

Año: 2014

Expediente: 8683/LXXIII

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXIII Legislatura

PROMOVENTE: CC. DRA. MINERVA E. MARTINEZ, PRESIDENTA DE LA COMISION ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE NUEVO LEON Y DIVERSAS ASOCIACIONES CIVILES

ASUNTO RELACIONADO A: MEDIANTE EL CUAL PRESENTAN INICIATIVA DE LEY QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE EMISION DE LA DECLARATORIA DE AUSENCIA POR DESAPARICION FORZADA EN EL ESTADO DE NUEVO LEON, LA CUAL CONSTA DE 17 ARTICULOS Y 2 ARTICULOS TRANSITORIOS.

INICIADO EN SESIÓN: 14 de Abril del 2014

SE TURNÓ A LA (S) COMISIÓN (ES): Justicia y Seguridad Pública

Lic. Baltazar Martínez Montemayor

Oficial Mayor



DIP. FRANCISCO REYNALDO CIENFUEGOS MARTINEZ

PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA

LXXIII LEGISLATURA.

La suscrita Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, con la participación de la sociedad civil representada por la Presidenta del Colegio de la Academia Mexicana de la Seguridad Social en el Estado de Nuevo León y los Presidentes del Colegio Nacional de Abogados Especialistas en Juicios Orales, A.C; la Academia Neolonesa de Derecho Mercantil, A.C; y el Colegio Mexicano Independiente de Abogados del Noreste, A.C; en uso de la facultad que nos otorga el artículo 68 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en relación con los diversos 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, acudimos a esta Soberanía para presentar iniciativa de **LEY QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE EMISIÓN DE LA DECLARATORIA DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN FORZADA EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Lamentablemente la desaparición forzada en México es una práctica que no se ha erradicado en el país, por lo que existe una preocupación generalizada por parte de la sociedad pero, sobre todo de los familiares de las víctimas, de contar con mecanismos eficaces para proteger a todas las personas contra esta práctica.

Una de las principales exigencias sociales es garantizar la continuidad de la personalidad jurídica de la persona desaparecida, sancionar a los responsables y salvaguardar el derecho a la verdad, a la justicia y a recibir medidas de reparación integral.

Como resultado de lo anterior, y teniendo en consideración que es un deber del Estado mexicano tomar las medidas necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, en el sentido de brindar asistencia y atención oportuna a las víctimas de derechos humanos y de delitos, es que en fecha 9 de enero de 2013¹, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Víctimas; reformada ampliamente en

¹ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013

GRM 11/04/2014
11/04/2014
S

virtud de del decreto publicado el 3 de mayo del mismo año². Con la aprobación de esta Ley, se estableció un amplio catálogo de derechos reconocidos a las víctimas, y se incorporaron mecanismos y medidas (de ayuda, asistencia y atención) tendientes a restablecer el ejercicio pleno de sus derechos, tanto para ellas, como para sus familiares.

En el citado cuerpo normativo se estableció la obligación de legislar respecto a la declaración de ausencia por desaparición forzada, en el último párrafo del artículo 21, se prevé que: “*Con independencia de los derechos previstos en esta Ley, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición de personas y el procedimiento para conocer y resolver de las acciones judiciales de declaración especial de ausencia por desaparición se sujetarán a lo que dispongan las leyes aplicables, a fin de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares del ausente para salvaguardar los intereses esenciales del núcleo familiar*”, adaptación que debe darse en términos del artículo segundo transitorio del citado Decreto de fecha 3 de mayo de 2013, en el cual se estableció que: “*Para efectos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 21 de la Ley General de Víctimas, el Congreso de la Unión, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, contarán con un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a la legislación que corresponda*”, por lo que impone la necesidad de regular esta figura.

Bajo este mismo contexto, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas recomendó en su “Informe de la Misión a México”,³ tras su visita en marzo de 2011, garantizar “*que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y que a la brevedad se apruebe una ley general sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. Dicha ley general debería definir la desaparición forzada como un delito autónomo; crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas; establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos*

² Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297901&fecha=03/05/2013

³ Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/files/Desaparicion%20forzada%20WEB.pdf>

humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro; permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada; asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos; y garantizar el derecho a la reparación integral.”

Si bien es cierto, se han presentado algunas iniciativas⁴ para establecer la base constitucional para la creación de una ley general sobre desaparición forzada, el tema aún no ha sido definido.

Es por ello que se considera impostergable la realización de los marcos legislativos necesarios que permitan la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada, a fin de garantizar a las víctimas indirectas de esta conducta el ejercicio expedito de los derechos patrimoniales y familiares del ausente para salvaguardar los intereses del núcleo familiar. Lo anterior, deberá llevarse a cabo acorde a los estándares internacionales, que de manera particular el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias, ha plasmado en su Comentario General en torno al Derecho a Reconocer a una Persona ante la Ley en el Contexto de Desaparición Forzada, en el que ha expresado, en síntesis, lo siguiente:

- “1. La desaparición forzada representa una violación paradigmática al derecho de ser reconocido como una persona ante la ley...
2. La desaparición forzada conlleva la negación de la existencia legal de desaparición de personas, y por consecuencia se le impide a él o ella el poder gozar de todos los otros derechos y libertades humanas...La persona desaparecida puede mantener su nombre,...pero él/ella no aparece en los registros de las detenciones, ni tampoco se encuentra registrado en la lista de las defunciones. La persona desaparecida es de hecho privada de su domicilio. Sus propiedades se congelan en un limbo legal, debido a que nadie, siquiera sus familiares más cercanos, pueden disponer de tal patrimonio, en tanto que el desaparecido aparezca vivo o sea declarado muerto, es una “no- persona”.

⁴ El 12 de abril de 2011, el senador Rubén Fernando Velázquez López propuso a la Cámara de Senadores una iniciativa para reformar los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de sentar las bases para expedir una ley general en la materia. Se turnó a las Comisiones de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos.

3. El derecho a ser reconocido como persona ante la ley, también implica en el caso de los niños que fueron nacidos durante la desaparición forzada de la madre, y de aquéllos que fueron ilegalmente adoptados. Hasta que sus identidades biológicas no sean protegidas, su verdadera personalidad no está reconocida ante la Ley...

4. Aunque el derecho a ser reconocido como una persona ante la ley se extingue con la muerte de la persona desaparecida, sus efectos se extenderán en duración más allá de su muerte, particularmente con los asuntos relacionados con su herencia... La violación al derecho a ser reconocido como persona ante la ley será vigente hasta que la desaparición termine, esto es, cuando el destino o paradero de la persona haya sido determinado.

5. La desaparición forzada también conlleva la violación a los derechos de otras personas, incluyendo sus familiares cercanos y otros conectados con la desaparición de la persona. Los miembros de la familia son prevenidos para ejercer sus derechos y obligaciones, debido a la incertidumbre legal creada por la ausencia de la persona desaparecida. Esta incertidumbre puede tener muchas consecuencias legales, entre otras, en el estado marital, tutelaje de niños menores, derecho a pensiones sociales para miembros de la familia y administración de las propiedades de la persona desaparecida.

6. El Grupo de Trabajo considera que el derecho a ser reconocido legalmente como persona conlleva la obligación del Estado a reconocer totalmente la personalidad legal de las personas desaparecidas y por consiguiente el respetar los derechos de los familiares cercanos y de otros.

7. Por esa razón, la mayoría de los sistemas legales domésticos cuentan con instituciones diseñadas para encargarse de la imposibilidad de la certidumbre de la muerte de la persona. Algunos Estados permiten la expedición de "presunción de muerte", otros una "declaración de ausencia". Algunos Estados que han sido confrontados en el pasado por prácticas masivas o sistemáticas de desapariciones forzadas, han creado específicamente el término de "certificado de ausencia por razones de desaparición forzada"...

8. Las bases para tal reconocimiento deben tomar la forma de una “declaración de ausencia por razones de desaparición forzada” para ser usada, con el conocimiento de la familia, por una autoridad estatal después de transcurrido cierto tiempo de la desaparición, en cualquier caso, no menor a un año.

9. Tal declaración debe permitir la asignación de un representante de la persona desaparecida, con el mandato para ejercer sus derechos y obligaciones durante su ausencia, en su interés y el de sus familiares cercanos. El representante deberá ser autorizado para manejar temporalmente los bienes o propiedades de la persona desaparecida, durante el tiempo que la desaparición forzada continúe, así como para recibir la apropiada asistencia por parte del Estado, a través de pensiones sociales. En la mayoría de los casos, las personas desaparecidas son hombres y eran los proveedores de la familia, por lo que tal apoyo social deberá ser provisto a la mujer dependiente y a los niños. La aceptación de apoyo financiero para los miembros de las familias no deberá ser considerada como una dispensa al derecho a la reparación integral de los daños causados por el crimen de la desaparición forzada...

10. En paralelo a la emisión de un sistema de declaración de ausencia como resultado de la desaparición forzada, los Estados deberán de continuar con la investigación para determinar el destino y paradero del desaparecido y para determinar la responsabilidad de aquellos perpetradores de la desaparición forzada. Es decir, tal declaración no deberá de interrumpir o cerrar las investigaciones para determinar el destino o paradero de la víctima, solo deberá permitir a sus familiares cercanos el ejercer en su nombre ciertos derechos.

11. El Grupo de Trabajo está comprometido a preservar y a salvaguardar el derecho al reconocimiento como persona en la implementación de su mandato...”

En este sentido y haciendo un énfasis especial sobre las consecuencias del delito de desaparición forzada de persona, es oportuno señalar que de acuerdo con el Código Civil vigente en el Estado de Nuevo León, se prevén una serie de medidas provisionales en caso de la ausencia de una persona, como lo es la declaración de ausencia y de la presunción de muerte, en donde la primera garantiza

la administración provisional de los bienes del ausente y ésta última la administración definitiva, figuras que están condicionadas al paso del tiempo y a la acreditación de ciertos elementos.

- En fecha 12 de octubre de 2010, el Congreso del Estado aprobó reformas a diversos artículos del Código Civil para **acortar los tiempos** del procedimiento judicial que declara la ausencia y la presunción de muerte respecto de una persona desaparecida, a fin de proteger el derecho de los familiares sobre los bienes.⁵
- En fecha 16 de diciembre de 2013 el Congreso del Estado aprobó modificaciones al artículo 705 del Código Civil para el Estado, mismas que se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de fecha 17 de enero de 2014⁶, a fin de establecer que cuando **la ausencia sea consecuencia de un hecho relacionado con la privación ilegal de la libertad, en su modalidad de secuestro o desaparición forzada de personas**, el término para decretar la presunción de muerte será de seis meses a partir de que se haya denunciado ante la Autoridad competente el acto ilícito correspondiente. Adicional, es de señalar que se estableció un artículo transitorio que prevé que **los procedimientos de presunción de muerte ya iniciados previo a la aprobación de esta reforma, que tengan más de seis meses en proceso se les aplicará dicha temporalidad**.

Sin embargo, es de señalar que a raíz de esto, surgen una serie de inquietudes para lo cual la legislación vigente no tiene una base de protección adecuada para reconocer totalmente la personalidad legal de las personas desaparecidas y por consiguiente el respetar los derechos de los familiares cercanos y de otros, bajo un enfoque de respeto pleno de los derechos humanos.

Por lo que advertimos la necesidad de crear una Ley que tenga por objeto reconocer y garantizar la continuidad de la identidad y personalidad jurídica de una víctima de desaparición forzada de persona, así como facilitar a los familiares o cualquier persona que tenga una relación afectiva inmediata y cotidiana con la víctima los

⁵ Publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 5 de noviembre de 2010. Disponible en: http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2009/Archivos/AC_0001_0007_00062239_000001.pdf

⁶ Disponible en: http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2009/Archivos/AC_0001_0007_00110536_000001.pdf

instrumentos necesarios para acceder al reconocimiento de sus derechos.

Es así, que tenemos a bien presentar el siguiente proyecto de:

**LEY QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE EMISIÓN DE LA
DECLARATORIA DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN FORZADA
EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

**TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES**

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1.- La presente Ley es de aplicación en el Estado de Nuevo León y tiene por objeto reconocer y garantizar la continuidad de la identidad y personalidad jurídica de las víctimas de desaparición forzada de persona, así como facilitar a los familiares o cualquier persona que tenga una relación afectiva inmediata y cotidiana con las mismas, los instrumentos necesarios para acceder al reconocimiento de sus derechos.

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley se considerará como desaparición forzada, cuando el servidor público, o el particular que actuando con la autorización, apoyo, consentimiento, conocimiento o dirección de aquél u otro servidor público; detenga, arreste, aprehenda o prive de la libertad en cualquier otra forma a una persona o facilite tal privación, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento del paradero de la víctima, con lo cual se impide el ejercicio de recursos legales y las garantías procesales procedentes.

Artículo 3.- Esta Ley se interpretará de conformidad con el párrafo segundo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se entenderá como ley supletoria a ésta, la legislación civil vigente en el Estado.

TÍTULO SEGUNDO DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARATORIA DE AUSENCIA POR DESAPARACIÓN FORZADA

CAPÍTULO PRIMERO EMISIÓN DE LA SOLICITUD

Artículo 4.- Cuando el Ministerio Público reciba una denuncia por desaparición forzada de persona, o bien tenga conocimiento de hechos relativos a la posible comisión de este delito, iniciará la investigación de manera inmediata.

Artículo 5.- Transcurrido un plazo de 30-treinta días posteriores al inicio de la investigación el Ministerio Público evaluará si los hechos denunciados o documentados constituyen un acto de desaparición forzada de persona, tomando en cuenta que toda víctima de desaparición tiene derecho a que las autoridades desplieguen las acciones pertinentes para su protección con el objetivo de preservar, al máximo posible su vida y su integridad personal. De ser así solicitará que se emita una declaración de ausencia por desaparición al Juez de Primera Instancia en materia Civil competente.

Artículo 6.- La solicitud emitida por el Ministerio Público para la declaración de ausencia por desaparición forzada, deberá contener, por lo menos, lo siguientes:

1. Los hechos que sirvan de fundamento a la pretensión, debidamente determinados, clasificados y numerados.
2. Toda aquella información que se considere pertinente para acreditar la identidad y personalidad jurídica de la persona desaparecida.

Artículo 7.- En caso de que el Ministerio Público no emitiera tal solicitud, cualquier persona con interés legítimo, podrá solicitarla ante el juez competente.

En su solicitud, incluirá además de los elementos expuestos en el artículo que antecede, los siguientes:

1. El nombre, edad y domicilio del solicitante y relación con la persona desaparecida.
2. Toda aquella información con la que cuente respecto a la persona desaparecida, entre la que puede detallarse:
 - a) El estado civil de la persona desaparecida;
 - b) Generales de los hijos, en su caso;
 - c) Nombre del cónyuge, concubino o pareja sentimental,
 - d) Actividades de la persona desaparecida.
3. La denuncia de hechos realizada ante el Ministerio Público.

CAPÍTULO SEGUNDO EMISIÓN DE LA DECLARACIÓN

Artículo 8.- Será competente para conocer de la solicitud, el Juez de Primera Instancia en Materia Civil del lugar de la desaparición.

Artículo 9.- Recibida la solicitud para la declaración de ausencia por desaparición forzada, el Juez requerirá al Ministerio Público que conozca de la denuncia penal, para que remita la información que obre en el expediente para su análisis y resolución.

Artículo 10.- El Juez se pronunciará sobre la admisibilidad de la solicitud para la declaración de ausencia por desaparición forzada, en un plazo que no exceda de 10-diez días.

En caso de ser negativa, el Juez deberá fundar y motivar su resolución, pudiendo el solicitante recurrir la decisión conforme a la legislación aplicable.

De resultar admisible, el Juez ordenará publicar por una sola ocasión en al menos dos de los periódicos de mayor circulación en el Estado y en el Periódico Oficial, sin costo para los solicitantes, la solicitud correspondiente que deberá de contener en todo caso, la

individualización de la persona desaparecida, así como de los solicitantes.

Artículo 11.- Transcurridos 10-diez días contados a partir del día siguiente al de las publicaciones referidas, el Juez emitirá la Declaratoria de Ausencia por Desaparición Forzada, salvo oposición en contrario.

Artículo 12.- En caso de existir oposición expresa de expedir la Declaratoria de Ausencia por Desaparición Forzada, el Juez deberá resolver en un máximo de 3-tres días hábiles posteriores al vencimiento del plazo que se refiere en el artículo anterior.

En caso de proceder la oposición, el Juez deberá fundar y motivar su resolución, pudiendo el solicitante recurrir la decisión conforme a la legislación aplicable.

Artículo 13.- Una vez emitida la Declaratoria de Ausencia por Desaparición Forzada, el Juez ordenará se archive una copia certificada en el Registro Civil y se publique en el Periódico Oficial del Estado.

Artículo 14. Emitida la Declaratoria de Ausencia por Desaparición Forzada, el Juez nombrará conforme a las reglas esenciales del procedimiento civil, en un plazo no mayor a 10-diez días posteriores a la publicación de la Declaratoria, a un representante para la administración de los bienes de la persona desaparecida, determinando los alcances de la misma en atención a los principios de legalidad, proporcionalidad, necesidad y razonabilidad.

Asimismo dictará las medidas cautelares necesarias a efecto de que se eviten actos de imposible reparación, en perjuicio de los derechos humanos y garantías de la persona desaparecida.

TÍTULO TERCERO DE LOS EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN FORZADA

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 15.- Los efectos de la Declaratoria de Ausencia por Desaparición Forzada, son:

- I. Garantizar y asegurar la continuidad de la personalidad jurídica de la persona desaparecida;
- II. Garantizar la conservación de la patria potestad de la persona desaparecida en relación con los hijos menores, tomando como base el interés superior de la niñez;
- III. Garantizar la protección del patrimonio de la persona desaparecida incluyendo los bienes adquiridos a crédito y cuyos plazos de amortizaciones se encuentren vigentes;
- IV. Garantizar los derechos laborales adquiridos de la persona desaparecida y la conservación a sus beneficiarios de sus derechos y prestaciones en materia de seguridad social.
- V. Suspender los pagos por concepto de créditos de vivienda de la persona desaparecida y generar efectos suspensivos en sus obligaciones de carácter mercantil y fiscal.
- VI. Garantizar la protección de los derechos de la familia y de los hijos menores de la persona desaparecida y que gocen de sus créditos, beneficios y prestaciones.
- VII. Garantizar la emisión de las medidas cautelares necesarias para salvaguardar los derechos de la persona desaparecida y de sus familiares.
- VIII. Garantizar la continuación de las investigaciones dirigidas al esclarecimiento de la verdad y la búsqueda de la persona desaparecida hasta tanto no se conozca su paradero y haya sido plenamente identificada.

Artículo 16.- En caso de aparecer con vida la persona declarada ausente por desaparición forzada, quedará sin efectos la declaración hecha en su nombre, sin perjuicio de las acciones legales conducentes si existen indicios de una acción deliberada de evasión de responsabilidades, de acuerdo a la legislación aplicable.

Artículo 17.- Si la persona es localizada sin vida, se indemnizará a sus deudos de acuerdo con la legislación aplicable. Asimismo se liberará a sus beneficiarios de las obligaciones, gravámenes o limitaciones de dominio derivados de los créditos de vivienda.

TÍTULO CUARTO DE LA RECONVENCIÓN

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 18.- En el caso de la existencia de una declaratoria por presunción de muerte, conforme a la legislación aplicable, o bien pendiente de inscripción, a solicitud de quien acredite interés legítimo, podrá ser reconvertida a Declaratoria de Ausencia por Desaparición Forzada, en los términos de la presente Ley.

De acreditarse tal supuesto, el Juez que hubiese decretado la presunción de muerte, será el competente para realizar la reconvenCIÓN sin más trámite dilatorio que el previsto en términos de la legislación aplicable.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones contrarias al presente Decreto.

ATENTAMENTE


Dra. Minerva E. Martínez Garza
Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de
Nuevo León





Juanita García Aragón
Lic. Juanita García Aragón

**Presidenta del Colegio de la Academia Mexicana de la Seguridad Social en el
Estado de Nuevo León**

Javier Sepúlveda Ponce
Lic. Javier Sepúlveda Ponce

**Presidente del Colegio Nacional de Abogados Especialistas en Juicios
Orales, A.C.**

Hiram de León Rodríguez
Lic. Hiram de León Rodríguez

Presidenta de la Academia Neolonesa de Derecho Mercantil, A.C.

Julio César Martínez Garza
Dr. Julio César Martínez Garza

Presidente del Colegio Mexicano Independiente de Abogados del Noreste, A.C.

**HOJA DE FIRMAS DE LA INICIATIVA LEY QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE EMISIÓN DE LA
DECLARACIÓN DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN FORZADA EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**



Monterrey, Nuevo León a 11 de abril de 2014

C. Abogados Advocati-Justitia, A.C.

Lic. Héctor Padilla M^{tro}

Lic. Pedro M^{tro} guez Díaz

Colegio de Cruecias Jurídicas en Nuevo Leon A.C.

Lic. Madel Carmen González G

madel CGJG

ACADEMIA NEOLONESA DE DERECHO, A.C.

Lic. Jorge Cesar SEPULVEDA GUAJARDO

Isidoro Raygo Alvarado (carrer)

INICIATIVA LEY QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE EMISIÓN DE LA DECLARACIÓN DE AUSENCIA POR
DESAPARICIÓN FORZADA EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Abogados
CANAC