

Elementos mínimos que debe contener una Ley General para Prevenir y Sancionar la desaparición forzada de personas y las desapariciones por particulares

1. Disposiciones Generales

La ley debe contemplar una visión enfocada en dar cumplimiento a las obligaciones del Estado contempladas tanto en la Constitución como en los tratados internacionales en la materia, considerando en particular la importancia de implementar acciones tendientes a prevenir las desapariciones forzadas y las desapariciones por particulares, así como a proteger, promover y garantizar el derecho a no ser sometido a una desaparición, a través de la debida prevención, investigación, sanción a los responsables y reparación a las víctimas directas e indirectas de las violaciones a este derecho.

La presente ley deberá contemplar como principios mínimos los siguientes:

- Principio de coordinación y cooperación;
- Principio de máxima protección a la víctima;
- Principio de interpretación conforme;
- Buena fe;
- Principio de igualdad y no discriminación;
- No criminalización;
- Perspectiva de género;
- Interés superior del menor;
- Prohibición de devolución o expulsión;
- Enfoque diferencial y especializado;
- Obligación de no revictimización;
- Obligación de debida diligencia;
- Atención con enfoque psicosocial considerando las características particulares de las desapariciones;
- Derecho a la reparación integral del daño;
- Derecho a la verdad

Debido a que la Ley General tendrá un carácter integral, es importante incluir los casos de personas desaparecidas por catástrofes naturales en los casos administrativos correspondientes (declaración de ausencia) y en los mecanismos de búsqueda inmediata y cooperación entre autoridades.

2. Tipificación del delito de desaparición forzada y la desaparición por particulares, sanciones y responsabilidad penal

2.1 Desaparición forzada de personas

La tipificación del delito de desaparición forzada debe contener los elementos contenidos en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada¹ y la Convención Internacional para la

¹ Artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, "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

protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas². Tanto las definiciones dadas por la mayoría de los instrumentos internacionales, como el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Desaparición Forzada o Involuntaria de Personas³, coinciden en que son tres los elementos constitutivos de esta conducta o tipo penal: a) privación de libertad; b) participación directa y/o indirecta de agentes estatales, y c) negativa a reconocer la detención y a revelar la suerte o el paradero de la víctima. Sin embargo, es necesario precisar que la definición dada por el Estatuto de Roma incorpora dos elementos adicionales: un elemento subjetivo “la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley” y un elemento temporal “por un período prolongado”⁴:

a. Privación de libertad

Este elemento debe estipularse de manera suficientemente amplia para incluir “privación de libertad en cualquier forma”, tal como se señala en ambas convenciones, evitando limitarlo a determinadas formas de privación de libertad que puedan complicar más adelante la debida clasificación del delito para investigación y consignación.

Para que pueda configurarse el delito de desaparición forzada se requiere que exista una privación de la libertad, generalmente ésta se comete de manera ilegal, sin embargo, al ser el Estado el sujeto activo elemental para la comisión de esta conducta, puede ocurrir que la privación de la libertad se haga de manera legal por parte del Estado a través de una detención o un arresto, en observancia con las formalidades esenciales del procedimiento legalmente establecidas.

Un ejemplo muy claro es la ejecución de órdenes de aprehensión en contra de presuntos delincuentes o la detención en flagrancia de alguna persona, tal como lo presentan algunos casos tramitados ante la Corte Interamericana de Derechos

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.”

² Artículo 2 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada, “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”.

³ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Desaparición Forzada o Involuntaria de Personas, Observación General al artículo 4 de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de 15 de enero de 1996. (E/CN. 4/1996/38), párr. 55.

⁴ El propósito de incorporar estos dos elementos en la definición del Estatuto de Roma obedeció a la necesidad de brindar dos criterios para distinguir el crimen de desaparición forzada de otras formas de privación de libertad que no constituyen desaparición forzada, como por ejemplo la incomunicación y formas de detención arbitraria. Ciertamente, la referencia a la sustracción de la protección de la ley en el Estatuto de Roma esta regulada en términos distintos a su regulación en la *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas* y la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*. Mientras que ambas Convenciones incorporan este tópico como un elemento material del delito, el Estatuto de Roma lo incorpora como un elemento subjetivo o intencional.

Humanos, en los cuales las víctimas de la desaparición eran individuos que en un primer momento se encontraban legalmente detenidos.⁵

b. Autores del delito

El grupo de trabajo señaló en su comentario general sobre la definición de la desaparición forzada que, “[...] las desapariciones forzadas sólo se consideran tales cuando el acto en cuestión lo comenten agentes estatales o particulares o grupos organizados (por ejemplo grupos paramilitares) que actúan en nombre o con el apoyo directo o indirecto del Gobierno o con su consentimiento o aquiescencia⁶”. En este caso es sumamente importante considerar que deben incluirse todas las formas de participación que pueden tener los agentes del Estado, no limitarlo a que sean servidores públicos los que lleven a cabo la desaparición.

Respecto a este elemento, en el caso Blake ante la CorteIDH, fue planteada la cuestión sobre la participación de las patrullas civiles, a las que se les atribuían varias violaciones de derechos humanos, incluyendo ejecuciones extrajudiciales sumarias y desapariciones forzadas de personas; en este caso, se cuestionaba si deberían considerarse como agentes del Estado y, en consecuencia, si los hechos denunciados pudiesen serle imputables. Al respecto, la CoIDH consideró que, contrariamente a lo alegado por Guatemala, durante la época en que ocurrieron los hechos, las patrullas civiles actuaban efectivamente como agentes del Estado, pues sostenían una relación institucional con el Ejército, realizaban actividades en su apoyo y, aún más, recibían recursos, armamento, entrenamiento y órdenes directas y operaban bajo la supervisión del Ejército.

c. Negativa a reconocer la privación de libertad u ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida

El delito de desaparición forzada de personas es una forma de represión que se caracteriza por procurar la supresión de todo elemento que permita comprobar el secuestro, el paradero y la suerte de las víctimas.⁷

Además de las definiciones de los distintos instrumentos y jurisprudencia internacionales, las cuales coinciden en que éste es uno de los elementos principales del delito de desaparición forzada, otras cortes o tribunales nacionales, se han pronunciado al respecto. La Corte Constitucional de Colombia consideró que “tratándose de la desaparición forzada cometida por agentes del estado -servidores públicos-, en forma directa o indirectamente a través de un particular que actúe bajo su determinación o aquiescencia, la descripción de la conducta exige que se someta a una persona a privación de su libertad, bien sea en forma legal o ilegal; que luego la víctima sea ocultada y sus familiares no puedan conocer su paradero; y que ocultada la víctima, el sujeto agente se

⁵ Corte IDH, *Caso Neira Alegría y otros vs. Perú*, Sentencia de Fondo de 19 de enero de 1995, Serie C, No. 20, párr. 3.

⁶ A/HRC/16/48/Add.3, párr. 25. Cfr. A/HRC/7/2, párr. 26 (Comentario general sobre la definición de la desaparición forzada).

⁷ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), Serie C, No. 4, párr. 131.

abstenga de brindar información sobre su paradero sustrayéndola del amparo de la ley, imposibilitándola de esta manera para ejercer cualquiera de los recursos legales establecidos para su protección. Es decir, que no es necesario requerimiento alguno pues basta la falta de información.”⁸

La Corte consideró que una tipificación en el derecho penal interno con tales características “está en consonancia con el mínimo de protección establecida en los instrumentos internacionales que consagran la desaparición forzada como un delito de Estado.”⁹

d. Sustracción de la persona desaparecida de la protección de la ley e intención de los autores

La sustracción de la persona desaparecida de la protección de la ley no debe ser considerada como un elemento adicional del tipo penal sino como una consecuencia del propio delito. Esta sustracción implica la suspensión del goce de todos los demás derechos humanos y libertades de la víctima a la que se coloca en situación de total indefensión, relacionándose directamente con el reconocimiento de la persona ante la ley.

2.2 Desaparición por particulares

El artículo 3 de la Convención Internacional señala: “Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2 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.”

Asimismo, el Grupo de Trabajo estableció en su comentario general que “está de acuerdo con las disposiciones del artículo 3 en el sentido de que los Estados tomarán las medidas apropiadas para investigar los actos equiparable a desapariciones forzadas cometidas por personas o particulares sin la autorización, apoyo o la aquiescencia del Estado y procesar a los responsables¹⁰”.

Considerando las obligaciones internacionales contraídas por el Estado mexicano y la situación actual del país en donde la mayoría de las desapariciones han sido cometidas por particulares especialmente por grupos de la delincuencia organizada, la presente ley general debe tomar en cuenta esta modalidad de las desapariciones y tipificar con la finalidad de distinguirlas de lo que equivale a un secuestro de acuerdo a lo señalado por la Ley General para Prevenir y Sancionar en materia de Secuestro.¹¹

⁸ Véase *Amicus curiae* de Comisión Internacional de Juristas ante la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, sobre la desaparición forzada de Ernesto Castillo Páez, 28 de febrero de 2007, párr. 45.

⁹ *Ídem*

¹⁰ A/HCR/16/48/Add.3, párr. 25. *Cfr.* A/HCR/7/2/, párr. 30.

¹¹ Artículo 9 de la Ley General para Prevenir y Sancionar en materia de secuestro, “Al que prive de la libertad a otro se le aplicarán: I. De cuarenta a ochenta años de prisión y de mil a cuatro mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de: a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio; b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera; c) **Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros**; o d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia

2.3 Carácter permanente o continuado del delito

La tipificación de las desapariciones deberá incluir el carácter permanente o continuado del delito hasta que no se esclarezca el paradero de la persona, señalando que por lo tanto, esta Ley General será aplicable a los casos de desaparición ocurridos de manera previa a la promulgación de dicha ley y que continúen cometiéndose, tal como lo señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia Radilla Pacheco vs. México, “[...] En tal sentido, el Tribunal reitera, cómo la ha hecho en otros casos, que por tratarse de un delito de desaparición forzada de personas en el Estado, la nueva ley resulta aplicable por mantenerse en ejecución la conducta delictiva, sin que ello represente una aplicación retroactiva[...].”¹²

2.4 Criterios mínimos para la clasificación del delito

La autoridad competente deberá integrar la averiguación correspondiente bajo el delito de desaparición forzada o desaparición por particulares cuando cuente con algún elemento, por mínimo que sea, de la participación directa o indirecta de algún agente del Estado o de la intención de ocultar el paradero de la persona sin establecer algún contacto con los familiares en el caso de desaparición por particulares.

Para que la autoridad pueda descartar que se trata de una desaparición forzada en los casos en que así se señale por familiares, testigos o contexto, deberá agotar de manera prioritaria estas líneas de investigación para proceder a la reclasificación.

▪ Coparticipación

Dado lo complejo que resulta el delito de desaparición de personas, es que en la mayoría de los casos, para lograr su comisión, es necesaria la participación de un grupo de personas; este crimen normalmente se encuentra aparejado a el arresto ilegal o el secuestro, así como la intimidación y malos tratos padecidos en los testigos o familiares de testigos¹³, lo que denota las estructuras bien elaboradas en las cuales se escudan los responsables de la comisión de estos delitos y más aún, apunta a que en la consumación del delito, se requiere más de una persona para llevarla a cabo.

Los Elementos de los Crímenes anexos al Estatuto de Roma, en este respecto han sido muy claros, al reconocer que “dado el carácter complejo de este crimen, se reconoce que en su comisión participará normalmente más de uno solo, con un propósito delictivo común.”

▪ Imprescriptibilidad

El artículo VII de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas señala que la acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y la pena que se imponga judicialmente al responsable de la misma no estarán sujetas a prescripción, siendo el único caso de excepción, la existencia de una norma de carácter fundamental que impidiera su aplicación, en cuyo caso el periodo de prescripción igual al delito más grave de la legislación

de las demás sanciones que conforme a esta Ley le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten”.

¹²Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 239

¹³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Desapariciones forzadas o involuntarias, Resolución 2004/40.

interna del Estado Parte.¹⁴ Si bien esta imprescriptibilidad se encuentra sujeta a un caso de excepción, en el supuesto de que la desaparición se contemple como un crimen de lesa humanidad, es decir, en el supuesto de que la privación de la libertad seguida de la falta de información o negativa a reconocer esta privación, se dé en un contexto de sistematicidad o generalidad, como lo establece el Estatuto de Roma, el delito de desaparición forzada se vería beneficiado con el principio de imprescriptibilidad previsto por el Estatuto de Roma y la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y contra la Humanidad.

En México este criterio ha sido plenamente aceptado, ya que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido a su vez, que el plazo para la prescripción del delito de desaparición forzada de personas empieza a correr hasta que la víctima es encontrada, viva o muerta. Por tal razón, conforme al criterio plenario señalado, no prescriben aquellas desapariciones que hubiesen ocurrido antes de que en la legislación mexicana se tipificara esa conducta como delito, pero que continúen consumándose con posterioridad.¹⁵

- **Responsabilidad del superior jerárquico**

Uno de los problemas que surgen al momento de exigir justicia para los familiares de víctimas de desaparición forzada es que la investigación se enfrenta a enormes problemas probatorios, sobre todo en la materia de responsabilidad de autores intelectuales, ya que generalmente no se logra demostrar que el superior ha dado la orden de desaparecer a la víctima y lo máximo que se logra probar es la responsabilidad de los autores materiales o, en su defecto, que determinada persona tuvo conocimiento del delito y lo toleró. Por lo tanto, es preciso establecer al momento de legislar sobre el tema una penalidad en el encubrimiento para el caso de las desapariciones forzadas, tomando en cuenta la gravedad y multiplicidad que implica el delito.¹⁶

En este sentido, el derecho internacional, y en especial el Derecho Penal Internacional, han desarrollado este principio, el cual debe distinguirse de la autoría intelectual.

Los estatutos del TPIY y del Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) contemplaban esta forma de responsabilidad, como una forma más de responsabilidad individual, no es sino hasta el Estatuto de Roma que se incorpora esta figura como parte de las formas de responsabilidad, con su propia categoría establecida en el artículo 28, intitulado: *“Responsabilidad de los jefes y otros superiores”*.

La responsabilidad del superior jerárquico puede radicar en su capacidad material y legal para tomar las medidas necesarias y razonables para impedir la comisión o castigar los crímenes de un subordinado, por lo que el grado de control eficaz por parte del superior implica la evaluación de si el individuo tomó o no tales medidas. Sin embargo, la obligación de impedir o castigar no debe ser visto como opciones alternativas, ya que si el superior es consciente de la comisión inminente o en curso de un crimen, debe tomar todas las medidas para detenerlas o

¹⁴ Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en Belém do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General, art VIII

¹⁵

<http://www2.scjn.gob.mx/consultas/Comunicados/Comunicado.asp?Pagina=listado.asp&Numero=674>

¹⁶ Gutiérrez, Ana Paola, “Desaparición forzada de personas. Problema actual en México, caso Michoacán”, dominio: http://www.centroprodh.org.mx/de_fondho/2005/defondho0015_010605.htm

prevenir las, en uso de su pleno conocimiento y capacidad material, y no descansando su responsabilidad en la opción de castigar a sus subordinados como una secuela¹⁷

Asimismo, la responsabilidad penal del superior jerárquico, no se configura sólo porque un individuo se encuentre en una cadena de mando, o por que tenga la autoridad en un área determinada, sino porque la posición del individuo en la jerarquía de mando es un indicador significativo de que el superior sabía o tenía la obligación de saber de las acciones de sus subordinados. Esto tres elementos implican la obligación al Superior Jerárquico de tener el conocimiento y mantenerse informado de las actividades que realizan sus subordinados, ya sea a través de pedir reportes y revisar si estos son adecuados.¹⁸

En los casos en los cuales no se tiene clara la identidad de la persona que ordena las desapariciones forzadas es que los responsables de las fuerzas de seguridad deben mantener estrictamente la responsabilidad de la cadena de mando para asegurar que los agentes a sus órdenes no cometan desapariciones forzadas¹⁹.

La Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas contempla, en su artículo 6, establece la responsabilidad del superior jerárquico.

Por otro lado, en el punto 2 del mismo artículo, así como en el artículo VIII de la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, se prohíbe la eximente de responsabilidad bajo el argumento de obediencia debida a órdenes o instrucciones superiores que dispongan, autoricen o alienten la desaparición forzada, esto es, toda persona que reciba tales órdenes, tiene el derecho y la obligación de no obedecerlas.

2.5 Responsabilidad penal. Participación en las desapariciones

Se deben considerar las formas de participación contenidas en el artículo 6.1 de la Convención Internacional que señalan que el Estado tomará las medidas necesarias para considerar penalmente responsable por lo menos:

- a) a toda persona que cometa, ordene o induzca a la comisión de una desaparición forzada, intente cometerla, sea cómplice o participe en la misma;
- b) al superior que: i) haya tenido conocimiento de que los subordinados bajo su autoridad y control efectivos estaban cometiendo o se proponían cometer un delito de desaparición forzada o haya hecho caso omiso de información que lo indicase claramente; ii) haya ejercido su responsabilidad y control efectivos sobre las actividades con las que el delito de desaparición forzada guardaba relación; y iii) no haya adoptado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir que se cometiese una desaparición forzada, o para poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación y enjuiciamiento.

Lo anterior deberá estipularse no sólo en casos de desaparición forzada en los que la estructura se establece de manera orgánica sino también en los casos de desaparición por particulares cuando el delito haya sido cometido por aparatos organizados de poder en cualquiera de las modalidades de éstos.

¹⁷ Prosecutor v. Ignace Semana, Case No. ICTR-97-20-T, Judgment and sentence, 15 de Mayo 2003, párrs. 406 y 407.

¹⁸ Prosecutor v. Delalic Caso No.: IT-96-21-T. Trial Chamber. 16 de noviembre de 1998. para 388, 339.

¹⁹ Amnistía Internacional, Programa de 14 puntos para prevenir las desapariciones forzadas, dominio: <http://archive.amnesty.org/library/Index/ESLPOL360011993?open&of=ESL-344>

2.7 Atenuantes y agravantes

Asimismo, tomando en cuenta lo señalado por la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de personas en su artículo III párrafo 2, “Los Estados Partes podrán establecer circunstancias **atenuantes para los que hubieren participado en actos que constituyan una desaparición forzada cuando contribuyan a la aparición con vida de la víctima o suministrar informaciones que permitan esclarecer la desaparición forzada de una persona**”.

Para lo anterior, deberá priorizarse en esta ley la búsqueda y localización de las personas desaparecidas o de sus restos mortales, con el objeto de establecer un claro mecanismo que permita determinar atenuantes y beneficios para los responsables con el fin de determinar el paradero de las víctimas.

Se deberán establecer agravantes para los responsables en los casos de desapariciones, en casos que se traten de grupos en situación de vulnerabilidad, en los que se haya hecho uso del poder de la autoridad para llevar a cabo el delito, etc.

2.8 Criterios para evitar impunidad en responsabilidad penal

La Ley General deberá contener los siguientes criterios en relación con la responsabilidad penal:

- i. La jurisdicción penal militar no podrá bajo ninguna situación conocer sobre un asunto de desaparición forzada de personas, incluso cuando se trate de algún miembro de las propias fuerzas armadas;
- ii. No podrán argumentarse obediencia debida a órdenes superiores, ni expedirse leyes de amnistía que tengan como finalidad absolver a autoridades involucradas en casos de desaparición;
- iii. Los delitos contenidos en esta ley deben ser imprescriptibles, en concordancia con lo estipulado con la Ley General para Prevenir y Sancionar en materia de Secuestro;
- iv. En los casos en que las desapariciones forzadas se cometan de manera sistemática y generalizada, constituirán crímenes de lesa humanidad.
- v. Se podrán establecer causales de reducción de pena por colaboración eficaz en la ubicación de la persona desaparecida y/o los restos mortales, así como la colaboración eficaz en los partícipes, cómplices, lugares de fosas o centros clandestinos de detención.

2.9 Sanciones

Se deberán establecer en concordancia con la extrema gravedad de los delitos y sus consecuencias procurando que sean igualadas con las penas de sanciones más altas como lo sería el secuestro.

3. Investigación de las desapariciones

3.1 Investigación de oficio, inmediata, exhaustiva y eficaz

- La autoridad deberá iniciar las investigaciones por desaparición forzada de oficio y sin dilación, independientemente de que los familiares presenten alguna denuncia sobre la desaparición.
- La ley deberá estipular que por ningún motivo, la autoridad se podrá negar a iniciar una investigación por desaparición cuando un familiar intente presentar una denuncia

en razón de las horas transcurridas, exigiendo que transcurra determinado tiempo a pesar de que existan testigos de la privación de la libertad.

- Se deberá dotar a las unidades especializadas en la búsqueda y en la investigación de estos delitos de los recursos humanos y materiales necesarios para un adecuado desempeño considerando la necesidad de contar con alta tecnología para procesar la evidencia y personal altamente capacitado en materia forense.
- Se deberán agotar todas las líneas de investigación de manera exhaustiva y se investigará a todas las autoridades y particulares presuntamente involucrados, además, se deberá garantizar que ninguna autoridad presuntamente involucrada participe en la investigación por ningún motivo.
- Se deberán establecer líneas de investigación basadas en el contexto del caso y en los mapas delictivos que se generen en la zona.
- El trato de la información deberá ser confidencial con el objeto de evitar las fugas de información que pudieran afectar la investigación o poner en riesgo a las personas involucradas con el caso. Se establecerán sanciones para los funcionarios que hagan un mal uso de esta información.
- Se garantizará en todo momento el acceso de las víctimas al expediente y su derecho a coadyuvar en la investigación.
- Se debe establecer un mecanismo de colaboración y coordinación entre entidades locales y federación.

3.2 Protocolo de búsqueda inmediata de personas²⁰

- Se deberá establecer un mecanismo especializado de búsqueda inmediata que contemple la cooperación entre autoridades locales y federales de todo el Estado mexicano que tenga como objetivo primordial localizar a la persona dentro de las primeras horas de la desaparición para evitar un posible daño irreparable.
- Se deberá tomar en cuenta toda la información aportada por los familiares y hacerles partícipes de las investigaciones.
- Se deberá garantizar en este la cadena de custodia de las pruebas y la adecuada investigación tendiente a conservar y aprovechar la evidencia de los primeros momentos.
- Las procuradurías de justicia de las entidades federativas deberán crear unidades especializadas de búsqueda que serán las que se coordinen con la Unidad de la Procuraduría General de la República y otras agencias de seguridad.
- La utilización y efectiva de manera obligatoria de las bases de datos creadas para la localización de las personas.

3.3 Protección a víctimas y testigos

- Se deberá implementar un mecanismo de reacción inmediata para la protección a víctimas y testigos en los casos en que éstos presenten algún riesgo;
- Se deberán prevenir, sancionar e investigar los actos de intimidación y/o malos tratos de los que pudieran ser víctimas las personas relacionadas con el caso.

²⁰ Sobre este tema, se debe tomar en cuenta las observaciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil y los familiares en el proceso de revisión de los protocolos generados por la Procuraduría General de la República.

- Se deberán investigar y sancionar las amenazas realizadas en relación con la investigación de los casos.
- Se deberán generar mecanismos de colaboración con el Sistema Nacional de Atención a Víctimas

3.4 Registro Nacional de Personas Desaparecidas y bases de datos

- La ley debe prever la metodología y el funcionamiento del registro nacional de personas desaparecidas, así como el procedimiento bajo el cual se actualizará la información y los cruces de información a realizarse periódicamente para impulsar las investigaciones.
- Deberá diferenciar de manera clara los casos de desaparición forzada, desaparición por particulares, secuestro, personas extraviadas, etc.
- El Registro deberá contemplar la coordinación no sólo entre autoridades nacionales sino con otros países en particular con Centroamérica, para la búsqueda de personas, la localización de las personas y la identificación de restos mortales.
- Se debe establecer un banco de datos de cadáveres y restos mortales no identificados.
- Base de datos genéticos de familiares desaparecidos.
- Base de datos ante mortem/post mortem
- Se deberá señalar en la ley el procedimiento para la actualización y utilización de estas bases de datos y la forma en que se realizarán los cruces.

4. Declaración de ausencia

- Se debe estipular la figura de declaración de ausencia con el objeto de evitar la re victimización de los familiares al exigir una presunción de muerte. Esta figura deberá contemplar el apoyo económico en los casos en que se soliciten edictos.
- La ley deberá garantizar a los familiares el acceso a pensiones, becas, cuentas bancarias, propiedades, programas sociales a las que tendrían derecho a través de la persona que se encuentra desaparecida.

5. Reparación Integral del Daño

- Se deberá dar seguimiento a la implementación de la Ley General de Víctimas en todas las entidades federativas del país y garantizar que en los lugares donde no se haya implementado de manera correcta la ley, los familiares no se encuentren desprotegidos por esta ley y excluidos del Sistema Nacional de Atención a Víctimas.
- La ley deberá construir un mecanismo especial con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas con el fin de crear un modelo especializado en atención a familiares de personas desaparecidas y personas que hayan sido víctimas de desaparición que contemple todos los aspectos particulares de este delito.

