



## DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.

### HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Derechos Humanos, de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, les fueron turnadas para su estudio y la elaboración del dictamen correspondiente, diversas iniciativas con sendos proyectos de Decreto por el que se proponen reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desaparición forzada de personas y de tortura.

Con base en el turno de dichas iniciativas, los integrantes de las Comisiones Unidas que suscribimos, procedimos al estudio de las propuestas de modificación a las normas constitucionales vigentes, mediante el análisis específico de las consideraciones y fundamentos establecidos por sus autores, así como de los antecedentes de las normas constitucionales vigentes, a la luz del espíritu que anima las propuestas de reformas planteadas, con objeto de formular el presente dictamen.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción I, 72 y 135 de la Constitución General de la República; 85 párrafo 2, inciso a), 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 113, 117, 135, 178, 182, 188, 190 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, estas Comisiones Unidas formulamos el presente dictamen al tenor de la siguiente:

### METODOLOGÍA

I. En el apartado de **“ANTECEDENTES”** se da cuenta de los turnos de las iniciativas materia de análisis y dictamen en el presente proceso legislativo del Órgano Revisor de la Constitución, así como de los trabajos previos realizados con motivo del análisis de las propuestas formuladas.

II. En el apartado relativo al **“CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS”** se refleja el sentido de los planteamientos hechos en las propuestas materia de análisis.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

**III.** En el apartado de “**CONSIDERACIONES**” se formulan distintos señalamientos derivados del análisis y valoración de las diferentes propuestas de reformas y adiciones a la Constitución General de la República en materia de desaparición forzada y de tortura, con objeto de sustentar el planteamiento que estas Comisiones Unidas presentan al Pleno Senatorial.

**IV.** En el apartado denominado “**TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO**”, se plantea la redacción precisa del proyecto de Decreto por el que se proponen reformas al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de atribuciones del Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de tortura y de desaparición forzada de personas.

## **I. ANTECEDENTES**

1. En sesión ordinaria del Senado de la República, del día 12 de abril de 2011, los entonces Senadores Rubén Fernando Velázquez López y José Luis García Zalvidea, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desaparición forzada o involuntaria de personas.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva dispuso que se turnara para su análisis, estudio y elaboración del dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Derechos Humanos.

2. En sesión ordinaria del Senado de la República, del día 22 de abril de 2014, la Senadora Angélica de la Peña Gómez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desaparición forzada de personas.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

En esa misma fecha, la Mesa Directiva dispuso que se turnara para su análisis, estudio y elaboración del dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Primera.

3. En sesión ordinaria del Senado de la República del día 13 de agosto de 2014, la Senadora Angélica de la Peña Gómez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 19.20 y 73 fracción XXI inciso a) de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, en materia de tortura.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva dispuso que se turnara para su análisis, estudio y elaboración del dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos, Primera.

4. En sesión ordinaria del Senado de la República, del día 19 de noviembre de 2014, el Senador Roberto Gil Zuarth, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 19, 20, 29 y 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desaparición forzada de personas.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva dispuso que se turnara para su análisis, estudio y elaboración del dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales...

5. En sesión ordinaria del Senado del 10 de febrero del presente año, la Senadora María Cristina Díaz Salazar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona el inciso d) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, en materia de tortura.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva dispuso que se turnara para su análisis, estudio y elaboración del dictamen correspondiente, a las Comisiones Unidas de



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

Puntos Constitucionales; de Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos, Primera.

6. En sesión ordinaria del Senado de la República, del día 26 de febrero de 2015, los Senadores Benjamín Robles Montoya y Zoé Robledo Aburto, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido la Revolución Democrática, presentaron iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 21.73 fracción XXI, inciso a) y 102 Apartado A de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desaparición forzada de personas.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva dispuso que se turnara para su análisis, estudio y elaboración del dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos, Primera.

7. En sesión ordinaria del Senado la República del 16 de abril en curso, los Senadores Angélica de la Peña Gómez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido la Revolución Democrática; Gabriela Cuevas Barrón, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, Omar Fayad Meneses, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, y Alejandro Encinas Rodríguez, presentaron iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 19 , 29 y 73 fracción XXI, de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos en materia de competencia del Poder Legislativo Federal para expedir leyes generales sobre delitos que el Estado Mexicano se encuentre obligado a tipificar en virtud de compromisos derivados de tratados internacionales, así como sobre derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, haciendo suyas las propuestas presentadas ante este Senado por organizaciones de la sociedad civil y diversas personas a título individual.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva dispuso que se turnara para su análisis, estudio y elaboración del dictamen correspondiente, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia, y de Estudios Legislativos, Segunda.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

8. En sesión ordinaria el Senado la República del 21 de abril en curso, los Senadores Emilio Gamboa Patrón y Carlos Alberto Puente Salas, Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, respectivamente, y con el aval de dichos Grupos Parlamentarios, presentaron iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 73 fracción XXI inciso a) de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desaparición forzada de personas y de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes..

En esa misma fecha, la Mesa Directiva dispuso que se turnara para su análisis, estudio y elaboración del dictamen correspondiente, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Derechos Humanos, y de Estudios Legislativos.

9. Al realizarse el análisis de los turnos dictados en su oportunidad por la Mesa Directiva, con respecto a las iniciativas referidas en este apartado, se reflexionó sobre la eventual solicitud a la Mesa Directiva de la revisión de dichos turnos, con objeto de que el conjunto de las iniciativas fueran analizadas y dictaminadas por las mismas Comisiones Unidas. Sin embargo y habida cuenta del contenido de las propuestas formuladas a la consideración del H. Pleno Senatorial y su naturaleza complementaria, se optó por realizar su análisis por la totalidad de las Comisiones avocadas a su conocimiento conforme a los turnos determinados en su oportunidad por la Mesa Directiva.

10. En términos de lo dispuesto por el artículo 158, párrafo 2, inciso III, del Reglamento del Senado de la República, las Juntas Directivas de las Comisiones Unidas que suscriben, instruyeron a sus respectivas Secretarías Técnicas que se avocaran a la elaboración del proyecto de dictamen correspondiente, sobre la base de atender los planteamientos de dotar al H. Congreso de la Unión de la atribución para expedir la legislación general en materia de desaparición forzada de personas ; así como para establecer la prisión preventiva oficiosa y reforzar el marco de derechos de las víctimas de desaparición forzada de personas, y en materia de tortura, y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

11. A fin de realizar el adecuado estudio de la iniciativa, los integrantes de las suscritas Comisiones Unidas, realizaron diversos intercambios de impresiones, conducentes al presente dictamen.

Establecidos los antecedentes, las Comisiones Unidas procedemos a señalar puntualmente el contenido de las iniciativas que se dictamina.

## **II. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS**

Estas Comisiones Unidas estimamos pertinente destacar que todas las iniciativas materia de nuestro análisis parten del supuesto genérico de otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación general inherente a las conductas delictivas de la tortura y de la desaparición forzada de personas, a fin de que a través de instrumentos legales de esa naturaleza se establezcan, como mínimo, los tipos penales y las sanciones correspondientes, de tal suerte que en nuestro país se homologuen las previsiones en torno a dichas conductas delictivas en todos los órdenes de gobierno.

En ese sentido, a continuación procedemos a referir de los contenidos de las iniciativas que nos ocupan:

A. Iniciativa de los Senadores Rubén Fernando Velázquez López y José Luis García Zalvidea.

En esta propuesta se plantea que en el caso de la desaparición forzada o involuntaria de personas haya lugar a la prisión preventiva; que el presunto responsable de esa conducta no pueda gozar de ningún beneficio, aun cuando acepte su responsabilidad; que se resguarde la identidad de la víctima del ilícito de desaparición forzada o involuntaria de personas, y el otorgamiento al Congreso General de la facultad para legislar en materia de desaparición forzada o involuntaria de personas, estableciendo la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno para prevenir, proteger y sancionar esa conducta.





**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

B. Iniciativa de la Senadora Angélica de la Peña Gómez, en materia de desaparición forzada de personas.

En esta propuesta de modificaciones a la Ley Fundamental de la República se plantea la procedencia de la prisión preventiva para los inculcados por el ilícito penal de la desaparición forzada de personas; el resguardo de la identidad de la víctima de ese delito, y el otorgamiento al Congreso de la Unión de la facultad para expedir la ley general sobre desaparición forzada de personas, que establezca como mínimo los tipos penales y las sanciones por ese delito.

C. Iniciativa de la Senadora Angélica de la Peña Gómez, en materia de tortura.

Mediante este planteamiento al Órgano Revisor de la Constitución, de manera consistente con la sistemática utilizada en la iniciativa precedente, se propone que también en el caso de tortura proceda la prisión preventiva para los inculcados por ese ilícito penal; el resguardo de la identidad de la víctima de dicho tipo penal, y el otorgamiento al Congreso de la Unión de la facultad para expedir la ley general sobre tortura, la cual establecería -como mínimo-los tipos penales y las sanciones por el delito referido.

D. Iniciativa del Senador Roberto Gil Zuarth.

En este planteamiento a la consideración del Órgano Revisor de la Constitución se propone la procedencia de la prisión preventiva para el inculcado por el delito de desaparición forzada de personas; el derecho del acusador a que se mantenga en reserva su nombre, cuando se trate de dicha conducta ilícita; la posibilidad de que el inculcado, procesado o sentenciado alcance beneficios cuando preste ayuda eficaz para la investigación del delito de desaparición forzada de personas; el otorgamiento de valor probatorio las actuaciones realizadas en la fase de investigación de ese delito, cuando no pueden ser reproducidas en juicio o exista riesgo para los testigos o las víctimas; al resguardo de la identidad de la víctima de ese ilícito penal; a la nomenclatura que utiliza el artículo 29 constitucional para la desaparición forzada en materia de derechos humanos que no pueden restringirse ni suspenderse; y otorgar al Congreso General la facultad de expedir la ley general en materia de desaparición forzada de personas. Esto último, de manera



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

coincidente con las iniciativas referidas en los acápites B y C precedentes, a la manera en que hoy existe la facultad legislativa del Congreso de la Unión para los delitos de secuestro, trata de personas y electorales.

**E. Iniciativa de la Senadora María Cristina Díaz Salazar.**

Mediante esta propuesta y sobre la base de sustentar constitucionalmente la pertinencia de analizar la legislación en todo el país en materia de tortura, a la luz de las previsiones que de manera particular se contienen en el Título de los Derechos Humanos de nuestra Norma Suprema, se plantea dotar de facultades al Congreso General para expedir la legislación que establezca las normas para prevenir y sancionar cualquier tipo de tortura.

**F. Iniciativa de los Senadores Benjamín Robles Montoya y Zoé Robledo Aburto.**

A través de esta propuesta de modificaciones a la Ley Fundamental de la República se plantea que el Estado Mexicano reconozca la competencia de los organismos internacionales en materia de desaparición forzada, para recibir peticiones y comunicaciones en los términos de las convenciones internacionales sobre la materia; otorgar atribución al Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de desaparición de personas; y el establecimiento en la Fiscalía General de la República de una fiscalía especializada en materia de desapariciones.

**G. Iniciativa de las Senadoras Angélica de la Peña Gómez y Gabriela Cuevas Barrón, y de los Senadores Omar Fayad Meneses y Alejandro Encinas Rodríguez.**

Mediante este planteamiento al Órgano Revisor de la Constitución en el que las senadoras y senadores que los suscriben ejercen su facultad de iniciativa con relación a los planteamientos recibidos en materia de desaparición forzada de personas por parte de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil y de ciudadanas y ciudadanos que actúan a título personal, se propone el establecimiento de la prohibición de la desaparición de personas; la revisión de la nomenclatura que utiliza el artículo 29 constitucional para la desaparición forzada en materia de derechos humanos que no pueden restringirse ni suspenderse; y





**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

dotar al Congreso de la Unión de sendas atribuciones para expedir leyes generales sobre conductas incluidas en tratados internacionales por medio de los cuales el Estado Mexicano se hubiere obligado a tipificarlas como delito, y sobre derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y los tratados internacionales.

H. Iniciativa de los Senadores Emilio Gamboa Patrón y Carlos Alberto Puente Salas..

A la luz del planteamiento hecho por el Ejecutivo Federal para la adopción de diversas medidas en materia de seguridad, justicia y derechos humanos, y particularmente para la adopción de medidas que faculten al Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de tortura y desaparición forzada, y sobre la base de las previsiones de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo, así como la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, se propone otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes generales en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y en materia de desaparición forzada de personas.

Como puede observarse del contenido esencial de las ocho iniciativas materia de estudio, las mismas abordan consideraciones homólogas en materia de la tutela y garantía de derechos humanos esenciales para el disfrute de la libertad de las personas y todas coinciden en los planteamientos de adicionar en la Ley Fundamental la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación general que establezca, como mínimo, los tipos y las sanciones en el caso de los ilícitos penales de tortura y de desaparición forzada de personas. Al respecto, incluso algunos de los textos propuestos en cada una de ellas guardan características de gran similitud, pudiéndose colegir amplias coincidencias entre los proponentes.

Hecha la referencia al contenido de las iniciativas, estas Comisiones Unidas formulan las siguientes:



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.** Los diversos promotores de las iniciativas se encuentran legitimados para proponer las iniciativas de mérito, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDA.** En virtud de que lo que se propone reformar y adicionar es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es menester destacar lo que la misma Ley Fundamental señala al respecto en el artículo 135:

*“Artículo 135.- **La presente Constitución puede ser adicionada o reformada.** Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.*

*El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”*

**TERCERA.** Establecidos en estas consideraciones los fundamentos legales que facultan a los legisladores para la presentación de iniciativas y, particularmente, con respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe señalar que las Comisiones Unidas coinciden con el espíritu de las propuestas en términos de que su inspiración atiende a la necesidad de que los delitos de tortura y de desaparición forzada de personas se encuentren contemplados en nuestro máximo ordenamiento, para dar facultades al Congreso de la Unión a fin de que pueda expedir las leyes generales de la materia.

La asignación de dicha facultad legislativa permitiría homologar los tipos penales y las sanciones -como mínimo-, sin demérito de otras previsiones propias en materia, por ejemplo, de medidas cautelares o de atención a las víctimas y los ofendidos de esos ilícitos penales, así como precisar el orden jurídico aplicable por los diferentes ámbitos de competencia en cada uno de los órdenes de



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

gobierno.

Lo anterior tiene como fin último prevenir, combatir y erradicar ese tipo de ilícitos, pues menoscaban derechos fundamentales de las personas relacionados con el más amplio disfrute de las libertades personales.

**CUARTA.** Estas Comisiones Unidas, a fin de realizar un adecuado análisis y estudio de las iniciativas en materia de desaparición forzada de personas que se dictaminan realizamos un breve esbozo doctrinal sobre la materia, a efecto de contar con los elementos necesarios para conformar el criterio de los integrantes de las Comisiones, respecto a tan importantes propuestas.

En el ámbito doctrinal, se puede sostener que la desaparición forzada de personas tiene la siguiente connotación:

*...la característica distintiva de la desaparición forzada de personas, y de la que se deriva su extrema gravedad, es que **en este caso el Estado no sólo priva de la libertad e incluso con frecuencia de la vida a una persona, sino que lo hace en forma clandestina, sin dejar rastro alguno, ni de la persona ni de su suerte.** Y, lo más importante, sin que exista una posibilidad real de siquiera demostrar que la persona está efectivamente desaparecida. **Éste es un delito específicamente diseñado para anular la protección de la ley y de las instituciones y para dejar a las víctimas en absoluto estado de indefensión...***<sup>1</sup>

El Estatuto de Roma, señala que la desaparición forzada de personas es un delito de lesa humanidad, y lo define de la siguiente manera:

*“i) Por **“desaparición forzada de personas”** se entenderá la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad*

---

<sup>1</sup> Gómez Camacho, Juan José, “La desaparición forzada de personas: avances del derecho internacional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 66, 2007, pp. 28-29. Cfr. [portal.sre.gob.mx/imr/pdf/GomezCam.pdf](http://portal.sre.gob.mx/imr/pdf/GomezCam.pdf)



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

*o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado.<sup>2</sup>*

La violación del derecho humano bajo la denominación de desaparición forzada de personas, se integra de los elementos siguientes<sup>3</sup>:

- a) El apoderamiento de una persona contra su voluntad;
- b) El apoderamiento de la persona es mediante la detención, regular, secuestro, traslado fuera del lugar de detención oficial o alguna otra forma de privación de la libertad;
- c) La conducta violatoria del derecho humano es realizada por agentes del Estado o por grupos organizados o por particulares que actúan en su nombre o con el apoyo o consentimiento directo o indirecto del gobierno; y
- d) La persona privada de su libertad después de la falta de comunicación del arresto o traslado de dicha persona a sus allegados, es ocultada de su paradero o la negativa a reconocer su privación de libertad, debido a lo cual la persona queda al margen de la protección legal.

De este breve esbozo doctrinal, se puede afirmar que la desaparición forzada de personas, es un delito que viola los derechos humanos esenciales consagrados en nuestra Ley Fundamental.

Según jurisprudencia reiterada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la desaparición forzada constituye una violación múltiple de varios derechos de la

<sup>2</sup> Estatuto de Roma. Artículo 7. Disponible en: [http://legal.un.org/icc/statute/spanish/rome\\_statute\(s\).pdf](http://legal.un.org/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

<sup>3</sup> ISLAS, COLÍN ALFREDO, Desaparición Forzada de Personas, disponible en: <http://alfredoislal.com/archivos/desa-forz-15-oct-pko.pdf>



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>4</sup>, dado que se presentan conjuntamente diversas circunstancias:

- Se produce una privación arbitraria de la libertad
- Se pone en peligro la integridad personal, la seguridad y la propia vida del detenido
- La víctima se encuentra en un estado de completa indefensión

Esto permite distinguir la figura de la desaparición forzada de otros tipos penales, como el secuestro. Mientras la tipificación del secuestro busca la protección del bien jurídico de la libertad, la tipificación de la desaparición forzada protege múltiples bienes jurídicos<sup>5</sup>. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, considera que entre los derechos lesionados en un caso de desaparición forzada de personas pueden tenerse: la libertad, la integridad, el derecho a no ser sometido a tortura ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la vida y el derecho a garantías judiciales y protección judicial.

**QUINTA.** Estas Comisiones Unidas, estimamos de utilidad hacer un breve recorrido sobre la legislación vigente en la que se contempla la desaparición forzada de personas, en ese contexto, es ineludible citar el segundo párrafo del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dispone lo siguiente:

*“Artículo 29. (...)”*

---

<sup>4</sup> . “La desaparición forzada de seres humanos constituye una violación múltiple y continuada de numerosos derechos reconocidos en la Convención y que los Estados Partes están obligados a respetar y garantizar. (...) Además, el aislamiento prolongado y la incomunicación coactiva a los que se ve sometida la víctima representan, por sí mismos, formas de tratamiento cruel e inhumano, lesivas de la libertad psíquica y moral de la persona y del derecho de todo detenido al respeto debido a la dignidad inherente al ser humano (...). La práctica de desapariciones, en fin, ha implicado con frecuencia la ejecución de los detenidos, en secreto y sin fórmula de juicio, seguida del ocultamiento del cadáver con el objeto de borrar toda huella material del crimen y de procurar la impunidad de quienes lo cometieron, lo que significa una brutal violación del derecho a la vida (...).” Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No. 4 párr. 155-157. Pueden consultarse además, Caso Godínez Cruz, Sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párr. 163 y Caso Blake, Sentencia del 24 de enero de 1998, Serie C No. 36, párr. 65.

<sup>5</sup> Caso Velásquez Rodríguez, párr. 155; Caso Godínez Cruz, párr. 163; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Sentencia del 15 de marzo de 1989, Serie C No. 6, párr. 147-152.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

*En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; **la prohibición de la desaparición forzada** y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.*

*(...)*

*(...)*

*(...)”*

De la lectura de este párrafo del artículo 29 constitucional, se colige que no se puede restringir ni suspender el derecho a la prohibición de la desaparición forzada.

Respecto a este mismo delito, el Código Penal Federal, previene lo siguiente:

**CAPITULO III BIS**

**Desaparición forzada de personas**

**Artículo 215-A.- Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.**

**Artículo 215-B.- A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión.**

*Si la víctima fuere liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su detención la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos.*

*Si la liberación ocurriera dentro de los diez días siguientes a su detención, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos.*

*Estas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de aquel*





**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

*que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.*

*Artículo 215-C.- Al servidor Público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.*

*Artículo 215-D.- La oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta.*

Tenemos entonces que, el Código Penal Federal tipifica el delito de desaparición forzada de personas y lo define en el artículo 215-A transcrito.

Estas Comisiones Unidas, coinciden con lo expuesto en diversas iniciativas materia de estudio, particularmente la promovida por el Senador Roberto Gil Zuarth, en el sentido de que aunque la desaparición forzada de personas se encuentre prevista en el Código Penal Federal, el tipo penal está lejos de contemplar todos los elementos típicos de este delito y que se encuentran plasmados en instrumentos internacionales suscritos por nuestro país en la materia.

Igualmente se coincide con lo dicho en la exposición de motivos de la Senadora Angélica de la Peña Gómez, en cuanto a que la desaparición forzada de personas no se encuentra tipificada como delito en todo el territorio nacional, y en donde encontramos regulación esta es muy variada dependiendo de cada entidad federativa.

En ese orden de ideas, los integrantes de estas Comisiones Unidas estimamos pertinente que el Poder Legislativo Federal expida una ley general en la que a partir del concepto de la concurrencia entre órdenes de gobierno para la ejecución del ordenamiento, se establezcan claramente las competencias de



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

cada uno de dichos órdenes, a fin de prevenir, combatir y disuadir la comisión de este delito, que vulnera significativamente los derechos humanos.

**SEXTA.** Es de particular trascendencia para estas Comisiones Unidas, hacer referencia a lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado respecto a la desaparición forzada de personas, para tal efecto, se transcribe la siguiente jurisprudencia en materia penal, al tenor siguiente:

Época: Novena Época

Registro: 181147

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XX, Julio de 2004

Materia(s): Penal

Tesis: P./J. 48/2004

Página: 968

**DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. ESE DELITO ES DE NATURALEZA PERMANENTE O CONTINUA.**

El referido delito que contempla el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el día nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro (coincidente con lo previsto en los artículos 215-A del Código Penal Federal y 168 del Código Penal del Distrito Federal), de acuerdo con el derecho positivo mexicano, **es de naturaleza permanente o continua, ya que si bien el ilícito se consuma cuando el sujeto activo priva de la libertad a una o más personas, con la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información sobre su paradero, dicha consumación sigue dándose y actualizándose hasta que aparecen los sujetos pasivos o se establece cuál fue su destino.**

Controversia constitucional 33/2002. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 29 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veintinueve de junio en curso, aprobó, con el número 48/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de junio de dos mil cuatro.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

En suma este criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos dice que la desaparición forzada de personas es un delito que continúa cometiéndose mientras la víctima no aparezca sea viva o lamentablemente muerta, en virtud de que la privación de sus derechos fundamentales se mantiene, permanece bajo la responsabilidad de quienes lo han retenido y sus familiares siguen a la espera de información sobre su paradero.

La calificación de la desaparición forzada como delito continuado tiene como efecto jurídico, que mientras la persona no recupere su libertad o aparezca su cuerpo no es posible comenzar a contar el término de prescripción de la acción penal, pues la actividad consumativa perdura en el tiempo. Según el artículo VII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, al tratarse de un delito continuado, la acción penal y la pena que se imponga judicialmente al responsable no están sujetas a prescripción, salvo que exista una norma constitucional que así lo establezca, en cuyo caso la prescripción será igual a la del delito más grave en la legislación interna. Por lo tanto, a partir de la fecha de ratificación de la Convención se considera en el Estado Parte respectivo que las desapariciones forzadas en las que aún no se ha establecido el paradero de la víctima son delitos continuados.

**SÉPTIMA.** Las Comisiones Unidas, estimamos necesario hacer referencia a los principales instrumentos ratificados por el Estado mexicano, en materia de desaparición forzada de personas, lo que nos permitirá conocer a lo que se ha obligado nuestra Nación en esta materia.

Referente a la Convención Internacional sobre Desaparición Forzada de Personas, este instrumento internacional fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de junio de 2011 y ratificado el 18 de marzo de 2008, en su artículo 2 señala:

**“Artículo 2**

A los efectos de la presente Convención, se entenderá por "desaparición forzada" el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.

autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.”

En lo que respecta a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 2002 y ratificado el 9 de abril del mismo año, este instrumento señala en los artículos I y II, lo siguiente:

ARTICULO I

*Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a:*

- a) No practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales;*
- b) Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo;*
- c) Cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas; y*
- d) **Tomar las medidas de carácter legislativo**, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente Convención.*

ARTICULO II

*Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.*

De la lectura de estos instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, y por tanto Ley Suprema de la Unión, con fundamento en lo



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

prescrito por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estas Comisiones Unidas estimamos que es importante adecuar nuestra Constitución Política a fin de garantizar a las personas sus derechos humanos, contando con las herramientas legales necesarias para abatir el delito de desaparición forzada de personas.

**OCTAVA.** Analizadas las iniciativas en materia de desaparición forzada de personas que se dictaminan y de la lectura de las exposiciones de motivos de cada una de ellas, así como de los instrumentos internacionales que los Estados Unidos Mexicanos ha suscrito en materia de desaparición forzada de personas, estas Comisiones Unidas coincidimos con los proponentes en cuanto a que la desaparición forzada de personas es un delito que constituye una violación múltiple a los derechos humanos.

Resulta pues impostergable que la Nación mexicana tome medidas contundentes para que este delito se encuentre adecuadamente previsto en el ordenamiento legal, a fin de sustentar su adecuada prevención, las acciones de la autoridad de procuración de justicia para su investigación y el establecimiento de las responsabilidades penales que procedan, así como en materia de sanciones adecuadas a quienes perpetren esta conducta ilícita.

Se trata de una conducta en la cual, al verse involucrados servidores públicos y autoridades de cualquier orden de gobierno, nos reclaman contar con un orden constitucional que permita al Congreso de la Unión expedir una ley general en la materia, en la que se establecerá la concurrencia y coordinación de los tres órdenes de gobierno.

En este sentido y en razón de los compromisos internacionales contraídos por el Estado Mexicano, es de vital importancia que en la Ley Fundamental se sustente la competencia del Poder Legislativo Federal para dotar de un ordenamiento que homologue la descripción de la conducta acreedora de pena y las sanciones imponibles, así como las demás medidas que deben adoptarse para la prevención, investigación, enjuiciamiento y sanción de este delito, teniendo en perspectiva los derechos de las víctimas y los ofendidos.





**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

Al analizar las distintas propuestas en materia de desaparición forzada de personas, estas Comisiones Unidas desean traer a colación las previsiones de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, en particular a la luz de las previsiones de sus artículos 2 y 3, que distinguen el concepto de “desaparición forzada”, donde un elemento característico y esencial de la figura es la actuación de agentes del Estado o personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del mismo; y la conducta delictiva consistente en cualquier forma de privación ilegal de la libertad que sea “obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado”, ante lo cual el Estado parte debe tomar las medidas apropiadas para investigar los hechos y procesar a los responsables.

Es preciso advertir que con relación a las conductas que entrañen la privación ilegal de la libertad, el secuestro o la “detención” por personas o grupos de personas que no tengan vinculación, autorización, apoyo o aquiescencia del Estado en la comisión de esas conductas, nuestro país ha avanzado de forma significativa en la adopción de medidas legislativas, tal es el caso de las normas contenidas en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro y en 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, cuyo objeto es el de tutelar el derecho humano a la libertad.

No obstante ello, y en atención al principio de progresividad que caracteriza a los derechos humanos, estas Comisiones Unidas consideran necesario facultar al Congreso para regular en leyes generales, otras formas de privación de libertad contrarias a la ley (adicionales al secuestro y la desaparición forzada), mismas que podrían ser reguladas en dichas leyes o bien, si así lo determina el Congreso de la Unión, en leyes generales específicas.

Así, conforme a la redacción que se propondrá en el apartado del texto del decreto de reforma al inciso a) de la fracción XXI, del artículo 73 constitucional, las Comisiones Unidas que suscriben se plantean recoger en forma específica las previsiones disuasivas – en virtud de la sanción – de conductas que atenten contra el bien jurídico de la libertad personal en leyes generales. Tal sería el caso de lo ya sustentado constitucionalmente en las materias de secuestro y de trata de personas, y lo que se plantea en las materias de desaparición forzada de personas y en materia de otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley.





**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

De esta forma, el planteamiento de dotar al Congreso de la Unión de la facultad de legislar en ordenamientos cuya naturaleza es la de leyes generales en torno a los tipos penales y sus sanciones sobre formas de privación ilegal de la libertad distintas al secuestro o a la desaparición forzada de personas, permite una facultad amplia para la protección y garantía del derecho humano a la libertad de toda persona.

Adicionalmente, conforme a la sistemática que se propone en el texto del proyecto de decreto que culmina este dictamen, el Congreso de la Unión tendría la posibilidad de actuar, tratándose del concepto de otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, en la opción de desarrollar la conducta sancionable en la ley general en materia de secuestro, en la opción de hacerlo en la ley general en materia de desaparición forzada de personas, en la opción de realizarlo en una ley general relativa a ese tipo de conductas o en la opción de establecerlo en una ley general específica del delito de que se trate.

Con ello, se garantiza una regulación homologada en todo el país para sancionar las conductas que atenten en contra de la libertad de las personas y que constituyen, además de delitos, violaciones a los derechos humanos.

**NOVENA.** Con relación al delito de tortura y las propuestas para que el Congreso de la Unión emita la ley general en la materia, estas Comisiones Unidas estiman pertinente recordar que desde el artículo 22 constitucional se establece la prohibición de determinadas conductas sancionatorias, como la mutilación, la infamia, la marca, los azotes, los palos y el tormento de cualquier especie; al tiempo que en el artículo 19 de la Ley Fundamental se ordena la prohibición de todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, así como cualquier molestia que se infiera sin motivo legal en las cárceles. Por su parte, en el apartado B del artículo 20 constitucional reformado mediante el Decreto del 18 de junio de 2008, que contiene el establecimiento del sistema penal acusatorio para nuestro país, se previenen de manera específica entre los derechos de toda persona imputada, los de:

“... declarar o guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. **Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura.** La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;”



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

En ese sentido, es plena la previsión constitucional del derecho humano de toda persona imputada de la comisión de un delito para proscribir la tortura.

**DÉCIMA.** En el ámbito de la construcción de normas de validez universal para la protección y efectiva vigencia de los derechos humanos, nuestro país ratificó en 1986 la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, al tiempo que ratificó su Protocolo Facultativo en 2005. En el ámbito de nuestro continente, en 1987 México ratificó la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. En el contexto de las obligaciones asumidas por nuestro país en dichos instrumentos internacionales es menester que el Estado Mexicano adopte todas las medidas legislativas inherentes a la prohibición, prevención, investigación, enjuiciamiento y sanción de las conductas prohibidas en dichas Convenciones.

Es por ello que se estima necesario atender las propuestas de las diversas iniciativas que se analizan para que el Congreso de la Unión cuente con la facultad para expedir -en una ley general- las normas homólogas para todo el país sobre el tipo penal y las sanciones aplicables a los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

**UNDÉCIMA.** Con relación al análisis de las distintas iniciativas de reformas constitucionales que se consideran en el presente dictamen, es pertinente hacer referencia al régimen transitorio que se propone por parte de estas Comisiones Unidas.

En primer término, la previsión esencial de la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Con base en las materias sobre las cuales se propone ahora otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes generales sobre ilícitos penales, es decir sobre desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en una consideración coincidente en todas las iniciativas citadas, se



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

plantea la previsión de establecer un período razonable, pero también breve de tiempo para que el Poder Legislativo Federal concrete el objetivo de esta modificación a la Ley Fundamental. Al respecto, se plantea el ejercicio de la facultad legislativa planteada en un período no mayor a los 180 días siguientes a la entrada en vigor del propio Decreto.

Como se ha expuesto en un considerando precedente, las facultades legislativas adicionales podrían ejercerse sobre la base de expedir la legislación en materia de desaparición forzada de personas, la legislación en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o la determinación de incorporar las normas sobre otras formas de privación ilegal de la libertad – de acuerdo a su naturaleza y sus características – en la ley general en materia de secuestro, en la ley general sobre desaparición forzada de personas o en una ley general o leyes generales específicas relativas a formas de privación de la libertad contrarias a la ley.

Al preverse el período para la emisión de dichas leyes generales, se estima pertinente señalar como un contenido de necesaria atención en la ley general en materia de desaparición forzada de personas, la regulación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Adicionalmente, por razones de esencial seguridad jurídica, en el artículo tercero transitorio que se propone, se establece la previsión del mantenimiento de la vigencia de la legislación federal y de las entidades federativas en materia de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; en materia de desaparición forzada de personas, y en materia de otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, hasta en tanto el Poder Legislativo de la Unión expide las leyes generales que serían de su competencia. A su vez, se plantea que los procesos penales iniciados con fundamento en la legislación que dejará de tener vigencia cuando se expidan las citadas leyes generales, así como las sentencias emitidas con base en la legislación que rigió los procesos correspondientes, no se verán afectados por la entrada en vigor de las futuras leyes generales.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

**DUODÉCIMA.** Estas Comisiones Unidas desean destacar la atención que se ha dado a las ocho iniciativas de reformas constitucionales que se han referido en los apartados I y II de este documento, en el marco de las reflexiones de la iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada el 1 de diciembre próximo pasado por el Presidente de la República, en materia de seguridad y justicia, particularmente en lo relativo a la revisión del sistema de distribución de competencias penales que se realiza en la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

Sin perjuicio de la revisión integral que se realizará a dicho sistema de distribución de competencias penales, planteado en la Iniciativa antes mencionada, a partir de las iniciativas que se dictaminan, este Senado de la República, como parte integrante del Poder Revisor de la Constitución, da un paso hacia la actualización de las normas de nuestra Constitución que asignan competencias para la actuación de los órganos de gobierno en materia penal.

**DÉCIMA TERCERA.** Por las consideraciones que anteceden y atendiendo a la relevancia de las materias que se dictaminan, estas Comisiones Unidas estimamos relevante atender la propuesta contenida en las diversas iniciativas materia de estudio, a fin de otorgar al Congreso de la Unión, como hoy ocurre con relación a los delitos de secuestro, de trata de personas y electorales, la facultad para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, para los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y de desaparición forzada de personas.

#### **IV. TEXTO NORMATIVO Y DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

En virtud de las consideraciones expuestas y con base en los fundamentos expresados, estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Derechos Humanos; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos Segunda, consideramos procedente plantear al H. Pleno Senatorial la pertinencia de aprobar el proyecto de Decreto derivado del estudio y análisis de las tres iniciativas referidas en el apartado de antecedentes de este documento.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

Es por ello que a la luz de lo dispuesto por los artículos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 86, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 188, 212, 224 y demás relativos del Reglamento del Senado, nos permitimos someter a la discusión, votación y, en su caso, aprobación, el siguiente:

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, INCISO a), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73. ...**

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales **que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.**

...

b) y c) ...

...

...

XXII. a XXX. ...



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

## **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

La ley general en materia de desaparición forzada de personas deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

**TERCERO.** La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expide las leyes generales referidas en el Transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas.

Dado en el Salón del Protocolo de la Junta de Coordinación Política a los veintidós días del mes de abril del año dos mil quince.





**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

**COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES**

---

Sen. Enrique Burgos García  
Presidente

---

Sen. José María Martínez Martínez  
Secretario

---

Sen. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez  
Secretario

---

Sen. Daniel Amador  
Gaxiola  
Integrante

---

Sen. Diva Hadamira  
Gastélum Bajo  
Integrante

---

Sen. Mayela María de  
Lourdes Quiroga Tamez  
Integrante

---

Sen. David Penchyna Grub  
Integrante

---

Sen. Raúl Gracia Guzmán  
Integrante

---

Sen. Fernando Torres  
Graciano  
Integrante

---

Sen. Armando Ríos Piter  
Integrante

---

Sen. Pablo Escudero  
Morales  
Integrante

---

Sen. Zoé Robledo Aburto  
Integrante

---

Sen. Javier Lozano Alarcón  
Integrante

---

Sen. Manuel Bartlett Díaz  
Integrante



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.**

**COMISIÓN DE JUSTICIA**

---

Sen. Roberto Gil Zuarth  
Presidente

---

Sen. Ernesto Gándara Camou  
Secretario

---

Sen. Angélica de la Peña  
Secretaria

---

Sen. Omar Fayad  
Meneses  
Integrante

---

Sen. Ma. Cristina Díaz  
Salazar  
Integrante

---

Sen. Jesús Casillas  
Romero  
Integrante

---

Sen. Miguel Romo Medina  
Integrante

---

Sen. Enrique Burgos  
García  
Integrante

---

Sen. Raúl Gracia Guzmán  
Integrante

---

Sen. José Ma. Martínez  
Martínez  
Integrante

---

Sen. Dolores Padierna  
Luna  
Integrante

---

Sen. Ángel Benjamín  
Robles Montoya  
Integrante

---

Sen. Carlos Alberto Puente Salas  
Integrante

---

Sen. David Monreal Ávila  
Integrante



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.

## COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

---

Sen. Angélica de la Peña Gómez  
Presidente

---

Sen. Diva Hadamira Gastelum Bajo  
Secretaria

---

Sen. Adriana Dávila Fernández  
Secretaria

---

Sen. Rosa Adriana Díaz  
Lizama  
Secretaria

---

Sen. Mónica Arriola  
Gordillo  
Secretaria

---

Sen. Layda Sansores  
Sanromán  
Secretaria

---

Sen. Ma. Lucero Saldaña  
Pérez  
Integrante

---

Sen. Jesús Casillas  
Romero  
Integrante

---

Sen. Miguel Ángel Chico  
Herrera  
Integrante

---

Sen. Mariana Gómez del  
Campo Gurza  
Integrante

---

Sen. Roberto Gil Zuarth  
Integrante

---

Sen. Lorena Cuellar  
Cisneros  
Integrante

---

Sen. Pablo Escudero Morales  
Integrante



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.

## COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

---

Sen. Graciela Ortiz González  
Presidente

---

Sen. Fernando Torres Graciano  
Secretario

---

Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya  
Secretario

---

Sen. Fernando Yunes Márquez  
Integrante

---

Sen. Manuel Cavazos Lerma  
Integrante



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.

## COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA

---

Sen. Raúl Gracia Guzmán  
Presidente

---

Sen. Miguel Ángel Chico Herrera  
Secretario

---

Sen. Zoé Robledo Aburto  
Secretario

---

Sen. Enrique Burgos García  
Presidente



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; DE DERECHOS HUMANOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DE TORTURA.

## COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

---

Sen. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez  
Presidente

---

Sen. Mayela María de Lourdes Quiroga  
Taméz  
Secretaria

---

Sen. Ma. del Pilar Ortega Martínez  
Secretaria

---

Sen. René Juárez Cisneros  
Integrante

---

Sen. Luis Fernando Salazar Fernández  
Integrante