COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

DIPUTADOS INTEGRANTES:
JOSÉ ABRAHAM MENDÍVIL LÓPEZ
MANUEL ARNULFO VALDÉZ SALINAS
GUADALUPE ADELA GRACIA BENÍTEZ
GILDARDO REAL RAMÍREZ
JUAN MANUEL ARMENTA MONTAÑO
JOSÉ EVERARDO LÓPEZ CÓRDOVA
PROSPERO MANUEL IBARRA OTERO
ISMAEL VALDÉZ LÓPEZ
CARLOS ERNESTO NAVARRO LÓPEZ

HONORABLE ASAMBLEA:

A los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Sexagésima Legislatura, por acuerdo de la Presidencia, nos fue turnada para estudio y dictamen, Minuta con Proyecto de Decreto que remite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por la cual se reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 92, 94, fracciones I y IV, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, presentamos para su discusión y aprobación, en su caso, el presente dictamen al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- En lo correspondiente al procedimiento que motiva el análisis de la Minuta en estudio, es importante dejar asentado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 135, previene que dicho ordenamiento fundamental es susceptible de ser adicionado o reformado, con la taxativa que: "para que las reformas o adiciones 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 Legislatura de los Estados".

SEGUNDA.- En el caso particular, el Congreso de la Unión aprobó reformar el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de sentar las bases legales en nuestra ley fundamental para estar en posibilidad de contar con leyes de aplicación general, que protejan de manera efectiva todos aquellos derechos humanos, reconocidos por la misma constitución federal y los tratados internacionales suscritos por nuestro país, que son susceptibles de ser violentados a través de los delitos 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.

Para dichos efectos, la minuta en estudio propone modificar la disposición constitucional en cita, con el propósito de ampliar las facultades del Congreso de la Unión para que pueda expedir leyes generales 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, diferenciándolos del secuestro y de la trata de

personas, figuras legales que, junto con la materia electoral, ya son contempladas por el texto constitucional vigente.

TERCERA.- En ese sentido, es preciso señalar que la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, consideró procedente la aprobación de las modificaciones constitucionales en cuestión, por las siguientes razones:

"... 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 esta efectivamente desaparecida.

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 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."

La violación del derecho humano bajo la denominación de desaparición forzada de personas, se integra de los elementos siguientes:

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 Convención Americana sobre Derechos Humanos, 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. 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.

Es oportuno subrayar que sólo después de realizar un profundo estudio de derecho comparado aplicable y de la jurisprudencia internacional, ha sido posible identificar de manera clara la diferencia entre la conducta ilícita penal de la desaparición de personas - sea forzada o no y las figuras del secuestro o de la privación ilegal de la libertad como ilícitos penales ordinarios alternativos, que durante mucho tiempo fueron considerados o aplicados por distintos países como casos de desaparición forzada de personas.

El primer elemento constitutivo para identificar la comisión del delito de desaparición de personas es la privación de la libertad de la víctima, cualquiera que sea la forma en que hubiere ocurrido dicha privación. Es decir, la privación de libertad puede incluso inicialmente haber derivado de una detención o arresto legal, pero cuando dicha privación de la libertad es seguida de la ausencia de información, de la negativa a reconocer ese acto o de la negativa a informar sobre el paradero de la persona, es cuando se configura el inicio de la perpetración del delito de desaparición, sea forzada o no, de personas. En ese sentido, una privación de la libertad que pudiera haber sido conforme a derecho, se convierte en ilegal en la medida en que tiene como consecuencia impedir el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales pertinentes, tanto para la víctima directa de la privación de la libertad, como para sus familiares.

En ese sentido, son claras las definiciones contenidas en los artículos 2:03 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de junio de 2011, en el sentido de que

“Se entenderá por "desaparición forzada” el arresto, la detención, el secuestro 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 autorización, el apoyo o la aquiescenciencia 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." [Énfasis añadido].

Y de que los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el párrafo anterior "que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables."

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

"... 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.
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 continuo, 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 continuos."

"... 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 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 si 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 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."

"... 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 dé 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 las conductas acreedoras de pena y las sanciones imponibles, sobre la base de los tratados internacionales de los que nuestro país es parte, 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, y su atención integral.

Al analizar las distintas propuestas en materia de desaparición forzada de personas, estas Comisiones Unidas desean traer nuevamente 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.

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 especifica 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.

En el análisis de las iniciativas para dotar al Congreso de la Unión de la facultad de expedir legislación general en materia de delitos de desaparición forzada de personas y de tortura, estas Comisiones Unidas se mantuvieron atentas -con un espíritu de apertura- a los legítimos planteamientos de diversas organizaciones de la sociedad civil y, en particular, de familiares y representantes de víctimas de esos ilícitos penales, a fin de escuchar sus puntos de vista y sus reflexiones relacionadas con la propuesta de reforma constitucional para emitir normas homólogas para todo el país en materia desaparición forzada de personas y también en materia de la privación ilegal de la libertad de personas por parte de grupos de la delincuencia organizada.

Esas reflexiones y esos planteamientos obran en las consideraciones de quienés integramos estas Comisiones Unidas para plantear en el texto constitucional tanto la hipótesis de la facultad legislativa para el establecimiento, como mínimo, de tipos penales y sus sanciones para la desaparición forzada de personas, como para otras formas de privación de libertad contrarias a la ley, así como para el establecimiento en la legislación general que se emita con motivo de las nuevas atribuciones del Poder Legislativo Federal de la creación, regulación y funcionamiento del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas."

"... 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;"

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."

"... 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.

En este orden de ideas, las Comisiones Unidas que suscriben desean poner en perspectiva que con la reforma constitucional que se plantea en el proyecto de decreto del presente dictamen, se estaría dando un paso fundamental -ahora en la Norma Suprema y, en su momento en la legislación general que se emita- para atender diversas recomendaciones en materia de desaparición forzada de distintas instancias de la Organización de las Naciones Unidas, como lo señalado el 20 de diciembre de 2011 por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en el informe de la misión que realizó la visita a nuestro país, en el sentido de que "a la brevedad se apruebe una ley general

sobre desapariciones forzadas involuntarias ; el 11 de diciembre de 2012 por el Comité contra la Tortura en sus observaciones finales sobre sus informes periódicos quinto y sexto combinados de nuestro país, en el sentido de recomendar al Estado Mexicano "aprobar una ley general sobre desapariciones forzadas; el 7 de agosto de 2012 por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, a fin de que México adopte "las medidas necesarias para eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos entre los planos Federal, estatal y municipal, entre otras cosas (...) Proporcionando definiciones y sanciones coherentes, entre otras cosas sobre (.) Las desapariciones forzosas"; y en febrero próximo pasado por el Comité contra la Desaparición Forzada en sus observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29 de la Convención, que recomendó al Estado mexicano 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... (y) 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".

Y también permitiría atender recomendaciones en torno al delito de tortura, particularmente la recomendación emanada del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a fin de que el Estado mexicano expida "una Ley General en la materia que tipifique la tortura en toda la República con arreglo al estándar más amplio de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y velar porque las legislaciones federales y estatales contemplen todas las obligaciones y garantías derivadas de la prohibición absoluta de la tortura, como la de

investigar, juzgar y sancionar en forma pronta, independiente, imparcial exhaustiva, la imprescriptibilidad del delito, y la reparación de las víctimas”."

Por su parte, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó, a su vez, las reformas en estudio con base en argumentos similares, a saber:

"Esta Comisión dictaminadora, concuerda con los argumentos vertidos dentro del análisis de la Minuta de la Colegisladora, por lo que se considera necesario robustecer ese criterio, a fin de puntualizar lo trascendente de esta reforma constitucional.

De igual forma, resulta pertinente destacar que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados acordó el pasado 16 de febrero de 2015, exhortar a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, para que se integrará un equipo de trabajo al efecto de que se reuniera y comenzará el estudio, análisis y discusión de diversas iniciativas en materia de desaparición forzada de personas, que fueron presentadas en esta Cámara, para que se pudieran dictaminar durante este periodo ordinario de sesiones que culmina el 30 de abril de 2015; este acuerdo fue aprobado por el Pleno en fecha 17 de febrero de 20151 En ese orden de ideas, es conveniente citar las iniciativas en materia de desaparición forzada, que aunque si bien es cierto no se dictaminan en este proceso legislativo, es de reconocerse la aportación en sus contenidos, que sirvieron de antecedentes en la construcción de acuerdos necesarios para el avance del presente proyecto; en seguida se precisan las iniciativas presentada en esta Cámara de Diputados en la presente legislatura:

1. Iniciativa presentada por la Diputada Miriam Cárdenas Cantú (PRI), que reforma los artículos 215-A a 215-C, y adiciona el 215-A Bis del Código Penal Federal, (26 de septiembre de 2013)

2. Iniciativa presentada por la Diputada Ma. del Carmen Martínez Santillán (PT) que expide la Ley Federal para la Protección de las Personas Contra las Desapariciones Forzadas (11 de Diciembre de 2013)

3. Iniciativa presentada por el Diputado René Ricardo Fujiwara Montelongo (NUEVA ALIANZA) que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal (8 de Enero de 2014)

4. Iniciativa presentada por la Diputada Raquel Jiménez Cerrillo (PAN) que reforma los artículos 195 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 14 de Octubre de 2014

5. Iniciativa presentada por el diputado Ricardo Mejía Berdeja (MC) Suscrita por el Dip. Ricardo Monreal Ávila (MC) que reforma los artículos 215-8 y 215-C del Código Penal Federal (23 de Octubre de 2014)

6. Iniciativa presentada por ¡a Diputada Lilia Aguilar Gil (PT)que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal (19 de Noviembre de 2014)

7. Iniciativa presentada por la Diputada Raquel Jiménez Cerrillo (PAN) y suscrita por los diputados del Grupo Parlamentario del PAN: Acosta Croda Rafael, Adame Alemán Juan Pablo, Aguilar Rodríguez Aurora de la Luz, Aguilar Vega Marcos, Alma guer Torres

Felipe de Jesús, Alonso Morelli Humberto, Alvarez Tovar Martha Berenice, Ana ya Llamas José Guillermo, Angulo Parra Carlos Fernando, Aquino Calvo Juan Jesús, Argüelles Loya Consuelo, Azuara Zúñiga Xavier, Botello Montes José Alfredo, Bueno Tono Juan, Cáceres de la Fuente Juan Francisco, Camarillo Ortega Rubén, Cárdenas Guízar Gabriel de Jesús, Carreño Muro Genaro, Castaños Valenzuela Carlos Humberto, Chan Lugo Sergio Augusto, Coronado Quintanilla Alberto, Cortázar Lara Gerardo Maximiliano, Cortés Berumen Isaías, Cruz Mendoza Eufrosina, Dávila Delgado Mario Alberto, De la Rosa Anaya Andrés, De la Rosa Escalante Arturo, De León Pérez María Eugenia, Díaz Trujillo Alberto, Dorador Pérez Gavilán odolfo, Flores Flores Enrique Alejandro, Fuentes Solís Víctor Oswaldo, Galindo Delgado David Cuauhtémoc, García González Carlos Alberto, García Ramírez José Guadalupe, García Rojas Mariana Dunyaska, Gastélum Buenrostro Juan Manuel, Gómez Ramírez Raúl, González Carrillo Adriana, González Manríquez Víctor Rafael, González Morfín José, González Serna José Ángel, Gordillo Castillo Néstor Octavio, Guzmán Cetvantes Carlos Bernardo, Heredia Lizárraga Martín Alonso, Jiménez Castillo Blanca, Jiménez Cerrillo Raquel, Jiménez Esqúivel María Teresa, Labastida Sotelo Karina, Larrazabal Bretón Fernando Alejandro, Licea González Margarita, Llanas Alba José Alejandro, López Birlain Ana Paola, López Landero Leticia, López López Raudel, López Noriega Alejandra, Lorenzini Ran gel Julio Cesar, Lugo Barriga Patricia, Micalco Méndez Rafael Alejandro, Mondragón González María Guadalupe, Morgan Navarrete Tania Margarita, Muñoz Márquez Juan Carlos, Neblina Vega Heberto Niño de Rivera Vela Homero Ricardo, Oliveros Usabiaga José Luis, Orta Coronado Marcelína, Ortiz Mantilla María Isabel (rúbrica), Othón Zayas Máximo, Oviedo Herrera J. Jesús, Pacheco Díaz Germán, Pantoja Hernández LeslIe, Paz Alonzo Raúl, Pedraza Aguilera Flor de María, Pelayo Covarrubias Francisco, Pérez Camarena Carmen Lucía, Peña Avilés Gerardo, Prieto Herrera Humberto Armando, Quintana Salinas Esther, Ramírez Diez Gutiérrez María Concepción, Ramírez Romero Luis Miguel, Reina Lizárraga José

Enrique, Reza Gallegos Rocío Esmeralda, Ricalde Magaña Alicia Concepción, Rivadeneyra Hernández Alfredo, Rivera Villanueva Érick Marte, Robledo Leal Ernesto Alfonso, Rodríguez Do val Fernando, Rodríguez Vallejo Diego Sinhué, Romero Sevilla Leonor, Rosiñol Abreu Jorge, Sada Pérez Verónica, Saldaña Hernández Margarita, Salinas Garza José Arturo, Salinas Mendiola Glafiro, Sampa yo Ortiz Ramón Antonio, Sánchez Ruiz Mario, Serralde Martínez Víctor, Sosa Govea Martha Leticia, Sotomayor Chávez Jorge Francisco, Torres Cofiño Marcelo de Jesús, Trejo Reyes José Isabel, Urciel Castañeda María Celia, Uribe Padilla Juan Carlos, Valladares Couoh Cinthya Noemí, Vargas Martín del Campo Elizabeth, Villalobos Seáñez Jorge Iván, Villarreal García Luis Alberto, Villarreal García Ricardo, Yamamoto Cáza res Beatriz Eugenia, Yáñez Robles Elizabeth Oswelia, Zamora García Alfredo, Zavala Peniche Beatriz, Zepeda Vidales Damián, que expide la Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Desaparición de Personas. (2 de Diciembre de 2014)

8. Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal Federal, presentada el 15 de Diciembre de 2014 por el Diputado José Luis Esquivel Zalpa (PRD)

Ahora bien, en primer término, se considera conveniente citar los Tratados Internacionales que nuestro país ha suscrito y ratificado, relativos a desaparición forzada de personas, a fin de especificar las normas que nos obligan como Estado parte a respetar dicho instrumento.

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 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, e! 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.

b) Convención Americana sobre Derechos Humanos o "Pacto de San José"

Este tratado fue firmado por México el 22 de noviembre de 1969, ratificado por el Senado e118 de diciembre de 1980 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

De este Convenio es aplicable el artículo 5. Derecho a la Integridad Personal:

"1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.

4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.

5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.

6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados."

c) Reforma que eleva los Derechos Humanos a Rango Constitucional, publicáda en el Diario Oficial de la Federación, del 10 de junio de 2011, siendo la más importante la contenida en el artículo 1°, al tenor siguiente:

"Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en tos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, presentó en marzo de 2012, el Informe de Misión a México, Grupo de Trabajo de la ONU, sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias emitió como una de sus recomendaciones prioritarias "Garantizar que toda víctima que haya sufrido daños como resultado de una desaparición forzada tenga acceso a la' información sobre la suerte de la persona desaparecida"

Del anterior marco jurídico, tanto internacional como nacional, claramente se advierte la intención erradicar, prevenir esas prácticas y realizar la búsqueda de todas aquellas personas que han sido víctimas de dichos hechos delictivos. Es de mención particular clasificar "La desaparición forzada de personas" como un delito autónomo', ya que en el ámbito Federal, el Código Penal Federal tiene previsto el tipo de desaparición forzada, como una modalidad de los delitos cometido por tos servidores públicos o privación ilegal de la libertad.

Por las consideraciones que anteceden y atendiendo a la relevancia de las materias que se dictaminan, esta Comisión estima relevante atender la propuesta contenida en minuta 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."

Una vez tomadas en cuenta las consideraciones expresadas por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, los integrantes de esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, coincidimos totalmente con los argumentos bajo los cuales se fundamentan las modificaciones constitucionales en estudio y, de manera congruente, proponemos su aprobación por parte del Pleno de esta Soberanía, toda vez que, con su entrada en vigor, se ampliarían las facultades del Congreso de la Unión para legislar 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, ya que actualmente solo contempla los delitos de secuestro, trata de personas y delitos electorales, con lo que se daría una mayor certeza en la prevención, combate y erradicación de este tipo

de ilícitos que amenazan gravemente los derechos humanos relacionados con la integridad personal, la seguridad e, incluso, la propia vida de las personas.

En tal sentido, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 52 de la Constitución Política del Estado, sometemos a consideración del Pleno el siguiente punto de:

ACUERDO:

ÚNICO.- El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de las facultades constitucionales que son de su competencia, según lo dispone el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprueba en todas y cada una de sus partes, la Minuta con proyecto de Decreto por el que se reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que remitiera a esta Soberanía la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, que en su parte conducente es como sigue:

"MINUTA
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. El Congreso tiene facultad:

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. …**

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al 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 legislación a que se refiere el presente Transitorio 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 entren en vigor las leyes generales que expida el Congreso de la Unión 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.

Por estimar que el presente dictamen debe ser considerado como de obvia resolución, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Orgánica del

Poder Legislativo de Sonora, se solicita la dispensa al trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión ordinaria.

SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
"CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917"
Hermosillo, Sonora, a 16 de junio de 2015

C. DIP. JOSÉ ABRAHAM MENDÍVIL LÓPEZ

C. DIP. MANUEL ARNULFO VALDÉZ SALINAS

C. DIP. GUADALUPE ADELA GRACIA BENÍTEZ

C. DIP. GILDARDO REAL RAMÍREZ

C. DIP. JUAN MANUEL ARMENTA MONTAÑO

C. DIP. JOSÉ EVERARDO LÓPEZ CÓRDOVA

C. DIP. PROSPERO MANUEL IBARRA OTERO

C. DIP. ISMAEL VALDÉZ LÓPEZ

C. DIP. CARLOS ERNESTO NAVARRO LÓPEZ