

ACUSE



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL
PRESIDENCIA
PEÑA GÓMEZ

14 ABR 2015

PROPUESTA
CDHDF/OE/P/0129/2015
México, D.F. a 13 de abril 2015

RECIBI:

N. Peña Gómez

SEN. LUIS MIGUEL BARBOSA HUERTAS
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
LXII LEGISLATURA
SENADO DE LA REPÚBLICA
PRESENTE

RECIBIDO
10 ABR 2015
HON. SEN. MONICA ARRIOLA
SEN. LUIS BARBOSA HUERTAS



CAMARA DE SENADORES

Presidencia de la Mesa Directiva
SECRETARÍA TÉCNICA

13 ABR 2015 13:08:13

CAMARA DE SENADORES

004892

Estimado señor Presidente:

Con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1º, 2º primer y segundo párrafo, 17 fracciones V y VI de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, me permito hacer llegar, de manera respetuosa, los estándares mínimos para la construcción de una Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, lo anterior a fin de aportar con visión de derechos humanos las mejores prácticas en la materia:

I. Estándares internacionales.

1. El Estado mexicano ratificó la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (18/3/2008), y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (9/4/2002).
2. El 23 de noviembre de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió el caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos en el que se estudian aspectos relacionados con la prohibición de la desaparición forzada de personas en México.
3. El 4 de mayo de 2012, se suscribió una Solución amistosa con el Estado Mexicano, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que se reconoció la responsabilidad internacional del Estado por la desaparición forzada de Jesús Ángel Gutiérrez Olvera. En dicho acuerdo se establece como garantía de no repetición de los hechos, la adecuación del marco normativo nacional a los estándares internacionales.
4. El 7 de abril de 2010, el Comité de Derechos Humanos en su observación final 12, recomendó al Estado mexicano, enmendar legislación penal a fin de armonizarla con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.
5. Del 18 al 31 de marzo de 2011, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias visitó al Estado mexicano y a finales de ese año emitió un informe con una serie de recomendaciones generales, así como recomendaciones específicas en torno a seis aspectos: el marco legislativo; medidas preventivas y de seguridad; el derecho a la justicia y a la protección judicial; el derecho a la verdad; el derecho a la reparación; y grupos en situación de particular vulnerabilidad.

A) Recomendaciones generales:

80. **Reconocer la dimensión** del problema de la desaparición forzada como el primer paso necesario para desarrollar medidas integrales y efectivas para su erradicación.

81. La **generación de datos estadísticos**, desagregados por sexo, edad, lugar y autoridades presuntamente involucradas, sobre las desapariciones forzadas para desarrollar políticas de prevención, erradicación, investigación, sanción y reparación. Se debería incluir información, en caso de estar disponible, sobre la fecha y lugar de la exhumación y la información sobre los miembros de la familia.

82. **Aceptar la competencia del Comité sobre las Desapariciones Forzadas de acuerdo a los artículos 31 y 32 de la Convención Internacional** para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas relativos a denuncias de particulares e interestatales.

83. **Garantizar que todos los instrumentos internacionales relevantes en materia de desaparición forzada se cumplan y apliquen** en forma efectiva en todo el país, incluyendo el retiro de todas las reservas o declaraciones interpretativas que pudieran socavar su efectividad.

84. Asegurar la plena **independencia y autonomía de todos los organismos públicos de derechos humanos**.

B. Marco legislativo

85. Llevar a cabo las adecuaciones legislativas a nivel federal y local para garantizar la **implementación efectiva del nuevo marco constitucional** sobre derechos humanos, amparo y sistema penal.

86. **Garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales** de todas las entidades federativas y **que a la brevedad se apruebe una ley general sobre las desapariciones forzadas o involuntarias**. Dicha ley general debería:

a) Definir la desaparición forzada como un delito autónomo;

b) Crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas;

c) Establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro;

d) Permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada; asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos;

e) Garantizar el derecho a la reparación integral.

87. **Garantizar la armonización de la definición** de desaparición forzada en la legislación penal con lo establecido en la Declaración y otros instrumentos internacionales relevantes.

88. **Eliminar la detención mediante arraigo** de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal para prevenir casos de desaparición forzada.

89. **Modificar el marco jurídico sobre la flagrancia** a fin de restringir su uso al momento preciso de la comisión de un delito y eliminar los conceptos de cuasi-flagrancia y flagrancia equiparada, para prevenir las desapariciones forzadas.

C. Medidas preventivas y de seguridad

90. Considerar en el corto plazo el **retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública y de la aplicación de la ley penal** como una medida para prevenir las desapariciones forzadas.

91. **Adoptar legislación, normas y protocolos para regular el uso de la fuerza** por parte del ejército y todas las corporaciones policiales como una medida preventiva respecto a las desapariciones forzadas, conforme a los principios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad, legalidad y total respeto a los derechos humanos.

92. **Garantizar la coordinación entre las autoridades** responsables de la seguridad pública con el objetivo de prevenir e investigar la desaparición forzada de personas.

93. **Garantizar la completa identificación de todas las autoridades competentes** en la detención de personas durante las operaciones en el cumplimiento de la ley.

94. **Fortalecer el registro de detención para garantizar que sea permanentemente actualizado y armonizado con otras bases de datos** para monitorear la localización física de las personas detenidas, incluyendo controles estrictos sobre las autoridades responsables del registro de las detenciones y la imposición de sanciones adecuadas para aquellos que no lo hagan. El registro de detención debe indicar:

- a) Los motivos de la detención;
- b) La hora exacta de la llegada de la persona detenida al lugar de custodia;
- c) La duración de la privación de la libertad; l
- d) La identidad de la autoridad que ordenó la detención de la persona, así como de los oficiales a cargo de llevarla a cabo;
- e) La cadena de custodia de las personas detenidas;
- f) Información precisa sobre el lugar de custodia;
- g) El momento en que la persona detenida es presentada por primera vez ante una autoridad judicial o alguna otra autoridad competente.

D. Derecho a la justicia y a la protección judicial

95. **Adoptar una nueva ley en materia de amparo de acuerdo al reformado marco constitucional.** La nueva legislación de amparo debe responder adecuadamente a la peculiaridad de la desaparición forzada de personas, albergar una concepción amplia de víctima, garantizar un rol activo por parte del juzgador y no establecer exigencias gravosas sobre las circunstancias bajo análisis, tales como la identificación del lugar de la detención, la determinación de la autoridad responsable y la ratificación de la demanda de amparo por la víctima directa.

96. Garantizar el derecho a la justicia y el combate a la impunidad mediante la **capacitación del personal judicial y del encargado de hacer cumplir la ley, la adopción de protocolos de investigación y la protección de testigos y familiares.** Se deben utilizar todos los medios disponibles para garantizar que las investigaciones y procedimientos judiciales sean expeditos, de acuerdo con los protocolos y manuales que cumplan con los lineamientos establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las diferentes instancias involucradas en los procedimientos de investigación y en los procesos judiciales deben contar con los necesarios recursos humanos y materiales para realizar sus labores adecuadamente, de forma independiente e imparcial. Aquellas personas involucradas en labores de investigación deben contar con garantías de protección. Las investigaciones deben asumir líneas de investigación específicas de acuerdo con los patrones de la zona, tiempo o período y/o autoridad involucrada. Los resultados de todas las investigaciones deben ser públicos.

97. **Garantizar la pronta entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal** a efectos de garantizar los derechos de las víctimas de desaparición forzada. Se deben fortalecer y aplicar completamente estos cambios constitucionales, destinando recursos adicionales a

la mejor preparación de funcionarios en la investigación y enjuiciamiento de los delitos, incluyendo casos de desapariciones forzadas. Esto incluye la capacitación y los recursos para la búsqueda de la persona desaparecida, para investigar estos casos con una visión sistémica para comprender el patrón de las desapariciones forzadas, incluyendo la cadena de mando.

98. **Garantizar la jurisdicción de los tribunales civiles en todos los asuntos relacionados con las desapariciones forzadas y las violaciones a los derechos humanos** en general, independientemente de que el perpetrador sea personal militar. Se debe garantizar que Ministerios Públicos civiles realicen investigaciones serias y expeditas en todas las denuncias relativas a violaciones de derechos humanos, incluyendo las desapariciones forzadas perpetradas por elementos militares. Se debe impedir legalmente que los Ministerios Públicos militares inicien o continúen investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos, incluyendo las desapariciones forzadas.

99. Establecer un **mecanismo efectivo para la continuidad de las investigaciones de desapariciones forzadas cometidas durante la "Guerra Sucia"**.

100. **Fortalecer la figura de la coadyuvancia**, garantizar el acceso pleno a las investigaciones ministeriales por parte de los familiares de las víctimas y sus representantes, otorgar regularmente a los familiares información sobre los avances en las investigaciones, y asegurar que no recaiga en las víctimas y sus familiares la obligación de obtener y proporcionar los elementos de prueba. Se deben tomar las medidas necesarias para asegurar que las autoridades civiles y militares colaboren completamente con los ministerios públicos y tribunales civiles en la investigación y proceso penal de las desapariciones forzadas.

101. Brindar apoyo a los familiares y a las asociaciones de familiares en el desempeño de su papel fundamental en el tratamiento de las desapariciones forzadas.

E. Derecho a la verdad

102. Establecer un **programa nacional de búsqueda de personas que cuente con un protocolo de acción inmediata**. Este programa debe incluir los siguientes parámetros:

- a) Implementar la búsqueda ex officio y sin dilación en casos de desapariciones;
- b) Coordinar los esfuerzos de las diferentes agencias de seguridad para localizar a la persona;
- c) Eliminar cualquier obstáculo legal o fáctico que reduzca la efectividad de la búsqueda o evite que se inicie;
- d) Asignar los recursos humanos, financieros, logísticos, científicos, o de cualquier otro tipo necesarios para que la búsqueda se realice de forma exitosa;
- e) Contar con personal altamente capacitado en la exhumación e identificación de restos mortales;
- f) Contrastar el reporte de la persona no localizada con todas las bases de datos existentes en la materia;
- g) 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;
- h) Acceder y utilizar plenamente la Plataforma México;
- i) Garantizar que el programa se ejecute con plena independencia presupuestaria y operativa.

103. Crear y mantener actualizada permanentemente una **base de datos con la información personal disponible sobre víctimas de desapariciones forzadas a nivel nacional** (tanto del fuero federal como del estatal) incluyendo información genética, principalmente el ADN y muestras de tejido obtenidas de restos mortales y de familiares

de víctimas, con su previo consentimiento. El Estado debe proteger permanentemente la información personal en estas bases de datos.

104. Desarrollar un marco legislativo adecuado y garantizar la entrega de **recursos financieros, humanos y equipo técnico para las investigaciones forenses** en casos de desapariciones forzadas.

105. **Difundir el informe elaborado por la FEMOSPP** y colocarlo en el sitio web oficial de la PGR; esclarecer la ubicación de todos los documentos recibidos por la FEMOSPP; y garantizar su pleno acceso al público.

106. **Transferir los archivos militares de la "Guerra Sucia" de la SEDENA al Archivo General de la Nación** garantizando el libre acceso del público y sistematizar el ingreso a todos los archivos de la extinta Dirección Federal de Seguridad y de la Fiscalía Especial para que éstos también se encuentren disponibles en el Archivo General de la Nación.

107. **Desvelar los nombres de las personas que participaron en actos de desaparición forzada** de acuerdo a la información que obra en la CNDH con motivo de la elaboración de la Recomendación 26/2001.

F. Derecho a la reparación

108. Garantizar el derecho a la **reparación integral de las víctimas** de desaparición forzada. El marco legal debe establecer que la reparación sea proporcional a la gravedad de la violación y al sufrimiento de la víctima y su familia. Incluir la restitución siempre y cuando sea posible, así como la asistencia médica y psicosocial, la satisfacción, la indemnización y las garantías de no repetición.

109. **Adoptar, para los fines de reparación, una amplia definición de víctima** que no esté ligada a la determinación de la responsabilidad y condena penal del acusado ni esté limitada a aquellos casos de desaparición forzada plenamente acreditados por la CNDH.

G. Grupos en situación de particular vulnerabilidad

110. **Implementar a la brevedad todas las recomendaciones contenidas en los informes emitidos por la CNDH en relación al secuestros de migrantes** (algunos de los cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas).

111. **Garantizar condiciones de seguridad para defensores de los derechos humanos**, incluyendo a quienes combaten las desapariciones forzadas de personas y defienden los derechos de las víctimas. Se debe garantizar que el Mecanismo Nacional de Protección a defensores de derechos humanos cuente con facultades de prevención, protección e investigación; tenga competencia federal; cuente con suficientes recursos así como con independencia. Se debe garantizar también la plena participación de las organizaciones de derechos humanos en el diseño, implementación y monitoreo de este mecanismo nacional.

112. **Establecer un mecanismo nacional de protección a periodistas**, implementado por funcionarios de alto nivel, y un comité interinstitucional, dirigido por una autoridad federal, con capacidad de coordinar a diferentes autoridades e instancias gubernamentales, con recursos propios y suficientes, y que garantice la participación de los periodistas así como de la sociedad civil en su diseño, operación y evaluación.

113. **Garantizar que las medidas diseñadas para erradicar la violencia contra la mujer, incluyendo la desaparición forzada, sean plenamente implementadas.** Se debe incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones y políticas para combatir la violencia, considerando las características particulares de la violencia basada en el género en contra de las mujeres, así como las respuestas sociales que la situación requiere, con el fin de eliminar las desapariciones forzadas de mujeres.

6. El 11 de diciembre de 2013, se publicó el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal en relación con México, en el que se recomendó: (i) Armonizar la legislación mexicana en relación con el Estatuto de Roma, y los estándares internacionales en materia de derechos humanos, en particular la definición del delito de desaparición forzada.; (ii) Que se investiguen plenamente las denuncias de desaparición forzada; (iii) Que se cree un protocolo de búsqueda de personas; y (iv) Crear una base de datos de personas desaparecidas, con información desagregada.
7. Los días 2 y 3 de febrero de 2015, el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas examinó el informe presentado por México en sus sesiones 119.^a, 120.^a y 121.^a, consecuentemente, el 11 de febrero de 2015, en su sesión 133.^a el Comité emitió sus observaciones finales en las que señala que existe un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio, muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas, y que el grave caso de los 43 estudiantes sometidos a desaparición forzada en septiembre de 2014 en el Estado de Guerrero ilustra los serios desafíos que enfrenta el Estado parte en materia de prevención, investigación y sanción de las desapariciones forzadas y búsqueda de las personas desaparecidas. Asimismo, manifestó que le preocupa la impunidad respecto de los numerosos casos denunciados por desaparición forzada, que se expresa en la casi inexistencia de condenas por este delito.
8. Con motivo de la evaluación realizada a México, el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas emitió las siguientes recomendaciones:

A) Procedimiento de acción urgente: Continuar cooperando con el Comité en el **marco de su procedimiento de acción urgente** y a garantizar el tratamiento inmediato y el seguimiento regular de todas las acciones urgentes y solicitudes de **medidas cautelares y de protección** remitidas por el Comité.

B) Competencia del Comité: El Comité alienta enérgicamente al Estado a reconocer la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones individuales e interestatales en virtud de los artículos 31 y 32 de la Convención.

C) Ley general / mecanismo:

Adoptar las medidas necesarias para asegurar que, tanto a **nivel federal como estatal, la legislación y la práctica se ajusten plenamente a las obligaciones consagradas en la Convención.**

Aprobar a la mayor brevedad posible una **ley general** que regule de manera integral los aspectos de la desaparición forzada contenidos en la Convención, en particular aquellos relativos a la **prevención, investigación, juzgamiento y sanción** de las desapariciones forzadas así como a la **búsqueda y situación legal** de las personas desaparecidas.

Se **garantice la participación de las víctimas** de desaparición forzada, las **organizaciones de la sociedad civil y la CNDH** en todo el proceso encaminado a la adopción de esta ley.

D) Registro:

El Estado debería contar con un **registro único de personas desaparecidas a nivel nacional** que permita establecer estadísticas confiables con miras a desarrollar políticas públicas integrales y coordinadas encaminadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar este delito aberrante.

Dicho **registro** debería, como mínimo:

- 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;
- c) permitir generar datos estadísticos respecto de casos de desaparición forzada aun cuando hayan sido esclarecidos;
- d) ser completado con base en criterios claros y homogéneos y actualizado de manera permanente.

Dado que la reglamentación de la ley del **Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNDPED)** aún esté pendiente, **asegurar que cumpla con los criterios** antes expuestos. Asimismo, adoptar las medidas necesarias para garantizar 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) Delito de desaparición forzada:

Adoptar las medidas legislativas necesarias a fin de **asegurar que a la mayor brevedad posible la desaparición forzada sea tipificada**, tanto a nivel federal como estatal, como delito autónomo que se ajuste a la definición contenida en el artículo 2 de la Convención y que prevea penas apropiadas que tengan en cuenta su extrema gravedad.

A la luz del artículo 8 de la Convención, garantizar que, en caso de que se aplique un régimen de **prescripción** al delito de desaparición forzada, el **plazo del mismo sea prolongado y proporcionado a su extrema gravedad** y que, teniendo en cuenta el carácter continuo de la desaparición forzada, se cuente a partir del momento en que cesa el delito.

F) Responsabilidad penal del superior jerárquico: Adoptar las medidas legislativas necesarias con miras a que, tanto en la legislación federal como en la estatal, **se prevea específicamente la responsabilidad penal de los superiores jerárquicos en los términos establecidos** en el artículo 6, párrafo 1(b), de la Convención.

G) Migrantes: El Estado debería, en cooperación con los países de origen y destino y con la participación de las víctimas y la sociedad civil, **prevenir e investigar** las desapariciones de migrantes; **perseguir penalmente a los responsables**; y **proteger adecuadamente a los denunciantes, peritos, testigos y defensores. Garantizar el acceso a la justicia y a la verdad.**

Asimismo, el **mecanismo transnacional de búsqueda y acceso a la justicia** debería garantizar:

- a) la búsqueda de las personas migrantes desaparecidas y, en caso de hallarse restos, su identificación y restitución;
- b) el relevamiento de información ante mortem y su integración a la Base de Datos Ante Mortem - Post Mortem;
- c) que los allegados de las personas desaparecidas, independientemente del lugar en el que residan, tengan la posibilidad efectiva de obtener información y participar de las investigaciones y búsqueda de las personas desaparecidas.

H) Jurisdicción Militar: Asegurar que las **desapariciones forzadas cometidas por un militar en contra de otro militar queden expresamente excluidas de la jurisdicción militar** y solamente puedan ser investigadas y juzgadas por las autoridades civiles competentes.

I) Protocolo de investigación: Asegurar que, cuando haya motivos razonables para creer que una persona ha sido sometida a desaparición forzada, se proceda a **realizar sin demora una investigación exhaustiva e imparcial**, aun cuando no se haya presentado una denuncia formal, y que los presuntos autores sean enjuiciados y, de ser declarados culpables, sancionados de conformidad con la gravedad de sus actos.

Asimismo, el Estado debería:

- a) Garantizar que, cuando haya indicios para suponer que se pudiera haber cometido una desaparición forzada, se proceda, **sin dilación, a investigar de manera efectiva** a todos los agentes u órganos estatales que pudieran haber estado involucrados, así como a agotar todas las líneas de investigación;
- b) Fomentar y facilitar la **participación de los allegados de la persona desaparecida** en las investigaciones, sin que esto les confiera la responsabilidad de producir las pruebas necesarias para la investigación;
- c) Garantizar la efectiva **coordinación y cooperación entre todos los órganos** encargados de la investigación y asegurar que cuenten con las estructuras y los recursos técnicos, periciales, financieros y de personal adecuados a fin de que puedan desempeñar sus funciones con celeridad y de manera eficaz;
- d) Tomar las medidas necesarias para garantizar que las fuerzas del orden o de seguridad, sean civiles o militares, cuyos miembros se encuentren bajo **sospecha** de haber cometido una desaparición forzada **no participen en la investigación**.

J) Unidad fiscal especializada: Considerar establecer en el ámbito de la PGR una **unidad fiscal especializada en la investigación de las desapariciones forzadas** que cuente con recursos adecuados, en particular personal específicamente capacitado en la materia; con una perspectiva estratégica a nivel nacional y transnacional sobre este fenómeno delictivo; que nutra las tareas de búsqueda; y trabaje de manera coordinada con otras agencias relevantes, en particular la **Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas**.

K) Mecanismo de protección a denunciantes y/o testigos:

El Estado debería:

- a) Asegurar la implementación rápida y eficaz de las **medidas de protección** previstas en la legislación con miras a garantizar la efectiva protección de todas las personas a las que se refiere el artículo 12, párrafo 1, de la Convención contra todo maltrato o intimidación de los que pudieran ser objeto;
- b) **Prevenir y sancionar los actos de intimidación y/o malos tratos** de los que pudieran ser objeto los defensores de derechos humanos que trabajan para combatir las desapariciones forzadas y asistir a las víctimas;
- c) **Documentar hechos de agresiones, amenazas e intimidaciones** a fin de elaborar políticas de prevención y protección y facilitar una investigación eficaz de los hechos;
- d) **Asegurar que todos los agentes estatales se abstengan de realizar declaraciones públicas que pudieran descalificar**, estigmatizar o poner en riesgo a los allegados de personas desaparecidas o a los defensores de derechos humanos que trabajan para combatir las desapariciones forzadas y asistir a las víctimas.

L) Guerra Sucia:

El Estado debería intensificar sus esfuerzos con miras a:

- a) Asegurar que todos los casos de desaparición forzada que hubiesen sido perpetrados durante el período conocido como "guerra sucia" sean **investigados sin demora** y los presuntos autores enjuiciados y, de ser declarados culpables, **sancionados de conformidad** con la gravedad de sus actos;
- b) **Localizar, y en caso de fallecimiento identificar**, a la mayor brevedad posible a todas las personas que hubiesen sido sometidas a desaparición forzada durante ese período;
- c) Garantizar el **derecho a la verdad** respecto de lo ocurrido;
- d) Garantizar que todas las víctimas, se relacionen o no con los casos corroborados por la CNDH, reciban **reparación adecuada**, que incluya los medios para su rehabilitación y sea sensible a cuestiones de género.

M) Registros de personas privadas de libertad:

El Estado debería adoptar las medidas necesarias para garantizar que:

- a) Se proceda a la **inscripción de todas las privaciones de libertad en registros y/o expedientes uniformes** que incluyan, como mínimo, la información requerida en virtud del artículo 17, párrafo 3, de la Convención;
- b) Todos los registros y/o expedientes de personas privadas de libertad sean **completados y actualizados con precisión y prontitud**;
- c) Todos los registros y/o expedientes de personas privadas de libertad sean **objeto de verificaciones periódicas** y, en caso de irregularidades, se sancione a los funcionarios responsables.

N) Capacitación: Asegurar que, **tanto a nivel federal como estatal y municipal, todo el personal** militar o civil encargado de la aplicación de la ley, el personal médico, los funcionarios y otras personas que puedan intervenir en la custodia o el tratamiento de personas privadas de libertad, incluyendo los jueces, los fiscales y otros funcionarios encargados de la administración de justicia, **reciban formación adecuada y regular acerca de las disposiciones de la Convención**, de conformidad con el artículo 23 de la misma.

O) Reparación:

A fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada, el Comité recomienda que el Estado:

- a) Asegurar que la **Ley General de Víctimas sea plenamente implementada** en todo el Estado parte a la mayor brevedad posible;
- b) Garantice que el **acceso a la reparación y a una indemnización no se vea obstaculizado por cuestiones formales** tales como la falta de implementación de la ley a nivel estatal;
- c) Asegurar que todas las instancias que tengan información de una víctima en el sentido de la ley procuren la inscripción de esta persona en el **registro de víctimas de la CEAV**.

P) Búsqueda de personas:

El Estado debería redoblar sus esfuerzos con miras a la **búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, respeto y restitución de sus restos**. En particular, debería:

- a) Garantizar en la práctica que cuando se tenga noticia de una desaparición **se inicie la búsqueda de oficio y sin dilaciones** de modo de acrecentar las posibilidades de encontrar a la persona con vida;
- b) Asegurar que la búsqueda sea llevada adelante por las **autoridades competentes con la participación de los allegados** de la persona desaparecida;

- c) Fortalecer la **Base de Datos Ante Mortem – Post Mortem**, asegurar que esté plenamente operativa en todas las entidades federativas a la mayor brevedad posible, y garantizar que sea completada con la información pertinente de todos los casos de personas desaparecidas, sin excepción, en estricta conformidad con los protocolos relevantes;
- d) Fortalecer la **Base de Datos Genéticos de la PGR** con miras a garantizar que incorpore información relativa a todas las personas que hubieran desaparecido en el Estado parte;
- e) Garantizar la **efectiva coordinación, cooperación y cruce de datos** entre los órganos con competencia para la búsqueda de personas desaparecidas e identificación de sus restos cuando hubieran fallecido y asegurar que cuenten con los **recursos económicos, técnicos y de personal** necesarios.

Q) Figura de ausencia por desaparición: El Estado debe asegurar que la legislación en todo el Estado establezca un **procedimiento para obtener una declaración de ausencia por desaparición forzada** con el fin de regular de manera apropiada la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y la de sus allegados.

R) Mujeres y NNA: Adoptar las medidas legislativas necesarias con miras a incorporar como delitos específicos, tanto a nivel federal como estatal, las conductas descritas en el artículo 25, párrafo 1, de la Convención, que prevean penas apropiadas que tengan en cuenta su extrema gravedad.

Que el Estado parte integre **perspectivas de género y enfoques adaptados a la sensibilidad de los niños y niñas** en la implementación de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención.

S) Difusión: Se alienta al Estado a que **difunda ampliamente** la Convención, su informe presentado en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, las respuestas escritas que ha facilitado en relación con la lista de cuestiones preparada por el Comité y las presentes observaciones finales **para sensibilizar** a las autoridades judiciales, legislativas y administrativas, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales que actúan en el Estado parte, así como a la población en general.

También se le alienta a que **favorezca la participación de la sociedad civil**, en particular las organizaciones de **familiares de víctimas**, en el proceso de implementación de las presentes observaciones finales.

II. Marco nacional.

1. El 9 de enero de 2013, se publicó la Ley General de Víctimas, y en su artículo 118 establece que las entidades federativas, la obligación de fortalecer e impulsar la creación de las instituciones públicas y privadas que prestan atención a las víctimas.
2. El 21 de junio de 2013 el Diario Oficial de la Federación publica el Acuerdo que tiene por objeto crear la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la cual se adscribe a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.
3. El 27 de noviembre de 2014, el C. Presidente de la República, presentó acciones en materia de derechos humanos, en la que se incluye expedir leyes generales en materia de desaparición forzada, así como protocolos.

4. El 4 de febrero de 2015, el Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Cancillería, anunció que a más tardar en junio se emitirá la Ley general en materia de desaparición forzada.
5. El 18 de febrero de 2015, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada y la Desaparición por Particulares en el Distrito Federal, la cual fue enviada al Jefe de Gobierno para su publicación, la cual se encuentra pendiente.
6. Tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores existen diversas Iniciativas de reformas en materia de desaparición forzada, que contemplan reformas constitucionales, al tipo penal en el Código Penal Federal y la creación de una ley general en la materia.
7. El 17 de febrero, el pleno de la Cámara de Diputados exhortó a la Comisión de Justicia a legislar en materia de desaparición forzada de manera urgente.
8. El 18 de febrero, se desarrolló el Foro: Avances y Pendientes en Materia de Desaparición Forzada, convocado por diversos diputados en conjunto con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y familiares, en el que participaron familiares de personas desaparecidas, especialistas en la materia y diputados(as).
9. El 8 y 9 de abril, se realizó el Foro de la sociedad civil: Desaparición forzada de personas y tortura, en la Cámara de Diputados, en el que se planteó la necesidad de avanzar en la construcción de la Ley General en materia de desaparición forzada.

TEMAS QUE DEBE INCLUIR UNA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA

Para que la Ley General que emita el Congreso de la Unión sea acorde a los estándares internacionales y atienda las recomendaciones recibidas por el Estado Mexicano por parte de organismos internacionales, con la finalidad de que ésta sea eficaz, debe garantizarse la inclusión de las disposiciones correspondientes a los siguientes contenidos mínimos:

1. Disposiciones generales.

Establecer los objetivos de la ley que contemplen una visión enfocada a atender y cumplir todas las obligaciones del Estado, es decir, acciones enfocadas al respeto, protección, promoción y garantía del derecho a no ser desaparecido forzosamente, así como la prevención, investigación, sanción y reparación de las violaciones a este derecho.

Contemplar los principios y obligaciones que orientarán la Ley, entre los que podemos mencionar los siguientes:

- A. Principio de coordinación y cooperación
- B. Principio de máxima protección a la víctima
- C. Principio de interpretación conforme
- D. Buena fe
- E. Principio de igualdad y no discriminación
- F. No criminalización
- G. Perspectiva de género

- H. Interés superior de la infancia
- I. Prohibición de devolución o expulsión
- J. Enfoque diferencial y especializado
- K. Obligación de no revictimización
- L. Obligación de debida diligencia
- M. Derecho a la reparación integral del daño

2. Tipificación del delito de desaparición forzada y análogos.

- A. Definición la desaparición forzada acorde a estándares internacionales.
- B. Tipificación de Desaparición cometida por particulares aplicable a todas las entidades federativas y a la federación.
- C. Inclusión de agravantes y atenuantes.
- D. Incluir responsabilidad penal de los superiores jerárquicos.
- E. Establecer sanciones altas de acuerdo a la gravedad del delito.
- F. Señalar que no son excluyentes de responsabilidad la orden de un superior jerárquico, ni situaciones de urgencia, emergencia o crisis.
- G. Señalar la imprescriptibilidad del delito.

3. Protocolo de búsqueda inmediata de personas:

- A. Objetivo: localización pronta, oportuna y con vida.
- B. Dotar a las instituciones del equipo y tecnología necesaria para la búsqueda.
- C. Establecer Principios básicos de actuación: tales como inmediatez en la búsqueda y para la conservación de indicios para la localización.
- D. Tomar en consideración la información que aporte la familia y amigos para establecer indicios de búsqueda. Asegurar su participación en la búsqueda.
- E. Que las Procuradurías de justicia cuenten con unidades especializadas de búsqueda, con personal capacitado para establecer criterios de búsqueda inmediata.
- F. Implementar la búsqueda ex officio y sin dilación;
- G. Coordinar los esfuerzos de las diferentes agencias de seguridad para localizar a la persona con vida;
- H. Eliminar cualquier obstáculo legal o fáctico que reduzca la efectividad de la búsqueda o evite que se inicie;
- I. Asignar los recursos humanos, financieros, logísticos, científicos, o de cualquier otro tipo necesarios para que la búsqueda se realice de forma exitosa;
- J. Contar con personal altamente capacitado en la exhumación e identificación de restos mortales;
- K. Contrastar el reporte de la persona no localizada con todas las bases de datos existentes en la materia;
- L. 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;
- M. Garantizar que el programa se ejecute con plena independencia presupuestaria y operativa.

4. Protocolo de investigación y sanción del delito:

- A. Creación de fiscalías o unidades especializadas para la investigación de desaparición forzada, que se coordinen con las Unidades de búsqueda y nutran las tareas para este

efecto.

- B. Capacitar a todo el personal para contar con una perspectiva estratégica de investigación a nivel nacional y transnacional.
- C. Iniciar investigaciones de oficio aunque no se haya iniciado denuncia formal.
- D. Diligencias mínimas: declaraciones de imputados, solicitud de sábanas de llamadas, solicitud de videos de cámaras públicas y privadas.
- E. Garantizar los Principios para la investigación, seria, diligente, exhaustiva, rápida e imparcial.
- F. Agotar todas las líneas de investigación e investigar a todas las autoridades y particulares presuntamente involucrados.
- G. Garantizar la participación de los familiares, amigos y allegados de las víctimas, en la investigación, para plantear líneas de investigación a cargo de las Procuradurías, sin dejarles la responsabilidad de reproducir las prueba.
- H. Garantizar a los familiares el acceso al expediente y la coadyuvancia.
- I. Garantizar la efectiva coordinación y cooperación entre las Procuradurías locales y federal, y demás órganos encargados de la investigación.
- J. Proveer a las Procuradurías e instancias a cargo de la investigación, de las estructuras y los recursos técnicos, periciales y financieros necesarios, así como de personal capacitado y suficiente, a fin de que puedan desempeñar sus funciones con celeridad y de manera eficaz
- K. Asegurar que los servidores públicos sujetos que se encuentren bajo sospecha de haber cometido una desaparición forzada no participen en las investigaciones.
- L. Establecer la jurisdicción civil en delitos cometidos por militares en agravio de otros militares.

5. Derecho a la verdad.

- A. Establecer el derecho a la verdad de las víctimas, como un principio fundamental, con base en estándares internacionales y de acuerdo a las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

6. Derecho a la reparación del daño.

- A. Retomar la Ley General de Víctimas y los estándares internacionales para establecer medidas de reparación concretas acordes a los daños provocados por la desaparición forzada, y retomar ejemplos de formas de reparación en países que han tenido buenas prácticas en la materia.
- B. Garantizar la implementación de la Ley General de Víctimas en todas las entidades federativas.
- C. Garantizar el acceso a la indemnización, lo cual toma especial relevancia cuando las personas desaparecidas son jefas o jefes de familia.

7. Derechos de las víctimas y testigos (como consecuencia de la desaparición).

- A. Apoyo económico (situaciones laborales)
- B. Derecho a la salud
- C. Programas sociales
- D. Créditos hipotecarios
- E. Sucesiones testamentarias
- F. Establecer mecanismos de coordinación con la CEAV

8. Protección a víctimas y testigos.

- A. Mecanismo de reacción inmediata
- B. Mecanismo para fomentar la denuncia
- C. Prevenir y sancionar los actos de intimidación y/o malos tratos de los que pudieran ser objeto las víctimas y sus defensores
- D. Investigar las agresiones, amenazas e intimidaciones.
- E. Programa de denuncia confidencial
- F. Coordinación con la CEAV

9. El Registro nacional de personas desaparecidas.

- A. Diferenciar los casos existentes: desaparición forzada, desaparición por particulares o extravío.
- B. Creación de metodologías de obtención, registro y clasificación de la información.
- C. Garantizar la efectiva coordinación, cooperación, cruce de datos e intercambio de información entre federación, entidades federativas y otros países (Centroamérica), para la búsqueda de personas e identificación de restos.
- D. Documentar todos los contextos, desagregar cifras para identificar sectores con mayor riesgo y focalizar esfuerzos.

10. Banco de datos de cadáveres no identificados.

- A. Establecer criterios científicos de identificación de cadáveres o restos humanos, o evidencia genética.
- B. Banco de datos genéticos de familiares de personas desaparecidas
- C. Base de Datos ante mortem y post mortem, plenamente operativa en todas las entidades federativas, completada con toda la información de las personas desaparecidas.
- D. Comisión Internacional forense.

11. Del tratamiento de la información

- A. Protección de datos de víctimas y familias (evitar fuga o revictimización)
- B. Intercambio de información entre autoridades locales y federales.

12. Declaración de ausencia por desaparición.

Establecer la figura de declaración de ausencia por desaparición forzada y no por muerte presunta, con el fin de regular de manera apropiada la situación legal de las personas desaparecidas y proteger sus bienes y propiedades, así como evitar perjuicios patrimoniales y económicos a sus familias y dependientes.

13. Mecanismos de prevención.

- A. Registro nacional de personas detenidas. Conocer cuando una persona se encuentra o estuvo bajo custodia de una autoridad y verificar su actualización constante, cuyo incumplimiento sea objeto de sanción.
- B. Cadena de custodia de personas detenidas.
- C. Capacitación en materia de prevención dirigida a los servidores públicos que intervienen en la custodia o tratamiento de personas privadas de la libertad.
- D. Capacitación para la investigación: la detección de casos, calificación de tipos de

conductas y delitos, de acuerdo a las Convenciones Internacionales, definición de líneas de investigación.

- E. Mecanismos de difusión de los principios de la Convención contra la desaparición forzada, para sensibilizar a los servidores públicos y a la población en general.
- F. Evaluación de los mecanismos de prevención.

14. Mecanismos de coordinación con entidades locales, federales y nacionales.

- A. Establecer mecanismos de coordinación efectivos en los 3 niveles de gobierno, tanto para la búsqueda de personas, como para la investigación y sanción del delito.
- B. Mecanismo transnacional de búsqueda y acceso a la justicia.

15. Grupos en situación de vulnerabilidad.

- A) Establecer criterios diferenciados para atender a grupos de población en situación de vulnerabilidad que se encuentran en mayor riesgo: migrantes, mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Esta Comisión reitera la importancia de la concurrencia de especialistas, academia y sociedad civil, en el proceso de tan necesaria ley.

A fin de propiciar una comunicación fluida en el seguimiento de los trabajos relacionados con esta propuesta, le proporciono los datos de contacto de las personas designadas para dichos efectos: Mtro. Jesús Armando Meneses Larios, Director Ejecutivo de Vinculación Estratégica (armando.meneses@cdhdf.org.mx) y, al Mtro. Christian Rojas Rojas, Director de Interlocución Institucional y Legislativa (christian.rojas@cdhdf.org.mx), Av. Universidad 1449, Col. Florida, Del. Álvaro Obregón, 01030, México, D.F. Tel. 52-29-56-00.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

**ATENTAMENTE
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN**

DRA. PERLA GÓMEZ GALLARDO

C.c.p. Sen. Angélica de la Peña, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado. Para su conocimiento y atención.

Sen. Mónica Tzasna Arriola Gordillo. Para su conocimiento y atención.

Sen. Jorge Luis Preciado Rodríguez. Para su conocimiento y atención.

PGG/IABR/JAML/ESP/gbs