctimas y las normativas penales procesales le reconocen. • Los agregados legales y regionales encargados de operar el Mecanismo Transnacional deberán ser licenciados en derecho y tener las facultades que les confiere la Ley como agregados y como Agentes del Ministerio Público de la Federación, y estar especialmente obligados a: II. Recibir las solicitudes de

	<p>apoyo, atención, ayuda y reparación integral de las personas migrantes o sus familiares víctimas que se encuentren fuera de México, así como el ejercicio de medidas y derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados internacionales, la Ley General de Víctimas, el Código Nacional de Procedimientos Penales y demás normatividad aplicable; II. Servir como enlace entre las personas migrantes o sus familiares víctimas que se encuentren fuera de México y las instituciones públicas encargadas de tramitar y ejecutar las solicitudes presentadas; III. Brindar a las personas migrantes y sus familiares pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas o para cualquier persona que no hable español, un traductor e intérprete, en término de lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; IIII. Fungir como enlace entre la defensoría de oficio, el imputado y sus familiares, cuando la persona migrante sea acusada de la comisión de un delito; V. Consultar las bases de datos y registros sobre personas migrantes y cotejarlas con los datos de la persona migrante desaparecida, realizando las actuaciones necesarias y apropiadas para poder acceder a dichas bases cuando estén situadas o domiciliadas en otro país diferente a México; VI. Analizar, recomendar e informar al Titular de la Unidad de Personas migrantes, para conocimiento de la Oficina de Investigación, Análisis y Contexto sobre zonas de riesgo, fenómenos delincuenciales, rutas, modus operandi y demás información relevante para el conocimiento del contexto y de la operación de las redes criminales, a fin brindar elementos para realizar estudios, diagramar políticas públicas y de prevención del delito, y en su caso, sistematizar información que pueda generar prueba; VII. Acordar con el Titular de la Unidad de Personas Migrantes, los asuntos que tenga bajo su conocimiento o competencia; VIII. Llevar a cabo la comunicación directa con la Unidad de Personas Migrantes, así como con las personas interesadas en los procedimientos ministeriales y judiciales que por conducto de la Unidad sean materia del Mecanismo Transnacional y que se encuentren en el país de origen respectivo; IX. Notificar a las instancias consulares o a las autoridades centrales correspondientes del país donde se encuentre, el inicio de investigaciones penales relacionadas con los nacionales del país de donde sean las víctimas y/o los imputados.</p>
--	--

Funciones	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones, procedimientos, instituciones y medidas, especiales y coordinadas, nacionales y transnacionales encaminadas a garantizar la búsqueda e investigación de las personas migrantes desaparecidas en territorio mexicano. • Competente para la investigación de los delitos que sean cometidos o se atribuyan a personas migrantes. • Los agregados de la Procuraduría General de la República asignados para ese efecto en las embajadas mexicanas, deberán ser la puerta de ingreso y los responsables de operar el Mecanismo Transnacional frente a las víctimas migrantes y familiares que se encuentren en el extranjero. Para ese efecto, deberán tener la calidad de Agente del Ministerio Público de la Federación y fungirán como auxiliares suplementarios del Titular de la Unidad de Personas Migrantes.
------------------	---

8.3 Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas

Se debe crear una Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CNBPD) como un órgano de carácter permanente, descentralizado, con presupuesto propio y autonomía técnica y de gestión, encargado de coordinar e impulsar las políticas públicas en materia de búsqueda y agilizar la coordinación interinstitucional para este fin, apoyar la investigación de los delitos de desaparición forzada y desaparición por particulares, la supervisión y rendición de cuentas.

La CNBPD contará con los recursos presupuestarios necesarios para su operación. Será un órgano de alto nivel, especializado y profesional, con carácter operativo y mecanismos ágiles.

La CNBPD estará integrada por funcionarios de alto nivel involucrados en la búsqueda de personas, tales como:

- La Procuradora General de la República
- El Subprocurador de Derechos Humanos
- El Subprocurador de Delincuencia Organizada
- El Titular de la Agencia de Investigación Criminal
- El Titular de la Fiscalía Especializada de Búsqueda e Investigación de Personas Desaparecidas
- El titular de la Secretaría de Gobernación
- El titular de la Comisión Nacional de Seguridad
- El titular de la Policía Federal
- El titular de CENAPI
- El titular del CISEN

- El Presidente de la CNDH
- El Director de Servicios Periciales.

Además, estará integrada por representantes de las organizaciones de familiares de personas desaparecidas nombrado por ellas mismas, representantes de organizaciones de familiares de personas migrantes desaparecidas en México. Así como por representantes de las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos escogidas por ellas mismas y representantes de la academia. Participarán también equipos forenses independientes nacionales e internacionales que sean invitados Ad Hoc, expertos y expertas internacionales a propuesta de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales de Derechos Humanos, en particular la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en calidad de observadores.

Los titulares de las Procuradurías estatales, los responsables de las unidades especializadas en búsqueda de personas desaparecidas, los responsables de las instancias de seguridad estatales o municipales, y los titulares de las comisiones estatales de derechos humanos, podrán ser convocados a la Comisión cuando así sea requerido.

La CNBPD contará con una Secretaría Técnica y determinarán un método de trabajo que les permita llegar a acuerdos y darles seguimiento, en términos de su reglamento.

Los participantes de la sociedad civil (familiares, organizaciones de derechos humanos, académicos) serán elegidos por un período de 3 años.

La Comisión Nacional de Búsqueda realizará reuniones periódicas, al menos tres por año a razón de una por cada cuatrimestre, y podrá crear comisiones para temas específicos o la elaboración de las políticas públicas en materia de búsqueda e investigación. Las sesiones podrán realizarse en las entidades con mayor incidencia de desapariciones.

La CNBPD contará con delegaciones en las entidades federativas, integradas por personal proveniente de entidades distintas a la de la delegación en cuestión, para efectos de supervisión y coordinación con los mecanismos estatales de búsqueda y las procuradurías o fiscalías locales.

La CNBPD tendrá las siguientes funciones:

- Diseñar políticas públicas y protocolos en materia de búsqueda e identificación forense, así como supervisar y evaluar su implementación. Entre estos, el Plan Nacional de Búsqueda, los Planes Específicos de

Búsqueda (en razón de la identificación de patrones de desaparición, regiones con mayor incidencia de desapariciones y períodos de tiempo) y el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación de Restos. Así mismo, se encargará de la evaluación y fortalecimiento de la Alerta Amber y el Protocolo Alba, así como del diseño de otros protocolos para la respuesta inmediata frente a diferentes modalidades de desaparición.

- Diseñar bases de datos y registros con criterios homologados que permitan realizar cruces de información para la búsqueda y la identificación forense, así como supervisar y evaluar su implementación. Entre estos: el Registro Único de Personas Desaparecidas –garantizando el cruce de información con el Registro Nacional de Personas Detenidas, registros de hospitales e instituciones privadas, entre otras-, la Base de Datos Genéticos de familiares de personas desaparecidas y restos de personas no identificadas, así como fortalecer los registros Ante Mortem y Post Mortem, y el cruce de información entre ambos. Además se fortalecerá la coordinación con bases de datos que contienen registros de identidad, y la creación de estas en instituciones públicas y privadas que permitan el cruce de información para la localización de la persona.
- Garantizar la participación de las organizaciones de familiares de personas desaparecidas y de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas, protocolos y registros.
 - La coordinación, supervisión y ejecución de las acciones de búsqueda por diversas autoridades, garantizando el derecho a la participación de los familiares y organizaciones de personas desaparecidas, así como organizaciones de derechos humanos nacionales y organismos internacionales de derechos humanos.
 - La coordinación con el Mecanismo Transnacional de Búsqueda para el intercambio de información y acciones de búsqueda.
 - Establecer y supervisar la aplicación del Mecanismo Urgente de Búsqueda dentro de las primeras 72 horas.
 - Establecer mecanismos de supervisión periódicos con la Procuraduría General de la República y las procuradurías o fiscalías de las entidades federativas, en colaboración con las organizaciones de familiares y de la sociedad civil sobre las investigaciones de las desapariciones.
 - Proponer la supervisión internacional cuando en casos emblemáticos y de extrema gravedad se acredite la falta de debida diligencia en la investigación.
 - Establecer un mecanismo de búsqueda específico para la Guerra Sucia.
 - El apoyo a organizaciones de familiares de personas desaparecidas para la búsqueda a través de brindar los recursos necesarios y la capacitación en materia de derechos de las víctimas, acciones de búsqueda y recursos legales frente a una detención arbitraria.

- Establecer mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de las autoridades responsables de la búsqueda y de la investigación de personas desaparecidas.
- Facilitar el análisis de la información y la generación de informes de contexto.
- Diseñar, evaluar y apoyar la ejecución de planes de búsqueda de personas desaparecidas y conformar grupos de trabajo para casos específicos y la coordinación de operativos.
- Establecer los lineamientos para un plan de divulgación sobre el contenido de la ley que incluya, en lenguaje accesible, la explicación del funcionamiento de los mecanismos y procedimientos contemplados en el LGDFDP.
- Elaborar planes para el diseño y la difusión de los incentivos y beneficios a los que podrán acceder los presuntos perpetradores que brinden información veraz sobre el paradero de las personas desaparecidas cuando ello contribuya al esclarecimiento de los hechos.
- Buscar y proponer el empleo de técnicas y tecnologías que permitan mejorar los planes de búsqueda.
- Proponer medidas extraordinarias y alertas cuando tenga conocimiento de que en una entidad o municipio haya repuntado el número de desapariciones.
- Podrá vetar la designación de determinadas personas en las unidades especializadas en la búsqueda de personas desaparecidas, cuando existan razones fundadas sobre su falta de idoneidad.
- Llevar un registro de probables responsables y sentenciados que contribuya a establecer los contextos en que ocurre la desaparición.
- Realizar estudios jurídicos para orientar la labor del ministerio público y el poder judicial en cuanto a la dogmática de los delitos de desaparición.
- Coadyuvar con el ministerio público, tanto en la investigación como en el juicio, para lograr la sanción de las desapariciones.
- Proponer e implementar medidas de memoria y verdad en materia de desaparición forzada.

Así mismo, tendrá las siguientes atribuciones:

- Acceso a las averiguaciones previas y causas penales donde se persigan desapariciones forzadas o desapariciones cometidas por particulares, guardando el debido sigilo. A solicitud de las víctimas, la CNBPD podrá proponer y participar en diligencias y proponer peritos.
- Participar en las exhumaciones que se realicen conforme al plan nacional que deberá diseñarse.
- Implementar mecanismos de rendición de cuentas en relación a la búsqueda e investigación de las desapariciones forzadas o desapariciones por particulares.

- Participará con voz y voto en las reuniones de la Conferencia Nacional de Procuradores, donde podrá hacer propuestas.
- Participará en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y podrá intervenir en las reuniones.
- Podrá realizar foros, conferencias y capacitaciones en materia de búsqueda con personas expertas nacionales e internacionales.
- Contratar personal especializado y realizar capacitaciones en materia de búsqueda.

Cada año, en fecha próxima al día del detenido desaparecido, la Comisión Nacional de Búsqueda informará a la opinión sobre la situación que guarda la política de Estado en materia de desapariciones.

La Comisión podrá informar a los mecanismos internacionales de derechos humanos sobre el estado de las desapariciones en México.

9. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

9.1 Plan Nacional de Búsqueda

Establecerá los objetivos y acciones que den congruencia a la búsqueda de personas desaparecidas a nivel nacional, establecerá metas y plazos para este fin.

9.2 Planes Específicos de Búsqueda

Con el fin de desarrollar estrategias de búsqueda que partan del reconocimiento de las modalidades locales de las desapariciones, los patrones identificados en las regiones y el análisis de contexto, se deben desarrollar Planes Regionales de Búsqueda. Estos planes se establecerán, entre otros, en razón de la identificación de patrones de desaparición, regiones con mayor incidencia de desapariciones y períodos de tiempo. Reconociendo el papel en el impulso de la búsqueda de los y las familiares de las personas desaparecidas y la experiencia acumulada, estos planes contarán con la participación destacada de las organizaciones de familiares y de la sociedad civil locales.

Se entiende por Plan Específico de Búsqueda el diseño y la ejecución de una serie de acciones concatenadas para buscar a las personas desaparecidas sea de un

estado o de varios estados, a partir del análisis de la información, mediante el uso de la inteligencia y la tecnología.

También se establecerán planes de búsqueda específicos para aquellos períodos caracterizados por ciertos patrones en la práctica de la desaparición forzada y/o por particulares. En particular, se establecerá el Plan de Búsqueda para Personas Desaparecidas durante la Guerra Sucia.

Estos planes contarán con todos los recursos económicos, humanos y tecnológicos que se requieran de acuerdo a las modalidades de las desapariciones.

9.3 Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación de Restos

Se debe crear el Programa Nacional de Exhumaciones con el propósito de que éstas se lleven a cabo en el menor tiempo posible y con medios profesionales que permitan esclarecer la identidad de esas personas y se adelanten las investigaciones respectivas.

Dicho programa garantizará, entre otras, el resguardo y clasificación de los restos y levantará un mapeo de panteones donde haya entierros de restos no identificados, fosas comunes o clandestinas identificadas y proceder a su exhumación conforme a los estándares establecidos en el Protocolo de Minnesota.

Además, deberá:

- Garantizar el derecho de las familias a encontrar cuerpos en condiciones de dignidad y con toda la información forense disponible.
- Garantizar el acceso de familiares a las diligencias o a los documentos, incluidas fotografías o pertenencias encontradas, referentes a la exhumación de cadáveres.
- Incluir la creación y puesta en marcha de protocolos de tratamiento e identificación forense, notificación, entre otros, que recoja la experiencia de los colectivos de víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil.
- Garantizar la investigación preliminar a las exhumaciones, la recolección de la información relevante, información Ante Mortem y un banco de datos genéticos que permitan la identificación de los restos.
- Garantizar las condiciones para el resguardo e identificación de los restos. Incluso de aquellos restos que actualmente no pueden ser identificados, pero que con los avances científicos podrán ser identificados en el futuro.
- Fortalecer servicios forenses a través de la creación de un instituto independiente de la PGR de servicios periciales y forenses.

- Identificar y recoger buenas prácticas sobre banco de datos forenses (ej. Banco de datos forenses de Migrantes No Localizados en Chiapas-Iniciativa Frontera)
- Resguardar de manera adecuada los lugares donde se puedan encontrar cuerpos, cadáveres y restos óseos y evitar en todo momento que queden sin custodia. La zona debe acordonarse y protegerse mientras se obtiene la evidencia y se practican todas las diligencias necesarias.
- Contar con un sistema único automatizado a nivel federal de identificación dactilar, que permita verificar la identidad de una persona a través de las características de sus huellas dactilares, en caso de que esto sea posible.
- Fortalecer la base de datos genéticos de la PGR para identificación de desaparecidos. Dicha base debe ampliarse con criterios profesionales, a fin de que sea útil para incluir de manera adecuada los casos de personas desaparecidas de forma que se puedan contrastar perfiles genéticos en el caso de que se encuentren evidencias o restos. Asegurando que tenga interconectividad con las bases que generen las autoridades estatales.
- Fortalecer Sistema AM/PM para permitir desde el momento de la denuncia que la autoridad recabe información sobre las fichas ante mortem y post mortem y la información adicional relevante (ej. huellas, placas dentales, radiografías, fotografías de tatuajes, información de operaciones quirúrgicas).
- Incluir la prohibición de las autoridades de cremar restos no identificados y detallar cómo deben realizarse las inhumaciones de manera adecuada atendiendo al principio de respeto a la dignidad de las víctimas y las familias.
- Prever y favorecer la participación de equipos antropológicos forenses independientes ya sean nacionales o internacionales para fortalecer aspectos técnicos y la credibilidad de las acciones realizadas por las instituciones, así como las políticas públicas.
- En casos de identificación de restos de personas, garantizar el acceso a los familiares a peritajes independientes en materia genética y de antropología forense.
- Regular el reordenamiento de las fosas comunes.
- Elevar estándar sobre búsqueda entre personas fallecidas, incluir la autopsia médico legal completa y no sólo datos sobre ADN.
- Contemplar la creación de un programa que contemple incentivos y campañas para invitar a familiares a proporcionar muestras de ADN, obtener identidad genética de ADN de la persona desaparecida, y permitir su cotejo científico.
- Generar un registro con datos disponibles (nombre, rostros, características de vestimenta, señas particulares y otra información relevante) de los cuerpos no identificados.
- Prever la creación de un banco nacional de información genética.

- Fortalecer protocolos para permitir el adecuado resguardo de evidencia y definir la cadena de custodia de evidencia.

Por ejemplo, las exhumaciones deberían incluir el análisis de los restos para detectar indicios de violencia sexual y los investigadores deberían recibir capacitación para realizar entrevistas desde una perspectiva de género.

9.4 Sobre el Registro Único de Personas Desaparecidas

Se debe crear el Registro Único de Personas Desaparecidas como una herramienta única a nivel nacional para:

- a) Apoyar la búsqueda y la investigación de las desapariciones de personas. Para este fin el Registro Único de Personas Desaparecidas realizará cruces con registros existentes como el Registro de Personas Detenidas, con la información recabada por los Semefos, hospitales y estaciones migratorias, entre otras. La inscripción de todas las privaciones de la libertad en registros y/o expedientes es una medida preventiva para la desaparición de personas.
- b) Contar con datos estadísticos confiables y actuales sobre la desaparición en general y sobre la desaparición forzada en particular. Generar estadísticas confiables que sirvan para el desarrollo de políticas públicas integrales y coordinadas encaminadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar este delito, así como proveer información estadística para entender el fenómeno de la desaparición de personas y los mecanismos para identificar patrones de ocurrencia, información para la elaboración de mapas delictivos y de contexto, y establecer rutas de búsqueda.
- c) Garantizar los derechos de las víctimas, incluido el acceso a la información sobre los avances de las investigaciones. Para este fin, el Registro Único de Personas Desaparecidas estará vinculado al Registro Nacional de Víctimas (RENAVI) establecido en la Ley General de Víctimas, a efectos de acreditar la calidad de víctimas y el acceso a las medidas de ayuda, asistencia, atención y reparación.

Características principales

Se incorporará en este nuevo registro otras informaciones preexistentes, incluyendo las del periodo de la "Guerra Sucia", las víctimas identificadas en la Recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), las averiguaciones previas de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp) que pasaron a la Coordinación General de Investigaciones de la Procuraduría General de la República (PGR) y las víctimas

identificadas por la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, el Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas y los registros de organizaciones de la sociedad civil.

El Registro Único de Personas Desaparecidas realizará cruces con otras bases de datos que contienen información sobre personas, como el Instituto Federal Electoral, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores, para obtener toda la información pertinente sobre las personas desaparecidas.

El Registro Único de Personas Desaparecidas favorecerá la participación de las víctimas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales humanitarios y de derechos humanos en su construcción y supervisión.

El Registro Único de Personas Desaparecidas será alimentado con base en criterios claros y homogéneos. Se desarrollarán los protocolos que guíen el diseño de los registros y los procedimientos de intercambio de información, y permitan su actualización permanente.

Además, permitirá a las autoridades encargadas de ingresar los datos pertinentes un uso uniforme, exhaustivo e inmediato una vez que se tenga conocimiento de una desaparición.

El Registro Único de Personas Desaparecidas partirá de una definición amplia de persona desaparecida para reflejar de manera exhaustiva y adecuada todos los casos de personas desaparecidas, incluida población migrante.

El Registro deberá:

- a) Reflejar de manera exhaustiva y adecuada todos los casos de personas desaparecidas, incluyendo información acerca del sexo, edad y nacionalidad de la persona desaparecida y lugar y fecha de desaparición;
- b) Incluir información que permita determinar si se trata de una desaparición forzada o de una desaparición cometida sin ninguna participación de agentes estatales; así como el delito que está clasificada en la causa penal correspondiente.
- c) Permitir generar datos estadísticos respecto de casos de desaparición forzada aun cuando hayan sido esclarecidos; y
- d) Ser completado con base en criterios claros y homogéneos y actualizado de manera permanente. Que las autoridades encargadas de ingresar los datos pertinentes lo hagan de manera uniforme, exhaustiva e inmediata luego de que se tenga conocimiento de una desaparición.
- e) Hacer publicaciones periódicas que ayuden a valorar y monitorear la situación.
- f) La información contenida en el Registro es pública conforme a las disposiciones relativas a datos abiertos contenidas en la Ley General de Transparencia y

Acceso a la Información, garantizando la protección de ciertos datos personales de conformidad con la normatividad aplicable.

El registro debería integrarse, entre otra, con la siguiente información:

- Nombre
- Edad
- Ocupación
- Lugar de procedencia
- Nacionalidad
- Fecha y lugar de desaparición
- Señas particulares (cicatrices, tatuajes, operaciones, implantes y número de placa dental, lentes)
- Fotografía
- Ropa que vestía el día de la desaparición
- Características de los vehículos en que se los/as llevaron.
- Familiar de contacto
- Recompensas
- Pertenencias electrónicas que portaba la persona
- Huellas dactilares
- Tipo de sangre
- Narración breve de los hechos
- Mecanismo de verificación de la información para que no sea posible la extorsión
- Mapeo delincriminal

10. SITUACIÓN LEGAL DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS

10.1 Declaración de Ausencia por desaparición

La ley debe incluir la figura de la declaración de ausencia por desaparición como un medio para garantizar la continuidad de la personalidad jurídica de la víctima y otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los familiares de la víctima desaparecida o cualquier persona que tenga una relación afectiva inmediata y cotidiana con la víctima. Es muy importante que la regulación de esta figura parta de la presunción legal de vida de la persona desaparecida.

El procedimiento general debe ser aplicable en todas las entidades federativas cuya base constitucional se fundamenta en la reciente reforma al artículo 73 a través de la cual se faculta al Congreso de la Unión a legislar sobre la materia. En aquellas entidades federativas donde esta figura ya se encuentre regulada y tenga estándares de protección y derechos más amplios, éstos deberán prevalecer.

El Procedimiento General Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas deberá ser aplicado a aquellas víctimas de desaparición forzada y desaparición de personas por particulares, dejando excluidas a las personas reportadas como no localizadas.

La ley debe garantizar que las personas facultadas para solicitar el inicio del procedimiento sean:

- El cónyuge, el concubinario o concubina de la persona desaparecida o la persona que tenga una relación afectiva inmediata y cotidiana con la víctima;
- Los parientes consanguíneos hasta el tercer grado de la persona desaparecida;
- Los parientes por afinidad hasta el segundo grado de la persona desaparecida;
- El adoptante o adoptado con parentesco civil con la persona desaparecida;
- La pareja de la víctima que se encuentre bajo la figura de la sociedad de convivencia, enlace conyugal, unión civil, pacto civil de solidaridad u otra similar.
- Los representantes legales de las familias de personas desaparecidas.
- Las Organizaciones de la Sociedad Civil que representen a la familia de la persona desaparecida o su familia;
- El Ministerio Público que integre la averiguación previa por la desaparición de la persona;
- La Defensoría Jurídica.

Establecer la obligación del Ministerio Público que una vez reciba una denuncia por Desaparición de Personas, identificar si encuentra elementos para determinar que se trata de una desaparición originada por la comisión presunta de un delito.

Por lo anterior y una vez transcurridos 30 días desde que el Ministerio Público tuvo conocimiento de la desaparición y ésta se configura bajo los supuestos de los delitos de desaparición forzada o desaparición de personas por particulares, el Ministerio Público consultará a la familia de la víctima si es su deseo iniciar el procedimiento de Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas, esto en un plazo no mayor a diez días después de vencidos los 30 días.

Será facultad del Ministerio Público solicitar medidas urgentes, provisionales o de protección que resulten necesarias para proteger los derechos de las víctimas. Y obligación del Juez competente de otorgarlas si éstas son conforme a derecho.

El Juez competente para conocer del procedimiento será el Juez en materia Civil, Familiar o Mixto, según la organización propia del Poder Judicial de la Federación y

de las Entidades Federativas, pero en ningún caso será competente el Juez Penal. Y lo será el Juez con sede en el último domicilio de residencia de la víctima desaparecida, aquel del domicilio del solicitante y el del lugar que se considera fue desaparecida la persona o del lugar donde se encuentre radicada la investigación su desaparición, priorizando el Juzgado que mayor beneficie a los solicitantes.

Si el Ministerio Público no consulta con la parte interesada o no presente la solicitud en el término descrito en el artículo anterior, la solicitud la podrán realizar las personas facultadas para tal efecto. Pero en todo caso deberá de preceder una denuncia penal.

Para realizar la solicitud de Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas se verá de incluir la siguiente información:

- I. El nombre, la edad y el estado civil de la persona desaparecida;
- II. Cualquier denuncia presentada ante autoridades públicas en donde se narren los hechos de la desaparición;
- III. La fecha y lugar de los hechos;
- IV. El nombre y edad de los dependientes económicos o de aquellas personas que tenga una relación afectiva inmediata y cotidiana;
- V. El nombre, parentesco o relación de la persona solicitante con la persona desaparecida;
- VI. La actividad a la que se dedica la persona desaparecida;
- VII. Toda aquella información que el peticionario haga llegar al Juez competente para acreditar la identidad y personalidad jurídica de la persona desaparecida.
- VIII. Cualquier otra información que se estime relevante.

Pero en caso de que la persona solicitante no cuente con alguna de la información referida en las fracciones anteriores ésta así lo hará del conocimiento de la autoridad competente y no será limitativo para la aceptación a trámite del procedimiento. En esos casos la autoridad competente tendrá la obligación de subsanar la información faltante. Tampoco será limitante que se entreguen copias simples de los referidos documentos de la persona solicitante.

El procedimiento será gratuito. Una vez que sea recibida la solicitud, el Juez competente deberá de requerir inmediatamente a las autoridades copias certificadas de las denuncias para que obren en el expediente para su análisis y resolución. Será obligación del Juez de la causa para la admisibilidad a trámite establecer si existen elementos suficientes para determinar que se está frente a una desaparición forzada o desaparición de personas por particulares. La valoración que realice el Juez deberá de basarse en los principios de la máxima de buena fe, oficiosidad, la experiencia, objetividad e imparcialidad.

Se recomienda que sea obligación del Juez competente la publicación de la resolución sobre Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas en el Diario Oficial de la Federación o en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, según sea el caso, y en el portal de internet que se abra para estos propósitos. Así mismos en los diarios de mayor circulación en el lugar de residencia de la persona desaparecida en los cuales se deberán publicar en tres ocasiones, con un intervalo de cinco días naturales, el extracto de la resolución que ordene el juez sin costo para las personas solicitantes.

El Juez deberá de fijar como fecha de la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas, aquel día en el que se le haya visto por última vez a la víctima de acuerdo a las constancias de la carpeta de investigación, salvo prueba fehaciente en contrario. El fallo emitido por el Juez podrá ser impugnado por quien tenga interés legítimo en la causa.

El trámite se tendrá que orientar por el derecho a la verdad y por los principios de gratuidad, inmediatez y celeridad. El Poder Judicial de la Federación y los de las Entidades Federativas erogarán los costos durante todo el trámite, incluso los que se generen después de emitida la resolución.

En los casos en los que la persona solicitante no cuente con representante legal se podrá recurrir al personal asignado para la asistencia legal en el Poder Judicial de la Federación, las Defensorías de oficio de las Entidades Federativas y las Comisiones Ejecutivas de Atención a Víctimas, Federal y locales.

Es necesario que la resolución del Juez sobre Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas, incluirá las medidas necesarias para garantizar la máxima protección de la víctima, de la familia y de las personas que tengan una relación afectiva inmediata y cotidiana.

Dichas medidas tendrán su base en la legislación local, nacional e internacional y se podrán emitir medidas urgentes, provisionales o de protección específica antes de la resolución definitiva cuando el caso lo requiera.

Tomando en cuenta la grave afectación que produce la desaparición de una persona, se recomienda que la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas surta al menos los efectos siguientes cuando estos resulten aplicables:

- I. Garantizar y asegurar la continuidad de la personalidad jurídica de la persona desaparecida;
- II. Garantizar la conservación de la patria potestad de la Persona desaparecida en relación con los hijos menores de edad o la designación de un tutor provisional cuando exista posibilidad de que ambos padres sean sujetos

- pasivos de los delitos establecidos en la Ley, atendiendo al principio del interés superior de la niñez;
- III. Fijar los derechos de guarda y custodia de los menores de edad atendiendo al principio del interés superior de la niñez;
 - IV. Establecer criterios claros y de protección amplia sobre la conservación del estado civil de la Persona desaparecida y de su cónyuge;
 - V. Proteger el patrimonio de la Persona desaparecida, incluyendo los bienes adquiridos a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes;
 - VI. Fijar la forma y plazos en los que los familiares de la Persona desaparecida podrán acceder, a fin de atender sus necesidades y previo control judicial, al patrimonio de la Persona desaparecida;
 - VII. Garantizar la protección de los derechos de la familia y de los hijos menores de edad a percibir las prestaciones que la Persona desaparecida recibía con anterioridad a su desaparición;
 - VIII. Permitir que los beneficiarios de un régimen de seguridad social derivado de una relación de trabajo de la Persona desaparecida continúen gozando de los beneficios;
 - IX. Suspender hasta la localización de la persona desaparecida los actos judiciales, mercantiles o civiles en contra de la Persona desaparecida o sus bienes, y
 - X. Declarar la inexigibilidad temporal de deberes o responsabilidades que la Persona desaparecida tenía a su cargo.
- Se debe de tomar en consideración que en los casos de matrimonio la o el cónyuge tiene la facultad de decidir si desean o no continuar bajo dicha institución civil. En los casos en los que se opte por solicitar la extinción del vínculo matrimonial y éste se encuentre bajo la figura de sociedad conyugal. La Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas tendrá efectos de carácter general y universal de acuerdo a los criterios del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre tomando en cuenta la norma que más beneficie a la persona desaparecida, a la familia, a las personas que tengan una relación afectiva inmediata y cotidiana y a la sociedad.

Se recomienda que la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas contemple la garantía de los siguientes derechos:

- I. Se les tendrá en situación de licencia con goce de sueldo hasta que se sean localizadas;
- II. Si el trabajador es localizado con vida, recuperará su posición, escalafón y derechos de antigüedad;
- III. Si el trabajador es localizado sin vida, se indemnizará a sus deudos de acuerdo a lo previsto en la legislación aplicable, con independencia de las medidas de reparación.

- IV. A los beneficiarios del trabajador, en materia de seguridad social, se les reconocerán y conservarán los derechos y beneficios que establece el orden jurídico aplicable;
- V. Se suspenderán los pagos con motivo del crédito de vivienda hasta en tanto no se localice con vida a la persona.
- VI. Los demás que determinen las autoridades competentes.

El Estado deberá de garantizar estas recomendaciones; en el caso en que las personas laboraran en el sector privado se deberán de crear criterios claros para que se garanticen estos derechos.

Debe de quedar de forma expresa que la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas no surtirá efectos penales por lo que no eximirá a las autoridades de continuar las investigaciones encaminadas al esclarecimiento de la verdad y de la búsqueda de la persona desaparecida hasta que no se conozca su paradero y haya sido plenamente identificada.

A las autoridades que incumplan con lo establecido en el procedimiento de Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas, se les dará vista de manera inmediata al órgano de control interno, jurisdiccional o cualquier otra autoridad que corresponda para investigar y sancionar la infracción respectiva

El Juez de la causa designará a una persona como administradora de los bienes de la persona desaparecida, quien actuará conforme a las reglas de las disposiciones civiles aplicables. La persona nombrada como administradora podrá solicitar al Juez, siempre de forma justificada, la liberación del patrimonio de la persona desaparecida para solventar las necesidades familiares y con ello garantizar la estabilidad del núcleo familiar.

En el caso de las obligaciones de carácter mercantil y fiscal a las que se encuentra sujeta la persona declarada como ausente por desaparición de persona, surtirán efectos suspensivos hasta en tanto no sea localizada.

En caso de aparecer con vida la persona declarada como ausente por desaparición, quedará sin efecto la declaración de ausencia por desaparición de persona.

De cumplirse el supuesto previsto en el párrafo anterior la persona localizada con vida podrá solicitar ante el Juez que declaró la audiencia la recuperación de sus bienes en el estado en que se hallen. En tal caso, la persona no podrá reclamar frutos ni rentas.

Si la persona desaparecida declarada ausente es encontrada sin vida, los familiares podrán solicitar al Juez competente iniciar el procedimiento de sucesión, en términos de la legislación civil.

Lo dispuesto por la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas deberá de interpretarse de conformidad con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y la legislación secundaria en la materia, siempre y cuando prevalezca la interpretación pro persona.

Se recomienda que si después de un tiempo razonable la víctima desaparecida no es localizada y la estabilidad del núcleo familiar se ve gravemente afectada, la persona que dio inicio a la solicitud o en su caso los dependientes económicos de la víctima podrán solicitar al Juez Competente que aplique los efectos previstos en la presunción de muerte del ausente, siendo enfáticos que dichos efectos solo podrán ser aplicados para cuestiones patrimoniales.

En los casos en los que se cuente con una declaración de ausencia o presunción de muerte se podrá realizar una reconversión para la figura de Declaración de Ausencia por desaparición.

Incluir la obligación de la autoridad competente para que cuando la persona desaparecida sea un extranjero, de aviso al Consulado de Estado que corresponda cuando el promovente así lo solicite. En los casos de personas extranjeras desaparecidas en México sus familiares podrán solicitar la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas en los consulados mexicanos en sus países.

11. DERECHOS DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS Y SUS FAMILIAS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Víctimas y el Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otros ordenamientos, contienen un reconocimiento amplio de los derechos de las víctimas. Sin embargo, la ley general en materia de desaparición de personas debe reconocer derechos que atiendan a la especificidad del daño producido por la desaparición de personas.

Criterios Orientadores

En todo lo relativo a los derechos de las víctimas, los familiares de personas desaparecidas han expresado que la Ley debe estar orientada por los siguientes criterios:

- La persona desaparecida es titular de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Estos derechos podrán ser ejercidos por sus familiares o víctimas

indirectas en tanto se localice o se determine el paradero de la persona desaparecida, esto con independencia de los derechos que corresponden a los propios familiares o víctimas indirectas y de los contenidos y efectos de la declaración de ausencia por desaparición.

- Toda persona tiene derecho a ser buscada sin importar condiciones particulares de la víctima e independientemente de la razón de la desaparición o de la actividad que realizaba previamente o al momento de la desaparición.
- La definición de víctima para efectos de la desaparición de personas, debe considerar a las personas desaparecidas, sus familiares y cualquier otra persona que tenga un vínculo afectivo con la persona desaparecida.
- El interés superior del menor debe ser considerado en todo momento, incluida la determinación de la reparación del daño, cuando existan víctimas indirectas menores de edad.

Derecho a la Verdad

El Capítulo V del Título Segundo de la Ley General de Víctimas establece un reconocimiento amplio del derecho a la verdad de las víctimas, particularmente de las víctimas de desaparición de personas. Sin embargo, los familiares demandan la inclusión de los siguientes aspectos en la Ley y que responden a la especificidad de la desaparición de personas:

- Prever la creación de política pública dirigida a las organizaciones y colectivos de víctimas para facilitar su articulación, profesionalización y participación en la búsqueda de la verdad, incluida la capacitación para recabar la información sobre desapariciones y el uso de registro sobre personas desaparecidas.
- De manera conjunta o independientemente de las medidas de reparación aplicables a casos concretos, se deben llevar a cabo acciones para preservar la memoria colectiva con acciones como la publicación de textos, la inclusión de hechos en documentos de enseñanza pública, la reasignación de espacios públicos o lugares en donde se hayan cometido violaciones a derechos humanos para preservar memoria de las personas desaparecidas, entre otras.

Otros aspectos del derecho a la verdad ya reconocidos en la Ley General de Víctimas pero que de acuerdo a los familiares deben servir de orientación a la Ley son los siguientes:

- Reconocer el derecho a la verdad tanto en su ámbito individual como colectivo, de las familias y de la sociedad en general (derecho reconocido en el artículo 18 de la Ley General de Víctimas).
- Señalar que en casos de fallecimiento o desaparición, este derecho incluye conocer la suerte que corrió la víctima y su paradero (derecho reconocido en el artículo 19 de la Ley General de Víctimas).

- Reconocer que las víctimas tienen derecho a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron los delitos, aquellos factores que propiciaron su comisión y aquellas circunstancias que motivaron la desaparición de la persona (derecho reconocido en el artículo 19 de la Ley General de Víctimas).
- Incluir la posibilidad de instalar mecanismos alternativos a la vía judicial para la búsqueda de la verdad en casos donde se demuestren patrones en la comisión de los delitos contenidos en esta ley, como el establecimiento de comisiones de la verdad y otros procedimientos administrativos (derecho reconocido en el artículo 22 de la Ley General de Víctimas).
- Incluir la obligación del Estado de preservar archivos y expedientes relacionados con violaciones graves a derechos humanos y particularmente con la desaparición de personas (derecho reconocido en el artículo 24 de la Ley General de Víctimas).
- Reconocer el derecho de las víctimas a consultar archivos y expedientes para hacer valer el derecho a la verdad.

Derecho a la Participación

El Título Segundo de la Ley General de Víctima reconoce diversos derechos de las víctimas en torno a su participación en mecanismos de acceso a la justicia, como pueden ser la búsqueda de la persona desaparecida, la investigación de los hechos y la sanción a los responsables. Sin embargo, los familiares demandan la inclusión de los siguientes aspectos en la Ley y que responden a la especificidad de la desaparición de personas:

- Establecer la posibilidad del ejercicio de la participación por una multiplicidad de personas en los distintos procesos (cónyuges, ascendientes, descendientes, etc.), lo cual responde a las necesidades de las familias en los procesos de búsqueda e investigación.
- Incluir el derecho de acceso a los expedientes.
- Establecer el derecho a recibir copias de los expedientes, incluidos documentos relacionados con la búsqueda y la investigación, libre de cobro de derechos.
- Reforzar el derecho a recibir información clara y precisa por parte de las autoridades, así como las notificaciones pertinentes sobre avances en la búsqueda, investigación y desarrollo del proceso penal. Este derecho se debe ejercer desde la presentación de la denuncia ante el Ministerio Público, estableciendo la obligación de éste de informar de forma periódica a los familiares.
- Aunque se encuentra implícito en la Ley General de Víctimas, se debe reconocer el derecho a recibir copias de los resultados de los exámenes de las muestras de material genético que les son tomadas a los familiares.

- Garantizar el derecho a la participación más allá de lo establecido en el artículo 16 de la Ley General de Víctimas, mediante el valor justificativo de ausencias laborales o escolares por la participación en diligencias de búsqueda de personas desaparecidas.
- El artículo 13 fracción XIII de la Ley General de Víctimas reconoce el derecho a nombrar peritos independientes en casos de violaciones graves a derechos humanos. Sin embargo, es demanda de los familiares de personas desaparecidas que este supuesto se extienda a todos los casos de desaparición de personas, aun a manos de particulares.
- Establecer como supuesto de solicitud de asilo en México, la búsqueda y seguimiento a las investigaciones por parte de extranjeros familiares de personas desaparecidas.

Otros aspectos del derecho a la participación ya reconocidos en la Ley General de Víctimas pero que de acuerdo a los familiares deben servir de orientación a la Ley son los siguientes:

- Reafirmar el derecho de las víctimas a un trato digno (derecho reconocido en el artículo 5 de la Ley General de Víctimas).
- Fortalecer el derecho de las víctimas a contar con un abogado victimal público debidamente capacitado (derecho reconocido a lo largo de la Ley General de Víctimas, en lo relativo a la asistencia jurídica).
- Clarificar y detallar la obligación de las distintas autoridades de informar a las víctimas sobre sus derechos (derecho reconocido en los artículos 7 fracciones IX y X y 12 fracción I de la Ley General de Víctimas).

Derecho a la Protección

El artículo 7 fracciones IV de la Ley General de Víctimas reconoce el derecho de la víctima a recibir protección para salvaguardar su vida e integridad personal, mientras que el artículo 40 del mismo ordenamiento establece en qué consisten las medidas de protección. La Ley debe adecuar este derecho al contexto de la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación de estos hechos, por lo que debe contemplar lo siguiente:

- Incluir un listado de medidas de protección para denunciantes, víctimas, familias, testigos, representantes legales y cualquier otra persona que participe en el procedimiento penal, que respondan a la especificidad de los riesgos y amenazas, particularmente a aquellos a los que se enfrentan las personas que participan en la búsqueda, independientemente de aquellas brindadas dentro del procedimiento penal.
- Incluir un procedimiento para el otorgamiento de las medidas de protección e identificar a las autoridades responsables, de preferencia un organismo autónomo, de implementar las medidas, particularmente si éstas se requieren

fuera de un procedimiento penal vinculado a los organismos de derechos humanos.

- Regular la utilización de tecnología audiovisual, en particular las videoconferencias, la televisión de circuito cerrado y medios de transmisión de la voz como medidas de protección en el marco de diligencias de búsqueda e investigación, así como en el proceso penal.
- Incluir medidas preventivas para evitar presiones, hostigamiento, amenazas o cualquier tipo de injerencia por parte de servidores públicos señalados o acusados por su posible participación en el delito de desaparición forzada.
- Brindar protección a servidores públicos que participen o estén encargados de la investigación y sanción de estos delitos.
- Diseñar medidas de protección para garantizar la vida y seguridad de las personas que quieren denunciar la desaparición de una persona o proporcionar datos sobre ella.

Medidas de ayuda inmediata, atención y asistencia

Los Títulos Tercero y Cuarto de la Ley General de Víctimas desarrollan las medidas a las que tiene derecho la víctima a acceder. Los familiares de personas desaparecidas han hecho hincapié en los siguientes aspectos ya incorporados a la Ley General de Víctimas:

- Las medidas de ayuda, asistencia y atención complementan la reparación del daño. Deben ser otorgadas de forma inmediata y en tanto la víctima recibe las medidas reparatorias a las que tiene derecho, con el objeto de evitar que el daño sufrido se agrave.
- Señalar que el acceso a dichas medidas, incluida la atención médica o psicológica, debe ser inmediato después de la desaparición de la persona y establecer que su acceso puede continuar aún en casos en los que sus restos fueren identificados o repatriados.
- Establecer que los gastos de traslado generados por las familias para participar en las diligencias para la identificación o reconocimiento de los restos deben ser cubiertos por el Estado a través de medidas de ayuda o asistencia.

También se ha considerado necesaria la adopción de las siguientes medidas relativas al tratamiento de restos de personas desaparecidas:

- Prever la creación de protocolos para la entrega digna de restos y pertenencias de la persona desaparecida a los familiares.
- Reconocer el derecho a la restitución y repatriación de los restos identificados, al país en donde los familiares se encuentren o en donde ellos señalen.

Asimismo, los familiares de víctimas han demandado las siguientes medidas de asistencia concretas:

- Crear programas de becas escolares para víctimas indirectas menores de edad, estableciendo el derecho a continuar la asistencia a escuelas privadas cuando se asistía a ellas con anterioridad a la desaparición; y no condicionar su otorgamiento al rendimiento escolar, tomando en consideración los efectos que conlleva la desaparición.

Derecho a la Reparación Integral

Desde la perspectiva de los familiares de personas desaparecidas, las medidas reparatorias deben considerarse de forma integral para abarcar todos los daños sufridos por la comisión del delito o violación a derechos humanos.

Aunque la mayor parte de las demandas de las víctimas en materia de reparación integral ya están integradas a la Ley General de Víctimas, a dicho ordenamiento le falta mucha claridad en lo que respecta a aspectos adjetivos de la reparación, esto es, los procesos que se requieren para que las víctimas puedan acceder a este derecho. En este sentido, la demanda principal de las víctimas es que se pueda acceder a estos procesos en forma efectiva y que la legislación establezca con claridad el funcionamiento de estos mecanismos.

A continuación se hará referencia a los aspectos a tomar en consideración en lo que respecta a la reparación integral, esto desde la postura fundamental de las víctimas, en tanto que la reparación integral debe responder a sus necesidades.

A) Características generales

- La reparación debe ser pronta, adecuada, efectiva y proporcional a la gravedad del daño sufrido. Debe ser accesible desde el momento de la determinación del daño sufrido por cualquier autoridad competente como un juez, las comisiones de atención a víctimas, organismos públicos de derechos humanos e instancias internacionales, entre otros.
- Establecer procedimientos que sean expeditos, poco costosos y accesibles.
- Basar el procedimiento para la obtención de las reparaciones en el principio de buena fe.
- Detallar la obligación de las autoridades de informar sobre procedimientos o vías disponibles para acceder a la reparación del daño.
- Señalar la obligación de los responsables de reparar el daño y el deber del Estado de reparar de forma subsidiaria cuando el responsable no repare el daño en casos de desaparición por particulares.
- Establecer a la reparación como parte de la sentencia o de resoluciones que determinen la comisión de delitos o violaciones a derechos humanos y definir los mecanismos efectivos para ejecución de sentencias o resoluciones que impongan la reparación del daño.

- Señalar que la recepción de medidas reparatorias no modifica o suspende otros derechos como la búsqueda de la persona desaparecida o la identificación de restos.

B) Principios para la determinación de las medidas reparatorias

Los criterios para determinar las medidas reparatorias deben basarse en los siguientes principios:

- Proporcionalidad con respecto al daño sufrido.
- Idoneidad de las medidas.
- Complementariedad de las medidas.
- Enfoque transformador.
- No discriminación.
- Enfoque diferenciado para atender daños causados a población determinada como niñez y pueblos indígenas, entre otros.
- Confidencialidad: balance entre transparencia en el otorgamiento de las medidas y la protección de datos para evitar exponer a las víctimas.
- Oficiosidad. Se debe permitir que la víctima aporte elementos de prueba para documentar y probar los daños sufridos a efecto de individualizar las reparaciones en cada caso, pero debe ser la autoridad quien tenga la obligación de recopilar toda la información necesaria para tales efectos, incluida la implementación de dictámenes técnicos para evaluar los daños.
- La recepción de medidas de asistencia, ayuda y atención, no menoscaba el derecho a las medidas reparatorias ni deben ser descontadas de éstas.
- Las medidas reparatorias de carácter colectivo no excluyen el derecho individual de las víctimas a obtener reparación.
- No prescripción para presentación de solicitudes de reparación.
- En ningún caso los gastos que generen al Estado el otorgamiento de medidas de ayuda, asistencia, atención o protección, podrán ser descontados de la reparación del daño a la que tienen derecho las víctimas.

C) Criterios para determinar las características del daño y dictar las medidas reparatorias

- El que las víctimas hayan recibido una o varias medidas reparatorias con anterioridad no debe afectar la determinación del otorgamiento de otras medidas reparatorias si el caso lo amerita para atender el daño sufrido.
- Si las circunstancias en las que se encontraba la víctima propiciaron la comisión del delito, las medidas para reparar el daño no deben regresar a la víctima a dicha situación y por el contrario, deberán promover su reincorporación a la sociedad en una mejor condición.
- Reconocer el amplio espectro del daño y sus efectos producto de una desaparición.

- Conceder medidas que respondan a las características de las víctimas (menores de edad, mujeres, indígenas, entre otros), sus necesidades y su contexto.
- Hacer un análisis comprensivo y psicosocial del daño causado a las víctimas en su ámbito individual, familiar y colectivo.
- En cada caso, consultar a las víctimas para determinar la idoneidad de medidas.
- Apoyarse en expertos y peritos calificados para determinar el daño causado.
- Presumir la existencia *prima facie* del daño causado por una desaparición y no exigir estándar de prueba elevado a las víctimas en su determinación.

D) Medidas reparatorias

La Ley debe considerar todas las medidas reparatorias incluidas la restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Las medidas previstas en la Ley deben incluir:

- La información a las víctimas sobre el paradero de la persona desaparecida y, en caso de fallecimiento, se le debe restituir el cuerpo en cuanto se identifique, independientemente de que se haya establecido la identidad de los autores o se los haya procesado.
- La búsqueda de las personas desaparecidas.
- El esclarecimiento de las identidades de los niños y niñas secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas.
- Ayuda para recuperarlos restos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad a la que pertenezcan.
- Declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima.
- El listado de garantías de no repetición y medidas de satisfacción debe incorporar políticas de memoria y dignificación de las víctimas.
- Programas y servicios de salud especializada, como el tratamiento psicológico por expertos en duelo, la pérdida, el trauma y el dolor, así como el efecto transgeneracional de éstos.
- Los programas de atención para víctimas deben trascender administraciones locales y deben tener validez en toda la República, como por ejemplo la tarjeta especial para la atención de familiares de personas desaparecidas.
- Diseñar campañas para reconocer la problemática; sensibilizar a la población sobre los efectos de la desaparición de personas en el ámbito familiar y social; y evitar la estigmatización de las víctimas, entre otras medidas de satisfacción.
- Reconocer el fenómeno de las desapariciones e incluir la temática en textos de educación pública.
- Incluir como medida de no repetición, en la currícula de la formación de profesionistas (derecho, psicología, medicina, trabajo social, entre otros),

materias que permitan tener conocimientos sobre tratamiento especializado a víctimas.

12. ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

La adopción de la LGDFDP supone el ingreso a la legislación nacional de conceptos y estándares internacionales necesarios para responder a la complejidad de la desaparición de personas. La LGDFDP si bien sienta los criterios y bases de coordinación de las distintas autoridades y niveles de gobierno como legislación de carácter general, se hace necesario que sus disposiciones sean recogidas y se vean reflejadas en la legislación especial o secundaria que regula otras materias. Algunos ordenamientos que deben ser armonizadas con las disposiciones de la LGDFDP para garantizar una aproximación integral en la investigación, prevención y sanción del delito de desaparición forzada como de particulares para permitir garantizar así a las víctimas el derecho a la verdad, a la justicia y a las medidas de atención, protección y reparación integral contenidas en la ley, incluyen:²⁹

I. Ley General de Víctimas

Este ordenamiento debe ser revisado con el objeto de:

- Clarificar particularmente las atribuciones de las entidades federativas por lo que hace a la conformación de los órganos que integran los sistemas estatales de víctimas y las Comisiones Ejecutivas de Atención a Víctimas en el fuero local y su composición orgánica (pleno, asesoría jurídica local, registro estatal, fondo de ayuda de compensación y procedimientos para obtener la compensación subsidiaria).

²⁹ Otros ordenamientos que deben revisarse a la luz de los contenidos de la LGDFDP son: La ley de extradición internacional; la ley de la Comisión nacional de los derechos humanos; la ley de seguridad nacional; la ley de vivienda; la ley del Instituto de seguridad social para las Fuerzas Armadas mexicanas; la ley del servicio profesional de Carrera organización pública Federal; la ley Federal de archivos; la ley Federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil; la ley Federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria; la ley Federal de procedimiento administrativo; la ley Federal de protección de datos personales en posesión de los particulares; la ley Federal de seguridad privada; la ley Federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental; la ley Federal del trabajo; la ley Federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita; la ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia; la ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes; la ley General de protección civil; la ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos; ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro; ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

- Clarificar los procedimientos de subsidiariedad para la intervención de la Comisión Federal en los casos en que las autoridades estatales presten servicios deficientes, o bien, cuando nos los presten en absoluto.
- Simplificar los procedimientos para obtener las medidas de atención, asistencia y apoyo; así como las medidas de reparación.
- Revisar las distintas fuentes que pueden servir como fundamento para la individualización de las reparaciones, especialmente, el artículo 149 de la ley.
- Clarificar la convivencia y cruce de información del Registro Nacional de Víctimas y el Registro Único de Personas Desaparecidas.

II. Legislación procesal penal y de ejecución de penas

A. Código Nacional de Procedimientos Penales y códigos adjetivos en materia penal

El Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y los códigos adjetivos en materia penal deben ser adicionados con el objeto de incluir instrumentos que incentiven la obtención de información respecto del paradero de personas desaparecidas a través de:

- Incluir nuevas hipótesis de procedencia de los denominados criterios de oportunidad para ofrecer reducción de penas a quienes estén siendo procesados por el delito de desaparición o por delitos diversos y cuenten con información sobre la suerte o el paradero de las personas desaparecidas.
- Precisar los rangos de reducción de la pena aplicables y las salvaguardas para evitar que las decisiones sobre la aplicación de los incentivos puedan redundar en victimización secundaria o en impunidad.
- Modificar la regulación del acceso a la información de las investigaciones cuando se trate de hechos que constituyan graves violaciones a los derechos humanos, por parte no sólo de las víctimas, sino de órganos de monitoreo de derechos humanos y organizaciones de la social civil.
- Incluir un capítulo específico para regular los incentivos procesales que se pueden determinar a cambio de información sobre el paradero o la suerte de personas desaparecidas.

B. Ley Nacional de Ejecución Penal

- La nueva legislación penitenciaria de ejecución penal debe prever un capítulo específico con el objeto de incentivar que las personas condenadas a pena privativa de libertad busquen obtener algún beneficio de reducción de pena cuando proporcionen información respecto del paradero o la suerte de las personas desaparecidas.
- Regular los rangos de reducción de la pena y las salvaguardas para evitar victimización secundaria o impunidad.

C. Ley Nacional de Justicia para Adolescentes

- La nueva ley de justicia para adolescentes debe considerar reglas especiales de prescripción por lo que hace a adolescentes involucrados en la desaparición de personas y ponderar las necesidades de persecución de un delito como el de desaparición de personas perpetrado por adolescentes.

III. Legislación en materia de seguridad pública

A. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

- La ley debe ser reformada en su capítulo de obligaciones y atribuciones de los miembros del Sistema nacional de seguridad pública con respecto a los mandatos y responsabilidades específicas que todos los servidores públicos pertenecientes a las instituciones de seguridad tienen respecto de la búsqueda de personas desaparecidas (denuncia, investigación, vigilancia, supervisión, entre otras).

B. Ley de la Policía Federal

- La Ley de la Policía Federal deberá adicionarse para establecer las obligaciones específicas que tiene esta institución en la búsqueda de personas desaparecidas y el suministro de información al Registro Único de Personas Desaparecidas.

IV. Ley de Extinción de Dominio

La ley de extinción de dominio debe ser reformada para los efectos de prever que los bienes que sean producto del procedimiento de extinción de dominio pueden ser utilizados por colectivos de víctimas y de familiares de personas desaparecidas en tareas de organización y defensa de sus derechos.

V. Ley General de Salud y su reglamento

A pesar de que tanto la Ley General de Víctimas como el Código Nacional de Procedimientos Penales establecen la prohibición expresa de incinerar restos humanos de personas de las que se presume fueron víctimas de violencia, en tanto no haya sentencia ejecutoriada, se requiere una derogación expresa de los artículos de la Ley General de Salud y de su reglamento que todavía permiten la incineración de estos restos.

VI. Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal

La legislación para la protección de intervinientes en el proceso penal debe ser reformada para garantizar medidas de protección adecuadas a favor de las personas que hayan denunciado el delito de desaparición o que, de cualquier manera, vayan a intervenir en las investigaciones o en los procedimientos, sea cual sea el carácter de su intervención.

VII. Ley de Migración

La Ley de Migración debe modificarse para evitar que la aplicación de sus contenidos puedan generar situaciones de desprotección en contra de personas migrantes y llamen la atención sobre el fenómeno de la discriminación múltiple en contra de inmigrantes que puede dar lugar a la afectación de su vida o de su integridad personal.

VIII. Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas

Esta ley debe ser derogada y sustituida por el capítulo del registro de personas desaparecidas en la LGDFDP. Los transitorios de esta última ley deben regular de manera detallada los procedimientos por el que se garantizará la migración de la información contenida en el registro previo de modo que no se pierda y no genere victimización secundaria.

IX. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Esta ley debe ser modificada con el fin de prever la suspensión o cancelación de créditos de vivienda otorgados a favor de trabajadores que cuenten con el certificado o acta de declaración de ausencia por desaparición.

CONCLUSIONES

Para que la LGDP pueda causar un **impacto real** en la **situación de personas desaparecidas en México**, las y los familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil exigen al Estado, que el marco jurídico que se está elaborando, incluya los siguientes elementos esenciales:

1. Características generales.-

- Sea la única regulación nacional en la materia, aplicable a los tres órdenes de gobierno y sin necesidad de que las entidades lleven a cabo la actividad legislativa complementaria para la vigencia de los contenidos de la ley y se les obligue a que expidan sus propias leyes locales.
- **Reconozca la problemática** de las desapariciones en su verdadera dimensión: magnitud, causas estructurales y circunstancias, así como, las limitaciones y vicios del quehacer institucional, que impiden emprender con debida diligencia las labores de búsqueda de personas desaparecidas.
- Responda a la necesidad de abordar dicha problemática de manera integral, es decir, con un **enfoque jurídico, forense y psicosocial**.
- No imponga restricciones de tiempo para su vigencia, es decir, que **garantice el derecho a la búsqueda tanto de los casos ocurridos a partir de la entrada en vigor como aquellos ocurridos con anterioridad a su expedición**, sin el establecimiento de ninguna limitación de carácter temporal.³⁰
- Incorpore el **enfoque de los derechos humanos (EDH)**, que incluya como mínimo los siguientes elementos: Empoderamiento, Participación activa de las y los familiares, Perspectiva de género, Enfoque diferencial, Igualdad y no discriminación, Intergubernamentalidad, Máximo uso de recursos disponibles, carácter reparador y acción sin daños.

³⁰ Por ejemplo los casos de desapariciones que tuvieron lugar durante el periodo de la llamada Guerra Sucia (1960 -1980).

2. Prohibición absoluta de la desaparición forzada y la desaparición por particulares como delitos pluriofensivos de carácter permanente y continuado.

- Tipificar la desaparición forzada y desaparición por particulares acorde a la definición contenida en los artículos 2 y 3 de la CIPPDF.
- Tipificar diversas formas de participación y encubrimiento para los servidores públicos que, teniendo la obligación de supervisión y mando, Omiten llevar a cabo una investigación completa y exhaustiva sobre la conducta de subordinados que tuvieron como resultado la detención, arresto, aprehensión, secuestro o privación de la libertad de una persona cuyo paradero se desconoce, o no haya cuidado que las personas detenidas, arrestadas o aprehendidas, cuyo paradero se desconozca, hayan sido puestas inmediatamente a disposición de la autoridad competente.
- Tipificar la apropiación de niños sometidos a desaparición, o de niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o representante legal sean sometidos a desaparición, o de niños nacidos durante el cautiverio de la madre sometida a una desaparición. Así mismo, debiera castigarse dentro de las conductas prohibidas la falsificación, el ocultamiento y la destrucción de documentos que prueben la verdadera identidad de los niños, niñas y adolescentes.

3. Sanciones.

La legislación deberá garantizar un enfoque de sanciones y de responsabilidades penales que priorice la búsqueda con vida de las personas desaparecidas sobre un enfoque punitivo exacerbado. Se deberán establecer:

- Penas que tomen en consideración la extrema gravedad del los delitos.
- Circunstancias atenuantes que podrán aplicarse a quién: Proporcione información cierta que permita la localización con vida o el paradero de la víctima o que lleve al esclarecimiento de caso de desaparición, o haya permitido identificar a los responsables de la desaparición.
- Circunstancias agravantes:
 - Que por causa o motivo de la desaparición a la víctima le sobrevenga alguna discapacidad o la muerte
 - Que la víctima haya sido sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos, degradantes, lesiones o violencia sexual.

- Que con la desaparición de la víctima se pretenda ocultar o asegurar la impunidad de otro delito o que sea cometida contra testigos o víctimas de hechos punibles
 - Cuando los delitos sean cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población y con conocimiento de dicho ataque, en tanto constituyen crímenes de lesa humanidad.
 - La desaparición sea cometida en contra de líderes sociales; activistas políticos o sociales; personas indígenas; personas defensoras de derechos humanos; periodistas; persona con discapacidad; niñas, niños o adolescentes; personas adultas mayores; integrantes de instituciones de seguridad pública o de las Fuerzas Armadas migrantes y otras personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad.
 - Que el delito se haya cometido debido a discriminación por motivos como el género, la edad, la raza, el color, el idioma, la religión o el credo, la opinión política o de otra índole, las discapacidades, la apariencia personal, la preferencia sexual, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, condición migratoria u otra condición, y
- Beneficios preliberacionales a las personas condenadas por desaparición forzada y desaparición por particulares, su utilización puede ser una herramienta útil para privilegiar la búsqueda con vida de personas desaparecidas por encima del castigo. El otorgamiento de estos beneficios podría depender del grado de participación en la comisión de los delitos y condicionarlo a que: haya contribuido efectivamente a la reparación con vida de la persona desaparecida; haya permitido esclarecer casos de desaparición forzada; y haya permitido identificar a los responsables de una desaparición forzada.
 - Beneficios por colaboración eficaz.
 - Sanciones suplementarias y medidas para proteger las investigaciones.- Para garantizar que las personas de las que se estima que están involucradas, de cualquier forma, con uno de estos delitos sean retiradas de toda responsabilidad en la investigación del hecho donde estén en condiciones de influir en el curso de las investigaciones, ejerciendo presiones y actos de intimidación o de represalia sobre el denunciante, los testigos, los familiares y/o allegados de la persona desaparecida y su defensores, así como sobre quienes participan en la investigación.

Así mismo se debe incluir un apartado para regular las sanciones penales y administrativas de los servidores públicos que impidan, limiten o dificulten el ejercicio de los derechos de las víctimas o actúen de manera negligente o incumplan determinados deberes. En particular:

- nieguen, impidan u obstaculicen el ingreso de una persona desaparecida al Registro Único.
- no activen el Protocolo de Búsqueda Inmediata.
- soliciten dinero, privilegios, prerrogativas, contraprestaciones o cualquier otro medio de coerción a cambio de activar los mecanismos existentes de búsqueda o investigación.
- no brinden la información sobre el plan de búsqueda o retrasen su entrega al Sistema Nacional de Búsqueda.
- oculten información acerca de las indagatorias u obstruyan los procesos de investigación.
- su actuación u omisión causen una victimización secundaria a las personas que intenten ejercer sus derechos, sobre todo los contenidos en la presente Ley.
- impida el libre e inmediato acceso a las autoridades de búsqueda, investigación o judiciales a cualquier mueble o inmueble de instituciones públicas,
- incinere o desintegre el cadáver o restos biológicos de una persona no identificada, y
- omita entregar a la autoridad o familiares de la madre desaparecida al nacido durante el periodo de ocultamiento.

4. Eliminar obstáculos al enjuiciamiento.

- Garantizar que estos delitos **no estén sujetos a prescripción** ni con respecto a los procedimientos penales ni a los civiles. Asimismo, la legislación interna no debe contemplar un plazo de prescripción que impida ejercer acciones civiles para solicitar reparación por desaparición forzada, sea en procedimientos civiles o penales.
- Reconocer la **prohibición de inmunidades, amnistía e indultos** que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables.

5. Investigaciones inmediatas, efectivas e imparciales

- Investigar todos los casos de desaparición forzada o desaparición por particulares con la diligencia debida, sin demora y de manera exhaustiva y efectiva, y llevar a juicio, ante tribunales civiles ordinarios, a los sospechosos de ser penalmente responsables.
- Garantizar el derecho a una investigación inmediata, efectiva e imparcial, que pueda iniciarse de oficio, de manera inmediata y que deberán conducirse de forma **independiente, imparcial, exhaustiva, eficaz y pronta y con adecuadas medidas de protección para las víctimas y los familiares.**

- Establecer obligación de los particulares que tengan información necesaria para la localización e investigación. (Empresas telefónicas y bancarias, así como particulares que tengan en su poder vídeos, entre otros)
- Reconocer el **derecho de la coadyuvancia a solicitar peritajes independientes técnicos y de identificación forense** cuando lo considere necesario.
- Establecer la obligación de informar a los familiares de personas desaparecidas las posibles líneas de investigación a seguir, presentar un plan de investigación y a incluir en su investigación las señaladas por los familiares.
- Señalar que las autoridades no podrá **archivar temporalmente** una investigación sin informar a los familiares por escrito y de manera oportuna sobre el agotamiento de las líneas de investigación posibles y los resultados de éstas, para lo cual los familiares contarán con el recurso efectivo para impugnar tal decisión.
- Crear una fiscalía especializada de búsqueda e investigación con presencia en las entidades federativas, que cuente con los recursos económicos, humanos, logísticos, tecnológicos y científicos para que la búsqueda se realice de forma adecuada. La Fiscalía deberá:
 - a) Generar capacidades institucionales con personal altamente capacitado, con perfiles adecuados, que permitan la profesionalización de la investigación, el tratamiento con víctimas y familiares y la exhumación de cadáveres e identificación de restos mortales en todos los niveles de gobierno.
 - b) Contar con equipos especializados multidisciplinarios para la búsqueda e investigación policial, pericial y jurídica, facilitar la participación de peritos externos y ser accesible, incluso para los familiares de personas desaparecidas en México que se encuentran fuera del país.
 - c) Desarrollar medidas de protección para garantizar una búsqueda segura.
- Se deberán crear unidades de contexto con el fin de tomar en cuenta el patrón de actuación, la conexidad de los delitos cometidos, los cuales son claves para determinar la responsabilidad y el *modus operandi*.
- La LGDP deberá señalar de manera clara, que no podrá ser competente para investigar o participar en la investigación dentro del ámbito local:
 - f) la autoridad señalada como presunta responsable de la desaparición;

- g) la autoridad de la que se sospeche actúa en complicidad con la encargada de la investigación y,
- h) en los casos que exista obstrucción de la investigación por parte de los encargados,
- i) o en aquellos casos en los que el funcionario amenace al familiar o desincentive la presentación de la denuncia.

6. Búsqueda de Personas Desaparecidas

- Garantizar que en los procesos de búsqueda de personas desaparecidas e investigaciones forenses no se generará más daño a las víctimas, sino que se fomentará la realización de acciones que tengan un carácter reparador. Todas las acciones que se desarrollen deben tener como sentido y fin último el cumplimiento de las expectativas de las víctimas y sus familias, así como generar actuaciones orientadas hacia su inclusión y participación en los procesos de búsqueda, investigación forense y entrega de sus seres queridos sin causar perjuicios adicionales.
- Establecer un *Mecanismo de búsqueda inmediata* específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas. El cual será implementado de oficio, de forma inmediata y se ejecutará sin dilaciones indebidas.
- Crear un Mecanismo Nacional de Búsqueda que deberá contener lo siguiente:
 - a) Los protocolos de actuación que privilegien la búsqueda en vida. Los protocolos deben contener un enfoque diferencial y especializado y abarcar supuestos de desaparición forzada y desaparición a manos de particulares, así como la búsqueda urgente por casos recientes y desapariciones que llevan meses o años de haber acontecido.
 - b) Las obligaciones primordiales de las autoridades en materia de búsqueda. Aspectos centrales como el inicio de la búsqueda y diligencias fundamentales de búsqueda deben ser incorporados al texto de la Ley.
 - c) Las modalidades bajo las cuales los familiares de personas desaparecidas participarán en la búsqueda y la manera en que serán informadas sobre los avances en la búsqueda.
 - d) Las obligaciones que corresponden a los particulares y otras autoridades de proporcionar información que aporte a la búsqueda efectiva.
 - e) La articulación de las autoridades federales y locales para las acciones de búsqueda.

- f) Los cruces de información entre bases de datos ante mortem y post mortem, así como el empleo de otros registros para fines de búsqueda.
 - g) El protocolo de entrega digna de restos a los familiares de personas desaparecidas.
-
- Creación de un registro nacional de personas desaparecidas, cuyo objeto principal debe ser el de servir como una herramienta de búsqueda, además de fungir como herramienta estadística y de estudio del fenómeno de la desaparición.
 - Creación de un registro nacional forense que integre información post mortem y que homologue la información que se recaba a nivel nacional sobre restos encontrados.
 - Creación de un programa nacional de exhumaciones a fin de que se realice una acción coordinada de exhumación en fosas comunes y fosas clandestinas, para la identificación de restos utilizando las bases de datos y registros previstos en la Ley.
 - Creación de un mecanismo de participación activa de la sociedad civil, incluidos los colectivos de víctimas, en la elaboración de protocolos de actuación y demás política pública para la prevención de las desapariciones y para la búsqueda de personas desaparecidas.
 - Creación de un Mecanismo Transnacional para la búsqueda de personas migrantes desaparecidas, basado en el reconocimiento de la calidad de víctimas de los familiares de las personas desaparecidas que residen en el extranjero y en las obligaciones de las representaciones de México en el extranjero de intervenir de forma activa en las acciones de búsqueda.

7. Situación jurídica de la persona desaparecida

- La LGDP debe regular el procedimiento de declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada. Este procedimiento no debería derivarse la legislación civil de cada una de las entidades federativas y a la Federación. Es importante señalar que en virtud de la reforma constitucional al artículo 73, el Congreso de la Unión tiene facultades expresas para legislar todo lo concerniente a la desaparición forzada de personas, incluso más allá del establecimiento de un tipo penal y, en este sentido, la facultad para legislar en materia de declaración de ausencia por desaparición debe corresponder al Congreso porque es una facultad o atribución implícita, basada en facultades expresas.

- El procedimiento para expedir la declaración de ausencia por desaparición, debe considerar los siguientes aspectos:
 - a) Presunción de vida de la persona desaparecida
 - b) Se tramite jueces civiles locales: 1) El último domicilio de la persona cuyo paradero se desconoce; 2) El domicilio de la persona quien promueva la acción; 3) El lugar en donde se presume que ocurrió la desaparición; o 4) El lugar en donde se esté llevando a cabo la investigación.
 - c) Flexibilidad en cuanto a quienes pueden solicitar la declaración de ausencia, atendiendo a una definición amplia de familiar, sin establecer una prelación y dando prioridad a la persona que realizando la búsqueda. También se debería incluir al Ministerio Público y a los asesores de las víctimas.
 - d) Expedita y de plazos breves, de preferencia que se trate de un procedimiento sumario. En cuanto a plazos, no exigir que transcurra uno determinado para interponer la solicitud con la finalidad de que se ajuste lo mejor posible a las necesidades de cada familia. De esta forma, se vuelve decisión de la familia cuándo interponer la acción y no es el Estado quien establece obstáculos para ello.
 - e) Que el promovente pueda elegir el lugar dónde tramitar la declaración.
 - f) Flexibilidad en cuanto al tipo y nivel de prueba requeridos para responder a cada caso en concreto para que el procedimiento pueda responder a diferentes realidades. Es muy importante que el procedimiento no requiera para su tramitación una sentencia firme, recomendaciones de algún Organismo Público de Protección de Derechos Humanos, o constancia del Ministerio Público o CEAV que los acredite como víctimas.
 - g) Que el Certificado de Declaración de Ausencia por Desaparición tenga validez automática en cualquier entidad federativa y ante las autoridades federales.
- La LGDF debe explicitar que la obtención de una declaratoria no afectará los derechos de las víctimas o los deberes de la autoridad con respecto a la búsqueda, localización e investigación de las circunstancias de la desaparición y su paradero, ni tendrá efectos para la prescripción penal.

8. Derechos de las víctimas

- La definición de víctima o familiar para efectos de la Ley debe ser amplia y comprender a los parientes por consanguinidad, afinidad, uniones reconocidas por la ley, uniones de facto y personas con un vínculo afectivo directo con la persona desaparecida.

- Establecer medidas efectivas para la participación de las víctimas en las acciones de búsqueda e investigación. Se debe reconocer el derecho de las víctimas a acceder a los expedientes, a contar con información precisa sobre el rumbo de las investigaciones y el paradero de la persona desaparecida, así como el derecho a presentar peritajes independientes en todo caso de desaparición de personas.
- La obligación de las autoridades de llevar a cabo acciones de sensibilización de la población en general y que preserven la memoria colectiva en torno a la desaparición de personas en México.
- Establecer medidas de ayuda, asistencia y atención especialmente dirigidas a familiares en proceso de búsqueda, lo cual incluye programas sociales de apoyo a familias y un programa de becas escolares para hijos e hijas de personas desaparecidas.
- Garantizar los derechos de protección para las víctimas y en particular los mecanismos de protección para los familiares en procesos de búsqueda. La Ley debe establecer el procedimiento aplicable para la implementación de medidas de protección, aplicables también fuera del proceso penal. Se deben establecer medidas de protección especiales para casos en los que se presume la participación de servidores públicos en la desaparición.
- Reconocer el derecho a la reparación integral de las víctimas, estableciendo la participación de las víctimas en el diseño e implementación de las medidas previstas en la Ley General de Víctimas.

Como **medidas complementarias** para garantizar la implementación y el cabal cumplimiento de la LGDP, se exhorta a:

- Realizar una *revisión exhaustiva de las leyes, reglamentos y demás ordenamientos jurídicos* e impulsar un proceso de armonización con la LGDP, y garantizar así, la efectividad de misma.

ACRÓNIMOS

RNPD	Registro Nacional de Personas desaparecidas o extraviadas
MBI	Mecanismo de búsqueda inmediata
	Información fidedigna sobre la desaparición de una persona
	Datos mínimos sobre una persona desaparecida
	Identificación de restos humanos
PGR	Procuraduría General de la República
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
CIPPDF	Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas
CIDFP	Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas
DOF	Diario Oficial de la Federación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
GTDFI-	Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de la
ONU	Organización de las Naciones Unidas
CDF-ONU	Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas
Corte	Corte Interamericana de Derechos Humanos
IDH	
EDH	Enfoque de los derechos humanos
PGR	Procuraduría General de la República

13. ANEXOS

METODOLOGÍA DEL PROCESO DE CONSULTA

Ante la ausencia de un espacio institucional generado por el gobierno federal para recoger de forma amplia, abierta, informada, franca y participativa los puntos de vista y preocupaciones de víctimas, familiares y organizaciones de la sociedad civil que las acompañan y representan; un grupo de organizaciones civiles coincidieron en la necesidad de coordinar esfuerzos con el objetivo de articularse para presentar un conjunto de insumos ante las diversas autoridades involucradas en el proceso de creación y aprobación de la citada ley, con la intención de fijar los elementos técnicos esenciales que deben ser considerados y recoger los puntos de vista de actores claves: las víctimas y sus familias.

Para responder a esta necesidad, las organizaciones lanzaron un proceso de consultas desde la sociedad civil para recuperar los aprendizajes de los familiares y organizaciones de familiares de personas desaparecidas, así como las aportaciones técnicas de profesionales y organizaciones civiles, con el objetivo de nutrir la legislación en materia de desaparición de personas a través de la identificación de elementos esenciales que deben estar contenidos en esta legislación.³¹

Dicho proceso incluyó la generación de diversos espacios ciudadanos con el objetivo de recoger dichos insumos. En un primer momento, se acordó celebrar una reunión de dos días con personas que pudieran brindar un conocimiento primordialmente técnico sobre la problemática de la desaparición de personas y desarrollar los contenidos en temas identificados como prioritarios para la construcción de la LGDFDP.³²

Este ejercicio derivaría en la creación de este documento técnico-base que facilitará los trabajos de consulta con víctimas y sus familias, así como con organizaciones de la sociedad civil de diversos estados de la República en un segundo momento.

³¹ A la fecha las consultas oficiales que se conocen incluyen: la consulta electrónica para el público en general de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) la cual contiene un listado de preguntas sobre el contenido de la legislación reglamentaria del artículo 73, fracción XXI inciso a, así como una reunión con organizaciones de la sociedad civil. Por su parte el Senado de la República ha convocado a una audiencia pública con diversas organizaciones de la sociedad civil y especialistas en materia de desaparición de personas; mientras que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, publicó su iniciativa de ley en la materia y abrió un canal electrónico para recibir comentarios del público en general.

³² La reunión se celebró el 27 y 28 de julio de 2015 en la Ciudad de Cuernavaca, Morelos y contó con la participación de más de treinta asistentes, véase lista de asistencia anexa.

LISTA DE ORGANIZACIONES QUE PARTICIPARON EN LAS CONSULTAS SOBRE LOS ELEMENTOS ESENCIALES QUE DEBE CONTENER UNA LEY GENERAL SOBRE PERSONAS DESAPARECIDAS

Lugar y Fecha de la consulta	Participantes
Ciudad de Cuernavaca, Morelos (27 y 28 de julio de 2015)	
Zona occidente (8 de agosto de 2015)	La consulta de Occidente contó con la participación de 36 personas, integrantes de los siguientes colectivos de familiares y organizaciones: Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco, Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo A.C., Bordamos por la Paz, COFADDEM Alzando Voces, Fundación de Diego Lucero A.C., CEPS Justicia y Participación y Diócesis de Zamora, además de representantes de las organizaciones convocantes.
Zona Norte (14, 15 y 16 de agosto de 2015)	En el encuentro "Las desapariciones en el norte de México: Intercambio de experiencias de familiares y organizaciones", participaron familiares, movimientos y organizaciones provenientes de los estados de Baja California, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas; así como familiares exiliados en el estado de Texas, Estados Unidos. Los participantes pertenecen a las siguientes agrupaciones: Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos de Nuevo León, AMORES (Nuevo León); Asociación Unidos por los Desaparecidos (Baja California); Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C. (Chihuahua); Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi, A.C. (Coahuila); Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, A.C. (Chihuahua); Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C. (Coahuila); Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (Nuevo León); Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. (Chihuahua); Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Desaparecidos de Piedras Negras (Coahuila); Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México; Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León; Grupo V.I.D.A., Víctimas por sus Derechos en Acción (Coahuila); Justicia para Nuestras Hijas (Chihuahua); Mexicanas y Mexicanos en el Exilio (Texas, EE.UU.); y Servicios y Asesoría para la Paz (Distrito Federal)
Zona Centro (24 y 25 de agosto de 2015)	La primera consulta del Centro contó con la participación de 50 personas de los estados de Morelos, Michoacán, Nuevo León, Edo de México, Distrito Federal, Veracruz, Guerrero, Guanajuato, Coahuila, Hidalgo, Tamaulipas, Querétaro y Zacatecas pertenecientes a colectivos de familiares y organizaciones: Cauce Ciudadano, Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C., Comité de Familiares y Amigos de

	<p>Secuestrados, Desaparecidos y Asesinados en Guerrero, Desaparecidos Justicia, A.C., Dimensión de Justicia, Paz y Reconciliación, Fe y Política de la Comisión Episcopal para la Pastoral Social, Familiares de Desaparecidos y Desaparecidas de Xalapa, Familiares en Búsqueda María Herrera, A.C., Familiares de Orizaba y Córdoba, Veracruz, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México región Centro, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México región Saltillo, Los otros desaparecidos, Iguala, Madres y Padres de estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa, Red de Madres Buscando a sus Hijos, A.C., Red Eslabones por los Derechos Humanos, Red Nacional de Enlaces, Taller de Desarrollo Comunitario, A.C., Víctimas y Ofendidos del Estado de Morelos, A.C. y Zacatecanos por la Paz.</p>
<p>Zona Centro (27 de agosto de 2015)</p>	<p>La segunda consulta del Centro contó con la participación de 9 personas, integrantes de organizaciones que hacen búsqueda de migrantes y que pertenecen a los siguientes colectivos de familiares y organizaciones: Casa del Migrante Saltillo, COFAMIDE El Salvador, Centro de Orientación del Migrante de Oaxaca A.C., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Voces Mesoamericanas A.C., South Texas Human Rights Centre, Fundación de Antropología Forense de Guatemala, Servicio Jesuita al Migrante Nicaragua, Servicio Jesuita al Migrante México.</p>
<p>Atoyac de Álvarez (30 de agosto de 2015)</p>	<p>En esta consulta participaron 60 personas, muchas de ellas agrupadas en Afadem y se focalizó a la participación de familiares de detenidos desaparecidos de la llamada Guerra Sucia.</p>
<p>Zona sur (31 de agosto de 2015)</p>	<p>La consulta sur contó con la participación de familiares y colectivos del estado de Chiapas pertenecientes a los municipios de: Ocosingo, Tuxtla Gutiérrez, frontera Cómala, las Margaritas y San Cristóbal de las Casas, así como del estado de Tabasco. Las 15 personas asistentes pertenecen a los siguientes organizaciones: Centro de derechos de la Mujer de Chiapas, A.C., La 72 Hogar-Refugio para personas Migrantes, Centro de Derechos Humanos Fray Pedro Ocosingo, Centro de Derechos Humanos Oralía Morales, Comité-Familias Unidas de Chiapas Buscando a nuestros Migrantes "Junax Ko'otontik", Voces Mesoamericanas. Acción con Pueblos Migrantes, A.C., y Grupo de Mujeres de San Cristóbal de las Casas "COLEM", A.C.</p>
<p>Encuentro Nacional de Personas desaparecidas (Cierre y validación de las conclusiones del proceso de consulta)</p>	<p>En este encuentro participaron las siguientes organizaciones: Paso del Norte, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos México, en Coahuila (FUUNDEC-M) y en Nuevo León (FUNDENL-M), Comité de familiares y amigos de secuestrados, desaparecidos y asesinados en Guerrero, Comité de Familiares de Personas Detenidas y Desaparecidas en México (COFADDEM), Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE), Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos de NL (AMORES DNL), Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C., (CADHAC), Mujeres de Michoacán, A.C., Enlaces Nacionales Familiares en Búsqueda María Herrera, A.C., Enlaces Nacionales Los Otros Desaparecidos de Iguala, Zacatecanos Por la Paz Mpdj, Taller de Desarrollo Comunitario (TADECO), Centro de Capacitación</p>

	<p>Cinematográfica (CCC), Centro Diocesano para los Derechos Humanos "Fray Juan de Larios", Vértigo Galería, S.A. de C.V., Fundar: Centro de Análisis e Investigación, A.C., Servicios y Asesoría para la Paz, A.C., (SERAPAZ), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), CAAHFAL, JPNH, Voces Mesoamericanas: Acción con Pueblos Migrantes, A.C., Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez, A.C., Cauce Ciudadano, A.C, e I(DH)EAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.</p>
--	---