

IMDHD

INSTITUTO MEXICANO DE DERECHOS
HUMANOS Y DEMOCRACIA, A.C.

**Informe para el Comité contra la
Desaparición Forzada**

DESAPARICIÓN DE MUJERES Y NIÑAS EN MÉXICO

COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA

Ciudad de México, 5 de noviembre de 2021.

DISTINGUIDAS/OS INTEGRANTES DEL COMITÉ,

Desde el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD) organización de la sociedad civil que acompaña y representa legalmente a víctimas de violencia feminicida y de desaparición forzada en México, tenemos el agrado de dirigirnos a ustedes a fin de presentar información en el marco de su visita a México.

En el presente documento, compartiremos información relacionada a desapariciones y desapariciones forzadas, con perspectiva de género. En particular, presentaremos información sobre la prevalencia en ciertas regiones del país, particularmente en Puebla y Estado de México, en torno a la posible vinculación de las desapariciones con los delitos de violencia de género, violencia sexual, trata de personas y feminicidio.

De igual forma, presentaremos información sobre los avances en la regulación de la Declaración Especial de Ausencia en los ordenamientos jurídicos locales con la finalidad de garantizar la protección de la personalidad jurídica y los derechos de las personas desaparecidas, así como brindar la protección más amplia a sus familiares.

Sin más por el momento, aprovechamos la ocasión para enviar nuestras muestras de consideración y estima.

Atentamente,

Silvia Patricia Chica Rinckoar

Directora

TABLA DE CONTENIDOS

I. DESAPARICIONES Y DESAPARICIONES FORZADAS	4
1.1 ANÁLISIS DE CASOS DE NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE PUEBLA	6
1.1.1 Análisis del Informe de Incidencia Delictiva contra las Mujeres con corte al 31 de diciembre de 2020.	10
1.2 ANÁLISIS DE MUJERES, ADOLESCENTES Y NIÑAS DESAPARECIDAS EN ESTADO DE MÉXICO	12
1.3 AUSENCIA DE PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA CONVENCION	16
II. DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA	22
2.1 PROBLEMAS IDENTIFICADOS CON LA DEAPD	26
2.2 RECOMENDACIONES PARA LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS CON LA FIGURA DE LA DEAPD EN MÉXICO	43

1. DESAPARICIONES Y DESAPARICIONES FORZADAS

Entre el 01 de diciembre de 2018 y el 31 de diciembre del 2020, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) documentó la desaparición de 20,431 mujeres, niñas y adolescentes en el país ; asimismo, el Informe “Fosas clandestinas y Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas”, de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP), refiere que el 28% de las mujeres desaparecidas entre el 01 de diciembre de 2018 y el 31 de diciembre de 2019 tenían entre 15 y 19 años de edad. Por su parte, de enero a agosto de 2020, información de Fiscalías y Procuradurías de justicia estatales proporcionada a través de solicitudes de información indica la desaparición de 5,223 mujeres y niñas, tan sólo en 12 estados del país, de las cuales un 48% son menores de 8 años.

El Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD) analizó los datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas de 2018, 2019 y 2020, en los cuales existen 1677, 1865 y 2217 registros de Mujeres Desaparecidas y No Localizadas respectivamente.

Distribución de casos en el territorio nacional en los diferentes años:

Mujeres desaparecidas no localizadas

2018: 216

2019: 241

2020:276

Es fácil ver que los casos se concentran más en la Zona Centro y Norte del país, mientras que el Sur se comporta de forma discreta, con excepción de Veracruz.

Es importante mencionar que ésta es una distribución de los casos brutos de mujeres desaparecidas y que para una distribución más “real”, en cuanto a densidad de casos, se podría considerar una tasa de mujeres desaparecidas por cada 100 mil mujeres en todas las entidades federativas.

Nuevo León	182
Puebla	178
Jalisco	158
México	127
Veracruz	126
Guerrero	81
Sonora	69
Guanajuato	68
Colima	66

Ciudad de México	239
Nuevo León	209
Tamaulipas	204
Veracruz	151
Michoacán	113
Chihuahua	92
Guanajuato	74
Zacatecas	71
Sonora	70

2020	
Estado	Número de registros
Ciudad de México	276
México	251
Jalisco	237
Nuevo León	210
Michoacán	198
Guanajuato	145
Tamaulipas	120
Morelos	113
Sonora	76
Zacatecas	73

Las cifras expuestas aquí soportan la afirmación realizada en la sección anterior, pues tenemos lo siguiente:

- En el 2018, 8 de las 10 entidades con mayor registro de mujeres desaparecidas son de la Zona Centro y Norte del país.
- En el 2019, 9 de las 10 entidades con mayor registro de mujeres desaparecidas son de la Zona Centro y Norte del país.
- En el 2020, 10 de las 10 entidades con mayor registro de mujeres desaparecidas son de la Zona Centro y Norte del país.

Además, tenemos que las 10 entidades con mayor número de casos acumulan el 79.01% en 2018, 81.60% en 2019, y 79.29% en 2020, de los casos totales en el país.

1.1 ANÁLISIS DE CASOS DE NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE PUEBLA

Dentro del territorio poblano el 52% de los casos de desaparición de mujeres se concentran en Puebla, la capital del estado, 475 casos en concreto, mientras que Tehuacán es el segundo municipio con más desapariciones de mujeres, 70 desapariciones registradas en la versión pública del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED).

En la zona de Valle de Puebla-Tlaxcala, la cual representa un importante desarrollo económico para ambas entidades, existen 584 casos de desaparición de mujeres, niñas y adolescentes.

De acuerdo a las solicitudes de Alerta de Género por Violencia contra las Mujeres (AVGM) presentada en 2017 y 2019, se destacan los siguientes datos de diagnóstico sobre mujeres desaparecidas:

- La alerta de 2017 abarca 50 municipios del estado de 217 municipios que tiene el Estado. Se presentó otra solicitud de alerta de género en 2019 que fue acumulada por el estado y que señala de manera particular la situación de los municipios de Puebla y Tehuacán.
- En la solicitud se señalan casos de mujeres desaparecidas que distan mucho del total acumulado reportado en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas.
- No existe un análisis contextual sobre la desaparición de mujeres y se puede observar como se liga a la investigación por trata de personas el tratamiento de esta problemática.
- En Puebla se logró instalar la Comisión Estatal de Búsqueda, desarrollar sus lineamientos y generar e impartir cursos especializados en materia de investigación y juzgamiento de los delitos de feminicidio y desaparición de personas.
- Los 50 municipios señalados en la AVGM son: **Acajete, Acatlán, Acatzingo, Ajalpan, Amozoc, Atempán, Atlixco, Calpan, Chalchicomula de Sesma, Chiautla, Chietla, Chignahuapan, Coronango, Cuautlancingo, Cuetzalan del Progreso,**

Huachinango, Huejotzingo, Hueytamalco, Izúcar de Matamoros, Juan C. Bonilla, Libres, Los Reyes de Juárez, Ocoyucan, Oriental, Palmar de Bravo, Puebla, San Andrés Cholula, San Gabriel Chilac, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, San Salvador EL Seco, Santiago Miahuatlán, Tecali de Herrera, Tecamachalco, Tehuacán, Tepanco de López, Tepatlaxco de Hidalgo, Tepeaca, Tepexi de Rodríguez, Tepeyahualco, Teziutlán, Tlacotepec de Benito Juárez, Tlaltenango, Tlaola, Tlapanalá, Tlatlauquitepec, Zacapoaxtla, Zacatlán, Zaragoza, Zoquitlán.

Solo hasta el segundo semestre de 2021 y por presión de los colectivos de familiares de personas desaparecidas en Puebla se logró tener una ley estatal en materia de desaparición de personas, lo cual demuestra el atraso significativo en enfrentar esta problemática por parte de las autoridades del estado.

Lydiette Carrión, escritora del libro “La Fosa de Agua”, sostiene que por su cercanía con el estado de Tlaxcala, entidad que encabeza la trata de personas, se han incrementado las desapariciones así como los feminicidios en el estado de Puebla. También menciona que las tres causas principales para que las mujeres desaparezcan son la trata de personas, el crimen organizado y los feminicidios.

Al respecto, Puebla está entre los 16 estados del país donde los tratantes tlaxcaltecas han enganchado a mujeres y niñas para la explotación sexual, esto según información presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en su libro denominado “Trata de Personas, un acercamiento a la realidad nacional”, en donde Puebla es denominado un “Estado foco rojo” por ser de tránsito, origen y destino de víctimas de trata. En la entidad se ha detectado que existe vinculación con la desaparición de mujeres y niñas, la trata y posterior feminicidio.

No es casualidad que a la Zona Metropolitana se le conozca a nivel mundial como el corredor de trata Tlaxcala-Puebla, el cual, según diversas fuentes, se extiende hasta los estados de Morelos, Ciudad de México y Veracruz, pasando por el municipio de Tehuacán.

En México, de cada 10 casos de desaparición, 7 son hombres, de acuerdo al Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED). En cambio, en el estado de Puebla, esta relación se acerca a un 50%, donde la mitad de los casos de desaparición corresponderían a hombres y la otra mitad a mujeres.

Esta situación que se desvía de lo normalmente observado en el territorio nacional, alude a las redes de trata de personas que han sido mencionadas con anterioridad y que encuentran en Puebla la posibilidad de capturar víctimas, transportarlas o explotarlas.

En México, de cada 10 casos de desaparición, 7 son hombres.



En cambio, en el estado de Puebla, esta relación se acerca a un 50%, donde la mitad de los casos de desaparición corresponderían a hombres y la otra mitad a mujeres.

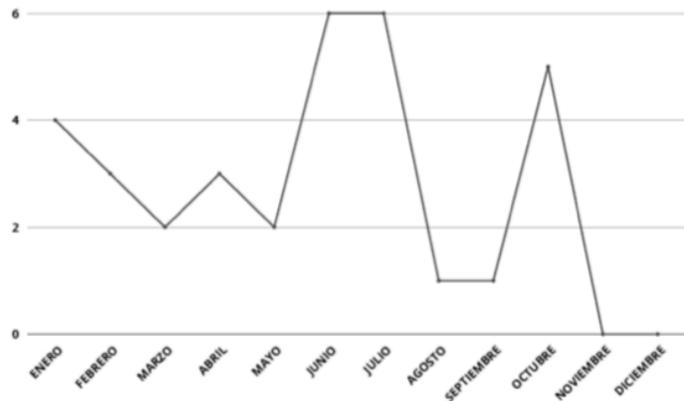


EL 58% de las mujeres desaparecidas están en el rango de los 0 - 19 años de edad.

Las mujeres de entre 15 y 19 años que viven en Puebla, tienen tres veces más posibilidades de ser desaparecidas que las mujeres de cualquier otro rango de edad.

Ante este panorama, así como el aumento en la desaparición de personas en Puebla, el Congreso del Estado incumplió con el plazo de 180 días para la armonización y adecuación legislativa de la propuesta de Ley local en materia de desaparición de personas realizada por colectivos de familiares de personas desaparecidas en el estado, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, manteniendo a las familias en una desprotección institucional, dificultando el acceso a sus derechos.

TENDENCIA DE CASOS DE MUJERES DESAPARECIDAS EN EL AÑO 2020

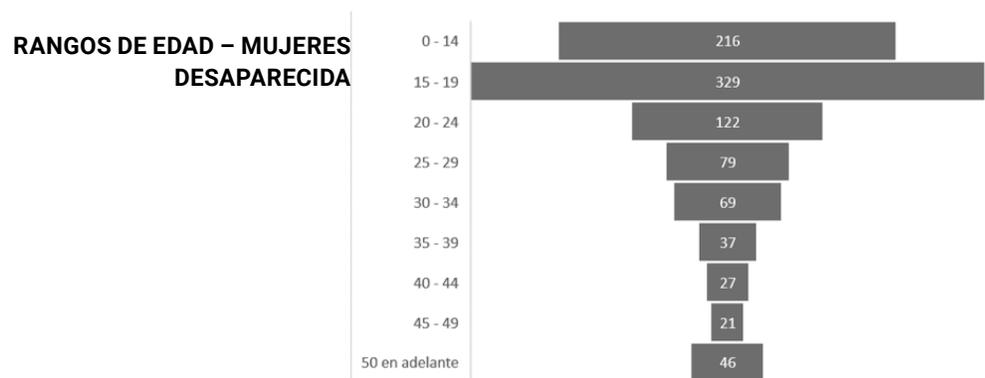


De acuerdo con la versión Pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas, en 2020 desaparecieron 31 mujeres, niñas y adolescentes, y en los meses de junio y julio se presentó el mayor número de desapariciones, pero el medio periodístico LADO B, cuenta con el registro de personas desaparecidas y no localizadas en Puebla de enero a mayo de 2020, el cual fue otorgado por la Fiscalía General del Estado (FGE) a través de una solicitud de información, y hasta ese mes 195 personas (86 mujeres y 109 hombres) aún no eran localizadas, lo que plantea la posibilidad de que exista un subregistro de casos de desaparición en la Versión Pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas, alertando que aun en medio de la pandemia y del confinamiento, las mujeres, niñas y adolescentes continuaron siendo desaparecidas.

En un contexto de pandemia mundial, con medidas de restricción en la movilidad, confinamiento obligatorio, etc. la captación de víctimas para la trata de personas no disminuyó, en realidad, como indica la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “los delincuentes están ajustando sus modelos de negocios a la “nueva normalidad” creada a partir de la pandemia, especialmente mediante el uso indebido de nuevas tecnologías” captando a sus víctimas mediante las redes sociales, engañando a las personas con ofertas de trabajo, con relaciones de amistad o enamoramiento.

Las mujeres de entre 15 y 19 años que viven en Puebla, tienen tres veces más posibilidades de ser desaparecidas que las mujeres de cualquier otro rango de edad. Y si son menores de 19 años tienen un 58% más de probabilidad de ser desaparecidas que si tuviesen 20 años o más. En Puebla, ser mujer y ser menor de edad es un motivo de preocupación.

En el caso de los hombres, las desapariciones se concentran sin importantes variaciones desde los 15 hasta los 39 años, manteniendo como media 132 casos de desaparición por estrato. La diferencia tan notoria en relación con el género plantea la posibilidad de la trata de personas con fines de explotación sexual como la principal explicación de la marcada disparidad de género en el número de desapariciones por rango de edad.



Al respecto, la Organización Internacional para las Migraciones menciona que “de acuerdo con evidencias concretas, las víctimas directas o potenciales de trata suelen ser mujeres de entre 18 y 25 años con niveles de ingreso nulos o deficientes, baja educación, desempleadas o con perspectivas precarias de empleo y uno o más dependientes directos. Existen también evidencias de la creciente utilización de niños y niñas cada vez más pequeños con fines de explotación sexual, pornografía y trabajos forzados. Esta situación refleja la demanda de los abusadores la cual generalmente está basada en percepciones, estereotipos y exigencias determinadas”.

Según el registro hemerográfico de desapariciones de mujeres, niñas y adolescentes realizado por el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla, en el año 2019, habrían desaparecido al menos 51 adolescentes de entre 15 y 19 años en Puebla. Dentro de este rango, el mayor registro fue de 17 casos de adolescentes de 16 años, específicamente. Y en ese año, se tiene registro de 88 menores de 19 años desaparecidas representando el 53% del total.

Lo anterior demuestra, que en franco incumplimiento con las recomendaciones de la CIDH, el Estado no ha avanzado en la aplicación de herramientas y políticas públicas en materia de búsqueda con un enfoque de género que permitan analizar los patrones criminales en contra de mujeres y niñas de manera regionalizada a fin de prevenir su desaparición, así como emprender las medidas necesarias para esclarecer los hechos de las desapariciones ya ocurridas y emprender acción para su pronta localización.

1.1.1 ANÁLISIS DEL INFORME DE INCIDENCIA DELICTIVA CONTRA LAS MUJERES CON CORTE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020.

Puebla ocupa el 6º lugar a nivel nacional con 52 presuntos delitos de feminicidio. Lo que representa el 6% de los 940 casos nacionales, considerando que el estado con la mayor cantidad de casos fue Estado de México con 150.

Si se considera el número de mujeres habitantes del estado, la tasa de presuntos delitos de feminicidio en Puebla por cada 100 mil habitantes es de 1.52, .8 puntos por encima de la tasa nacional que es 1.44, lo que coloca al estado de Puebla en el lugar número 15º.

PRESUNTAS VÍCTIMAS MUJERES DE HOMICIDIO DOLOSO

Puebla ocupa el 13º lugar a nivel nacional con 81 presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso. Lo que representa el 3% de los 2,783 casos nacionales, siendo Guanajuato el estado con la mayor cantidad de casos con 413.

Si se considera el número de mujeres habitantes del estado, la tasa de presuntos delitos de homicidio doloso en Puebla por cada 100 mil habitantes es de 2.4, 1.9 puntos por debajo de la tasa nacional que es 4.3, lo que coloca al estado de Puebla en el lugar número 18º.

Si los homicidios dolosos de mujeres podrían ser errores en la tipificación del delito de feminicidio, se tendría que considerar la posibilidad de que 133 mujeres más fueron asesinadas en Puebla, durante el 2020, por razones de género.

Puebla ocupa el 7moº lugar a nivel nacional con 11 presuntas víctimas mujeres de secuestro. Lo que representa el 5% de los 221 casos nacionales. Siendo Estado de México el primer lugar con 54 casos.

Si se considera el número de mujeres habitantes del estado, la tasa de presuntos delitos de secuestro en Puebla por cada 100 mil habitantes es de 0.32, 0.02 puntos por debajo de la tasa nacional que es 0.34, lo que coloca al estado de Puebla en el lugar número 12º.

Con la información presentada por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), se concluye que, durante el 2020, cada dos días y medio, una mujer fue víctima de homicidio doloso o feminicidio en el estado de Puebla. Además, al registro de las 52 carpetas de feminicidio, abiertas por la Fiscalía durante el 2020, no concuerda con la cantidad de feminicidios registrados por organizaciones de la sociedad civil y periódicos, los cuales presentan entre 43 y 41 casos de feminicidio más que los presentados por Fiscalía.

1.2 ANÁLISIS DE CASOS DE NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE MÉXICO

Desde que se inició el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas en el Estado de México, entre marzo de 1964 y diciembre de 2020, se han registrado un total de 4095 personas desaparecidas. Del total de personas desaparecidas, de acuerdo con cifras oficiales 2271 son hombres, lo cual representa el 56% del total de personas desaparecidas en el Edomex. Por otro lado, de acuerdo al RNPED, en el mismo periodo de 52 años han desaparecido tan solo 1824 mujeres, lo cual representa tan solo el 44% del total de desapariciones que se tienen registradas de forma oficial en el Estado de México. Lo anterior, deja entrever un grave sub registro de casos de mujeres, niñas y adolescentes desaparecidas, ya que de acuerdo con datos revelados por la Secretaría de Gobernación, el Estado de México concentra el mayor número de mujeres desaparecidas en México, con un total de 4119 casos.

Oficialmente, en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no localizadas, entre 1968 y 2020, sólo registra 1824 casos de mujeres. Resulta interesante resaltar el hecho de que entre 1968 y 2004 solo se registraron 11 mujeres desaparecidas. En este periodo, de acuerdo con cifras oficiales de forma anual, desaparecían entre 0 y 2 mujeres en el Edomex.

La grave situación que enfrentan las mujeres en el Edomex es innegable. Durante los primeros 4 meses de 2018 se han reportado 395 personas desaparecidas, de las cuales 207 son mujeres. Resulta alarmante que mientras el promedio de desaparición a nivel nacional es de 26%, en el Edomex sea del 46%. De acuerdo con organizaciones de la sociedad civil y colectivos de familiares de personas desaparecidas, el 20 por ciento del total nacional de esas desapariciones tiene lugar en el Estado de México. Cifras oficiales revelan que el Edomex en el periodo de 2008-2018, acumula el mayor número de mujeres desaparecidas, siendo una cifra de 1790. En territorio mexiquense las mujeres representan el 46% del total de desaparecidos.

De la solicitud de Alerta de Género de Violencia contra las Mujeres (AVGM) presentada en 2018, se destacan los siguientes datos de diagnóstico sobre mujeres desaparecidas:

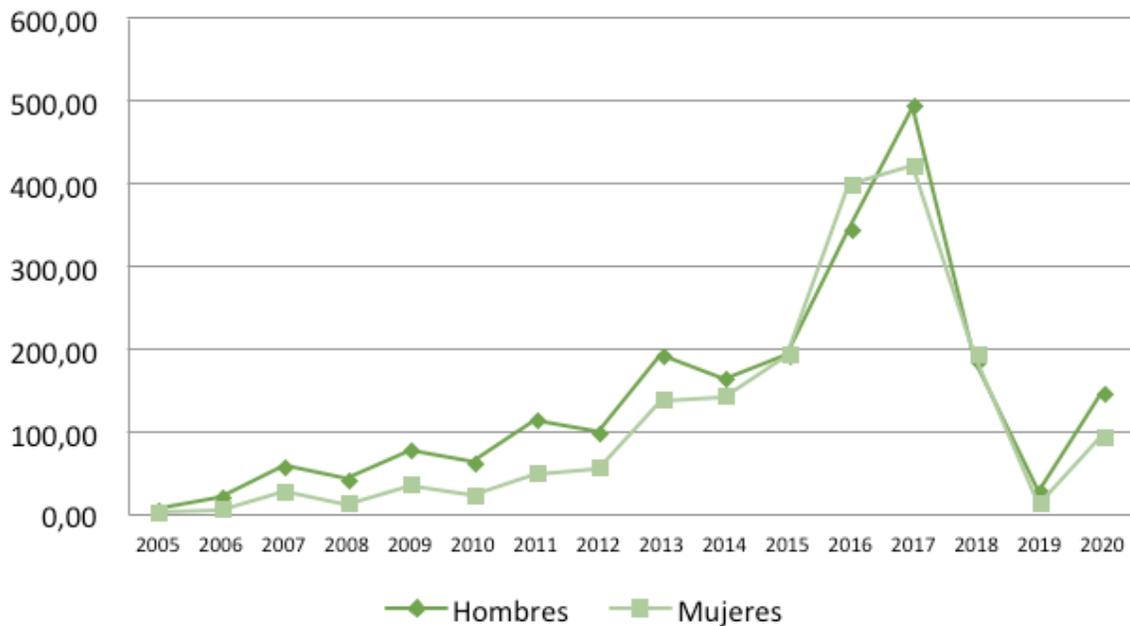
- Mientras que en el ámbito nacional las niñas y mujeres representan el 25% de los casos, en el Estado de México, representan casi el doble con un 46%. Frente a los datos nacionales el Estado de México ocupa el segundo lugar en el número de casos de personas desaparecidas, lo supera Tamaulipas con 5,989 casos reportados en el RNPED, cuando se analizan los casos de Fuero Común.
- De cada 10 personas desaparecidas 3 son mujeres en EDOMEX.
- El EDOMEX es la primera entidad en número de mujeres desaparecidas del país en 2018.
- Al analizar los datos entregados por la FGJEM se encuentra que de los 125 municipios que integran el Estado de México 7 concentran el mayor número de mujeres y niñas desaparecidas, en los últimos diez años
- Sumadas las cifras de estos siete municipios se puede concluir que en los últimos diez años el 43% de los casos se concentra en los municipios que tienen el 32% de la población total del estado.
- La violencia feminicida y sistemática en EDOMEX vulnera los derechos de las mujeres que habitan o transitan por su territorio, [y] [...] el contexto es tolerado y fomentado por una cultura misógina permeada tanto en el actuar de la sociedad como en el de las autoridades estatales
- Es necesario buscar, investigar y encontrar los responsables de las desapariciones de mujeres y niñas en el Estado de México. Esta tarea se encuentra ligada necesariamente con la observación del comportamiento y evolución del crimen organizado y su vínculo con delitos como la trata de mujeres, el feminicidio y el secuestro. Dicho lo anterior, conviene subrayar que según notas de prensa a partir de estudios realizados sobre la presencia del crimen organizado en el Estado de México se identificaban en el 2014 a Ecatepec, Nezahualcóyotl, Toluca, Cuautitlán Izcalli y Chimalhuacán como los municipios del Estado de México con el mayor número de organizaciones criminales; entre 5 y 7 estructuras.
- Se puede inferir que la relación entre la presencia de grupos de delincuencia organizada y los casos de desaparición de niñas y mujeres en el Estado de México

tiene fundamento en el encubrimiento de otros delitos que son llevados a cabo por estos grupos. Por lo que estas desapariciones, algunas veces, se presentan como consecuencia de la trata de personas (categoría que incluye el tráfico con niñas y mujeres migrantes), el secuestro y la privación ilegal de la libertad

- El rango de edad en el cual se concentran la mayoría de los casos de mujeres desaparecidas es de los 15 a los 17 años de edad, que representa el 31% y le siguen los rangos de 10 a 14 años de edad con el 16% y de 21 a 29 años de edad con el 15%.

A pesar de ya contar con dos AVGM en el Estado de México, una de las cuales está específicamente enfocada al delito de desaparición, el número de mujeres, niñas y adolescentes víctimas de estos delitos parece no disminuir. En el lapso de 36 años (1968-2004), de forma oficial la entidad solo registró la desaparición de 11 mujeres en el RNPED, pero simplemente entre enero de 2012 y agosto de 2018 se denunciaron un total de 5 mil 108 niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas en: Chimalhuacán, Cuautitlán, Ecatepec, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Toluca y Valle de Chalco. En el Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Violencia de Género contra las Mujeres por Desaparición de Mujeres, también se afirmó que entre 2012 y 2018 fueron localizadas 3 mil 982, pero mil 073 continúan sin ser localizadas.

Hombres y mujeres desaparecidos por año en el EDOMEX



En marzo del 2019, mismo año en el que se declara la segunda AVG en territorio mexiquense, el poder legislativo del Estado de México presentó la iniciativa de Ley en materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado Libre y Soberano de México. En la exposición de motivos para la creación de la Ley, la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por Particulares de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, reveló que entre el 1 de enero de 2012 y el 28 de enero de 2019 en territorio mexiquense se han reportado 24,217 personas desaparecidas. De las más de 24 mil personas, aún hay pendientes de localizar 5,868, de las cuales 2812 son mujeres. De igual forma afirma que los casos de desaparición han ido en aumento año con año. Resulta impactante, así como preocupante que de las desapariciones que tienen lugar en la entidad un gran número son atribuidos a la delincuencia organizada y otros a las fuerzas de seguridad del Estado. El alto índice de subregistro evita conocer con exactitud las cifras.

Cumpliendo con el artículo 9 transitorio de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, emitió y armonizó la legislación en materia de desaparición dentro del plazo de 180 días estipulado por la Ley. Fue así como el 23 de diciembre de 2019 entró en vigor la Ley en materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado Libre y Soberano de México. Con esta nueva ley se busca que haya una coordinación entre las autoridades del estado y los municipios para aclarar los casos de desaparición. De igual forma, se creó un Fondo de Búsqueda Inmediata que tiene como finalidad poseer recursos que puedan solventar las acciones de la autoridad y familiares de víctimas para buscar a las personas desaparecidas. Asimismo, es obligación de cada municipio el tener una célula de búsqueda y reacción inmediata que tienen como obligación actuar en cuanto reciban la denuncia por desaparición.

1.3 AUSENCIA DE PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA CONVENCION

Tal como lo ha destacado la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ONU Mujeres y la Comisión Nacional de Búsqueda, en México, 1 de cada 4 personas desaparecidas es mujer. En el caso de las personas desaparecidas menores de 18 años, este porcentaje aumenta a más de la mitad.

De acuerdo con la organización Católicas por el Derecho a Decidir A. C., el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (2021), entre el 01 de diciembre de 2018 y el 31 de diciembre del 2020, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) documentó la desaparición de 20,431 mujeres, niñas y adolescentes en el país ; asimismo, el Informe “Fosas clandestinas y Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas”, de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP), refiere que el 28% de las mujeres desaparecidas entre el 01 de diciembre de 2018 y el 31 de diciembre de 2019 tenían entre 15 y 19 años de edad . Por su parte, de enero a agosto de 2020, información de Fiscalías y Procuradurías de justicia estatales proporcionada a través de solicitudes de información indica la desaparición de 5,223 mujeres y niñas, tan sólo en 12 estados del país, de las cuales un 48% son menores de 8 años.

De acuerdo a la información que el IMDHD ha podido analizar respecto a las solicitudes de AGVM en los estados de Ciudad de México, Colima, Nuevo León, Veracruz, Guerrero, hemos identificado los siguientes hallazgos:

EN LA CIUDAD DE MÉXICO:

- Quedaban 664 casos de mujeres desaparecidas a diciembre de 2016.
- El 60% de los casos estaban entre 0 y 17 años.
- El Observatorio para combatir la trata de personas señaló que en CDMX de 2012 a 2015 se presentaron 4.986 mujeres desaparecidas. El 63.5% tenían menos de 17 años.
- Se señalan las delegaciones fronterizas con EDOMEX sobre todo colonias de alta vulnerabilidad, donde hay narcomenudeo. Gustavo Madero y Iztapalapa concentran el 35% de las desapariciones.
- Las autoridades actuaban con omisión de adelantar una investigación efectiva e incluso de proporcionar información del paradero de la mujer.
- En promedio, se presenta una desaparición por día en CDMX en 2009.
- Los casos de las adolescentes entre 15 y 17 años de edad están relacionados con grupos criminales vinculados a la trata de personas con fines de explotación sexual comercial.
- Existe una clara incertidumbre sobre el número de mujeres desaparecidas en CDMX.
- Cuando hay un patrón en el perfil de las víctimas relacionado con características físicas o el mismo fenotipo, la desaparición puede estar vinculada con la trata de personas (tráfico de órganos, cualquier forma de explotación sexual, adopciones ilegales, pornografía infantil, prostitución y turismo sexual).

EN COLIMA:

- De acuerdo a la Comisión de Derechos Humanos de la entidad, la ausencia de medidas estatales efectivas ante la desaparición y posterior muerte de las víctimas estuvo ligada a un patrón sistemático de omisiones e irregularidades en casos de violencia contra las mujeres. Los casos documentados de desaparición de mujeres por esta Comisión, nunca fueron tratados como prioritarios o contaron con los recursos mínimos necesarios para lograr el esclarecimiento de los asesinatos y la identificación y sanción de los responsables. Estas omisiones e irregularidades se manifestaron en el tratamiento que las autoridades locales proporcionaron tanto a los casos como a los familiares.
- La Red de Desaparecidos en Colima denuncia que, de 300 casos este año, el 70

por ciento son de mujeres. Afirma que con la disputa entre los cárteles jalisco nueva generación y Sinaloa por el puerto de Manzanillo, la tendencia desde el 2018 apunta a mujeres menores y hasta los 28 años de edad.

- El último hallazgo del colectivo fue en Tecomán: 32 cuerpos en una fosa, algunos de mujeres, para lo cual han solicitado apoyo del gobierno de Jalisco para buscar fosas en municipios como Ciudad Guzmán, cercanos a Colima. Pero denuncian que entre el personal de la comisión hay deficiencias.
- Padres del colectivo Red de Desaparecidos en Colima han detectado coincidencias en las desapariciones de sus hijas: todas comparten características físicas y rasgos de vulnerabilidad, tienen entre 19 y 28 años, y, según las pocas pistas que hay, fueron llevadas a Jalisco.
- De acuerdo con la CNB, entre enero y octubre de 2020 han desaparecido en Colima, sin que hayan sido localizadas, 41 mujeres, 600% más que en el mismo periodo de 2019, cuando se reportaron seis. Sin embargo, familiares de desaparecidas en el estado han detectado que al día entre tres y cuatro mujeres no regresan.

EN NUEVO LEÓN:

- De las 89 mil 885 personas reportadas como desaparecidas o no localizadas en México, 5 mil 337 corresponden al estado de Veracruz; de estas, el 24% (mil 280) son niñas, adolescentes o mujeres, de acuerdo a Karla Quintana Osuna, Comisionada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en México.
- La Fiscalía Especializada en Personas desaparecidas tiene un registro de 607 mujeres desaparecidas en Nuevo León, en el período de Enero a Agosto de 2020.
- Del total de mujeres desaparecidas en ese lapso, la Fiscalía ha localizado a 551 con vida, 6 mujeres localizadas sin vida y 36 mujeres sin ser localizadas.
- En los meses de septiembre y octubre de 2021, de acuerdo a Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (Fundenl), en el área de la Carretera Monterrey-Nuevo Laredo y el municipio de Sabinas Hidalgo, han desaparecido 10 mujeres.
- Monterrey es uno de los cinco municipios (con Apodaca, Cadereyta, Guadalupe y Juárez) donde ha sido declarada una alerta de género desde noviembre de 2016, en

razón de los preocupantes niveles de feminicidios ocurridos en la zona, los cuales no han ido a la baja, a pesar de la declaratoria.

- Lo más notable es la correlación entre el alto índice de personas menores de edad desaparecidas en la entidad, que incrementó gravemente de 2019 a la fecha (12 menores de edad desaparecidas al mes en promedio, contra 6 entre 2013 a 2018), y este alza brutal de la trata de personas de 2017 a la fecha. Existe una conexión entre ambas violaciones a los derechos humanos de las niñas y adolescentes, que requiere ser establecida, así como las medidas para combatir las dos caras de una misma moneda. La desaparición de niñas y adolescentes y la trata para fines de explotación sexual.
- Tan solo de enero al 15 de octubre de 2020, 634 personas fueron reportadas como desaparecidas, y el número de mujeres desaparecidas ha ido en aumento. 31% del total de estas personas permanecen sin localizar: 140 varones y 59 mujeres.

EN VERACRUZ:

- El Observatorio Universitario de Violencias contra las Mujeres ha documentado en el primer semestre de 2021 que en Veracruz han tenido lugar 307 desapariciones femeninas; de las cuales 21 se han perpetrado en municipios indígenas.
- En el primer semestre de 2017, los medios de comunicación locales reportaron que 134 mujeres habían desaparecido. El 58% no habían sido localizadas y 3% fueron halladas sin vida. La zona sur del estado concentró el mayor número de casos, con un total de 63. Sobresalieron Coatzacoalcos con 18 desapariciones, 10 en Acayucan, en Las Choapas 7, Minatitlán mostraba 5, Sayula de Alemán y Cosoleacaque presentaban 4 cada uno. De todas ellas, 68 eran menores de edad.
- Para 2018, en el mismo periodo, se reportaron 135 desaparecidas. El 75% no fueron localizadas y 6% del total se encontró sin vida. Nuevamente la zona sur sobresalió con 53 casos. En el primer semestre de ese año, Acayucan fue el municipio que registró mayor número de desapariciones femeninas con 14. Le seguían Minatitlán con 10, Coatzacoalcos con 9 y Oluta figuraba con 5. Del total de desaparecidas, 65 eran menores de edad. Se continuó con esta tendencia en 2019, registrándose 132 desapariciones. El 65% no logró ser localizado. El sur de la entidad continuó siendo la zona más peligrosa en esta materia, al presentar 49 casos. Coatzacoalcos fue puntero con 15 desapariciones femeninas; Acayucan con 12 y Minatitlán 6.

- El Observatorio Universitario de Violencias contra las Mujeres registró en 2020 137 desapariciones femeninas en el primer semestre. El 76% no habían sido localizadas. Sin embargo, ubicaron un cambio importante al detectar a la zona norte de la entidad como la que presentaba el mayor número de casos, sumando un total de 66. En Poza Rica se presentaron 17, en Tuxpan 9, Martínez de la Torre presentó 8 y Papantla 7. Del total estatal en ese semestre, 78 eran menores de edad.

- Analizando en retrospectiva y comparando con lo que acontece en el primer semestre de 2021, la situación rebasa por mucho lo documentado en años anteriores: 307 desapariciones femeninas de enero a junio. Municipios del norte y centro de la entidad concentran el fenómeno. Sobresalen Xalapa con 35 desaparecidas y Veracruz con 30, el tercer puesto lo ocupa Martínez de la Torre con 18 casos. Cabe destacar que marzo fue el mes que registró más desapariciones con 69 reportes de este tipo.

- En números absolutos, del 1 enero de 2017 al 30 de junio de 2021, en Veracruz han desaparecido 1432 mujeres.

EN GUERRERO:

- De acuerdo a la Asociación Guerrerense contra la violencia de mujeres, de enero de 2015 al 10 de agosto de 2020 tienen un registro de 366 mujeres desaparecidas. En el año 2018 el registro de mujeres desaparecidas fue de 96, de las cuales 24 fueron en Acapulco.

- De acuerdo al Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, de 2016 a abril de 2021, han conocido 36 desapariciones, de las cuales 10 fueron de mujeres. Cabe destacar, que de 2014 hasta abril de 2021 han registrado 71 casos de feminicidios en la Montaña de Guerrero.

- De acuerdo con la CNB, entre 1964 a la fecha, han desaparecido 212 mil 341 personas, de las cuales 73 mil 705 eran mujeres y 105 mil 459 eran hombres. Así, las mujeres desaparecidas representan el 41.07% del total.

- Al desglosar las desapariciones, se encuentra que no se sabe su ubicación y no se han localizado a 21 mil 540 mujeres (33.30%) y a 64 mil 680 hombres (66.69%). También se han encontrado a 117 mil 324 personas con vida, de las cuales 56.51% eran mujeres. Por último, se han encontrado sin vida a 8 mil 186 personas, de las cuales 14.7% eran mujeres.

- De las 212 mil 341 personas desaparecidas no localizadas y ubicadas, 52 mil 821 eran niñas y mujeres entre edades entre 5 y 19 años, lo que representa 24.87% del total de casos.

Ante el panorama descrito con anterioridad, es importante destacar que la desaparición de mujeres y niñas, forma parte de la violencia feminicida. La violencia feminicida está frecuentemente acompañada de lesiones de muy diferente clase, severidad, e impacto en la vida de las víctimas.

De igual forma, la violencia feminicida es un antecedente -así como un factor generador-, de distintas conductas violentas contra mujeres y niñas entre las que está el feminicidio, pero también la violencia física, psicológica, sexual, las desapariciones, la trata de personas, la muerte de mujeres cuando interrumpen el embarazo, cuando hay violaciones graves a sus derechos humanos por desplazamiento, etc.

Este tipo de violencia se relaciona de forma directa con una serie de determinaciones sociales e institucionales que la producen y alimentan, como la desatención institucional a la seguridad, integridad y salud de mujeres y niñas, la falta de integración de la perspectiva de género en las políticas públicas, los rezagos en la investigación con enfoque de género, la falta de sanciones prontas, adecuadas y proporcionales, etc. Lo anterior confirma que se trata de violencias y muertes que podrían ser evitadas con una oportuna y diligente intervención social y estatal y que, al no hacerlo, esto resulta en una responsabilidad del Estado derivada de una ineficiente actuación, respeto, protección, promoción y garantía de los derechos de mujeres, niñas y adolescentes .

Los diversos organismos internacionales han planteado la necesidad de entender este tipo de violencia como una problemática cuyo origen es tanto estructural como multifactorial, y que debe ser considerada un problema de salud pública y una violación múltiple y sistemática de los derechos humanos de mujeres, así como de niñas, niños y adolescentes. Se trata, a su vez, de actos que dejan marcas amplias e indelebles no sólo en quienes son violentadas sino, también, en sus vínculos y espacios, en sus seres queridos/as y comunidades y, de manera particular, en las niñas, niños y adolescentes que forman parte de sus entornos como hijas e hijos, hermanos y hermanas, sobrinas y sobrinos.

Pese a que la desaparición de niñas y mujeres va en aumento en el país, persisten falencias para la búsqueda, investigación, sanción y reparación integral, con perspectiva de género, y de derechos de la niñez. Las mujeres víctimas de desaparición, siguen siendo estigmatizadas, criminalizadas, y su búsqueda e investigación, sigue sin incorporar ejes causales con perspectiva de género, como las diversas formas de violencia y los delitos sexuales de los que son víctimas.

2. DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA

La Ley General en Materia de Desaparición, la cual crea el Sistema Nacional de Búsqueda, contiene un capítulo dedicado especialmente a la Declaración Especial de Ausencia, reconociendo que debe ser legislada también a nivel local, sentando las bases sobre cómo las legislaturas estatales debían hacerlo. Esta ley concedió, en el transitorio noveno, un plazo de seis meses a las legislaturas estatales para cumplir con dicha obligación.

Pero además del capítulo y el transitorio, un párrafo muy importante fue agregado previendo que las legislaturas de los estados no iban a dar cumplimiento. Dicho párrafo estableció que, si las legislaturas de los estados no cumplían con su obligación de legislar, entonces los jueces de los estados y los jueces federales podían aplicar la ley general de manera inmediata, incluso en el ámbito territorial de la entidad federativa que no hubiera cumplido con su obligación de legislar.

Así, al día de hoy, no todas las entidades cuentan con su ley de DEAPD (Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas). Algunos estados incluso no han reformado las leyes que emitieron previo a la emisión de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia. Estos estados que en su momento fueron pioneros pero que no han reformado su ley, ahora tienen leyes que no cumplen con los estándares mínimos que establece la ley federal.

Así, sabemos que hay once entidades que no regulan ni de una forma ni de otra la DEAPD. Estos estados son: **(1) Campeche; (2) Colima; (3) Durango; (4) Hidalgo; (5) Michoacán; (6) Puebla; (7) Quintana Roo; (8) Sinaloa; (9) Sonora; (10) Tamaulipas y (11) Yucatán.** Esto significa que por lo menos un tercio de las entidades federativas de México no cuentan en su legislación con la figura de la DEAPD. Si bien hay estados como Campeche que pueden alegar que no tienen un problema masivo de desapariciones en su territorio, hay otros como Colima, Michoacán, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas que tienen un gran número personas desaparecidas de acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas.

Nos dimos también a la tarea de ver la actividad de fiscalías, comisiones de víctimas y de los poderes judiciales con respecto a la DEAPD. Para esto presentamos 264 solicitudes de información, la mayoría a los poderes judiciales, tanto a nivel estatal como federal. Pedimos información sobre la DEAPD de junio de 2018 (mes en que se emitió la Ley Federal de DEAPD) hasta marzo de 2021 (momento en que se enviaron las solicitudes). También presentamos solicitudes a las fiscalías, para saber si los agentes del Ministerio Público habían presentado alguna solicitud y a las comisiones de atención a víctimas por el mismo motivo.

A los poderes judiciales preguntamos por solicitudes, procedimientos y resoluciones de DEAPD. Buscábamos información más detallada con datos de cuántas solicitudes habían rechazado y aceptado, cuántas resoluciones a favor y en contra, con qué efectos contenían las sentencias. Sin embargo, al final decidimos solo incorporar a este diagnóstico la información sobre solicitudes y resoluciones porque es lo que la mayoría de los poderes judiciales sí nos pudieron responder.

En la siguiente tabla exponemos todos los datos que recibimos. Sin embargo, la calidad de los datos nos obliga a prestar cautela sobre las conclusiones a las que podemos llegar. Por ejemplo, el poder judicial federal nos envió datos que no corresponden con una sistematización que hicimos sobre los edictos en materia de DEAPD publicados en el portal del Consejo de la Judicatura Federal. Hay también estados como Colima o Tamaulipas que no tienen una regulación, ni en ley específica ni en capítulo en ley de desaparición, pero que nos enviaron datos de solicitudes y sentencias. O los poderes judiciales de estos estados están tomando una actitud proactiva respecto a la omisión legislativa de los congresos locales, o bien nos mandaron información sobre las figuras tradicionales. No lo sabemos hasta el momento.

A pesar de los problemas para conseguir la información y lo incompleto de las respuestas, este es un primer acercamiento a lo que está pasando con la DEAPD a nivel nacional.

Federación / Estado	Personas desaparecidas / no localizadas	¿Cuenta con ley especial de DEAP?	Apartado en Ley de desaparición con capítulo de DEAPD	Solicitudes Fiscalía	Solicitudes Comisión Víctimas	Solicitudes en Poder Judicial	Resoluciones DEAPD
Federación		Sí		0	24	39	3
Aguascalientes	318	No	Sí	0	0	0	0
Baja California	1,335	Sí		0	0	NR	NR
Baja California Sur	561	No	Sí	0	NE	0	0
Campeche	52	No	No	0	NR	0	0
Chiapas	514	No	Sí	0	0	0	0
Chihuahua	3,430	Sí		0	47	227	40
Ciudad de México	2,991	Sí		0	0	NR	NR
Coahuila	3,370	Sí		2	0	212	213
Colima	1,333	No	No	0	0	22	2
Durango	649	No	No	0	23	4	0
Estado de México	9,423	Sí		0	NE	0	0
Guanajuato	2,559	Sí		1	0	2	0
Guerrero	3,506	No	Sí	NR	27	25	5
Hidalgo	742	No	No	NF	NF	10	3
Jalisco	12,863	Sí		0	36	94	35
Michoacán	4,337	No	No	0	11	0	0
Morelos	913	No	Sí	NR	0	0	0
Nayarit	1,115	No	Sí	NR	101	128	3
Nuevo León	5,179	Sí		0	16	185	61
Oaxaca	346	No	Sí	0	NE	0	0
Puebla	2,735	No	No	0	0	NR	NR
Querétaro	433	No	Sí	0	0	NR	NR
Quintana Roo	343	No	No	0	0	3	1
San Luis Potosí	356	Sí		0	12	0	0
Sinaloa	4,719	No	No	0	29	26	2
Sonora	4,148	No	No	NR	0	0	0
Tabasco	174	No	Sí	0	NE	6	1
Tamaulipas	11,433	No	No	0	NR	161	143
Tlaxcala	80	Sí		0	0	0	0
Veracruz	5,132	Sí		0	17	192	32
Yucatán	522	No	No	0	0	16	10
Zacatecas	1,925	Sí		0	0	0	0
Total	88,227			3	343	1352	554

Fuente: Elaboración propia con datos de solicitudes de información.

NE: No encontrado

NF: No funciona

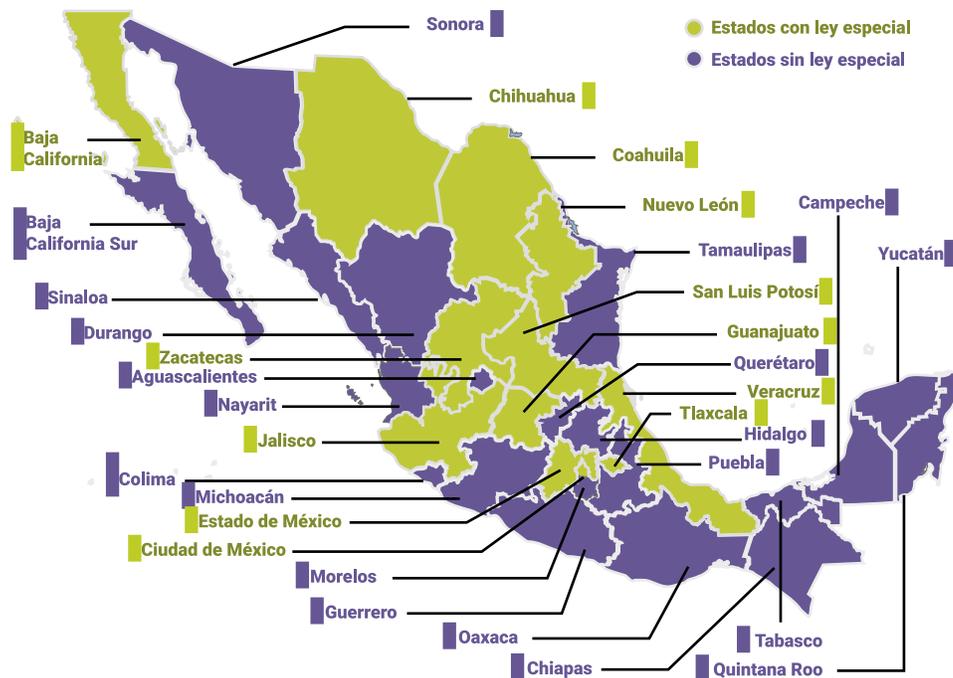
NR: No respondió

Notas: Los siguientes poderes judiciales estatales no respondieron (NR): Baja California (envió un enlace que no funcionaba). El Poder Judicial de la Ciudad de México respondió que la información que requeríamos necesitaba un procesamiento adicional y por esa razón no respondería. Fue el único poder judicial en contestarnos así. El Poder Judicial de Puebla sencillamente no respondió a ninguna de nuestras solicitudes sobre DEAPD. Lo mismo sucedió con el Poder Judicial de Querétaro.

En cuanto a Fiscalías, algunas no respondieron. Fueron el caso de Guerrero y Nayarit. En el mismo sentido, la fiscalía de Morelos nos respondió que el periodo en el que pedíamos información era muy amplio, y nos pedían acortarlo. La Fiscalía de Sonora declinó competencia al poder judicial por lo que no respondió.

En cuanto a las comisiones de atención a víctimas también tuvimos problemas. Por ejemplo, varias comisiones no pudieron ser encontradas (NE) en la Plataforma Nacional de Transparencia. Entre éstas se encuentran la comisión local de Baja California Sur, la del Estado de México y la de Oaxaca. En Campeche, la Secretaría de Gobierno, quien pensamos tiene en su estructura la comisión, nos envió un archivo de otra solicitud ajena a la que hicimos. La Secretaría de Gobierno de Tamaulipas tampoco respondió nuestra solicitud.

Hay estados en los cuales la plataforma falla al intentar descargar la información (NF). Es el caso de las respuestas de la Procuraduría y de la Comisión de Atención a Víctimas de Hidalgo.



2.1 PROBLEMAS IDENTIFICADOS CON LA DEAPD

Los principales problemas detectados alrededor de la figura de la DEAPD he hemos identificado en el IMDHD son: (1) problemas a nivel general; (2) problemas con la ley; (3) problemas con los poderes judiciales; (4) problemas con las autoridades administrativas; (5) problemas con particulares; y (6) problemas coyunturales.

A continuación, procedemos a profundizar en cada uno de estos niveles y los problemas que comprenden.

(1) PROBLEMAS GENERALES

En este nivel hemos identificado cinco problemas: (A) Falta de implementación; (B) Falta de difusión; (C) Falta de asesoría legal para las familias; (D) Falta de utilidad para algunos casos; (E) Falta de prospectividad. A continuación detallamos cada problema.

A. FALTA DE IMPLEMENTACIÓN

En términos generales, parece que el principal problema que tiene la figura de la DEAPD en México es su falta de implementación. El magistrado Luis Efrén Ríos ve el tema de la implementación como un reto a resolver:

“Entonces me parece que ese es el principal reto, porque durante los últimos años tanto a nivel local como a nivel federal tenemos ya una legislación suficientemente relevante para poder enfrentar los problemas prácticos que tienen las familias a la hora de defender sus derechos de personalidad jurídica que impactan un sinnúmero de derechos no solamente patrimoniales, también sucesorios, también sociales, civiles e incluso políticos”.

Los datos de solicitudes y sentencias respecto de la DEAPD, el problema de la desaparición es masivo en comparación a los reducidos números de solicitudes presentadas y resoluciones obtenidas hasta hoy. Esto parece mostrar que a la figura le falta aumentar su velocidad de implementación para realmente servir como un mecanismo efectivo de protección de derechos.

Una causa de los problemas de implementación podría ser la falta de recursos y el aumento de una carga procesal como lo mencionó la especialista María Elizondo. Sin embargo, no conocimos de primera mano este problema de voz de los jueces y los poderes judiciales.

B. FALTA DE DIFUSIÓN

Un problema recurrente que tanto especialistas, operadores y las familias han identificado es la falta de difusión o publicidad de la DEAPD. A la creación de la figura y de la ley no ha seguido un proceso que permita que los posibles usuarios conozcan la figura y sus beneficios. Esta falta de difusión afecta a casi todas las partes involucradas en el funcionamiento de la figura. En primer lugar, afecta el conocimiento que pueden tener las familias para usar la figura en su beneficio. En segundo lugar, afecta a las y los jueces porque desconocen la figura y por lo tanto no llevan buenos procedimientos. Y, en tercer lugar, afecta a las autoridades, quienes no cumplen las sentencias o lo hacen con reticencias o de forma muy tardada. Esto afecta en última instancia los derechos de las familias.

C. FALTA DE ASESORÍA LEGAL PARA LAS FAMILIAS

Además de la falta de difusión que impide que la mayoría de las familias accedan a los beneficios de esta figura, las pocas familias que sí la conocen se enfrentan al problema de involucrarse en un procedimiento sin la debida asesoría legal.

D. FALTA DE UTILIDAD PARA ALGUNOS CASOS

Un problema de la DEAPD es su falta de utilidad para que las familias accedan a ciertos beneficios con una resolución de este tipo, por lo que muchas familias prefieren obtener una declaración por presunción de muerte.

E. FALTA DE PROSPECTIVIDAD

Para terminar con los problemas generales, queremos llamar la atención a un problema que sufren las familias por la misma naturaleza del crimen. Este problema es la falta de prospectividad de las familias sobre cómo evolucionará su situación con el paso del tiempo. Es decir, es natural que las familias no piensen de forma inmediata en el tema de la DEAPD, porque la prioridad es siempre la búsqueda en los momentos inmediatos después de la desaparición.

(2) PROBLEMAS CON LAS LEYES DE DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA

Respecto a problemas con las leyes de DEAPD hemos identificado cuatro problemas: (A) falta de claridad en la competencia; (B) restricción en los delitos por los que procede la DEAPD; (C) personas legitimadas para presentar la solicitud; (D) ausencia de recursos jurídicos.

A. COMPETENCIA

Algunas familias que han intentado tramitar la DEAPD se han enfrentado al problema de la competencia, es decir, ¿a cuál jurisdicción (federal o estatal) pueden o deben acudir con su solicitud? Por ejemplo, sabemos del caso de Alejandra Díaz, quien intentó en 2020 tramitar un procedimiento de DEAPD en Guanajuato, donde el Juez de Distrito emitió una resolución de incompetencia en razón de fuero. Es importante recalcar que en Guanajuato no existía una ley local de DEAPD al momento en que se presentó la solicitud.

Esto representa un obstáculo porque las familias no tienen la certeza, en los casos en que no hay una ley local, de a qué autoridad judicial pueden acudir. En teoría, como vimos antes, ante la ausencia de una legislación local, la ley general podría entrar de forma supletoria, por lo que los juzgados locales podrían usarla para suplir la ausencia de legislación. Por ejemplo, en el caso de Alejandra, el Juez de Distrito debió tomar en cuenta la falta de una ley local y resolver sobre la declaratoria en lugar de dejar a la familia en un estado de completa indefensión.

B. RESTRICCIÓN POR LOS DELITOS EN QUE SE PUEDE SOLICITAR LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA

Otra de las problemáticas identificadas es que la ley establece que la solicitud de DEAPD se puede pedir solo por los delitos de desaparición. Esto es entendible hasta cierto punto, porque la figura de Declaración Especial de Ausencia está ligada al delito de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares. Sin embargo, puede generar el problema de que la solicitud se puede bloquear cuando los delitos por los que se solicita la declaración no son específicamente los de desaparición. Además, la misma ley habla solamente de Fiscalía Especializada en Delitos de Desaparición Forzada, lo que puede limitar a los jueces para establecer la competencia solo por estos delitos y dejar fuera otro tipo de delitos relacionados que han sido tipificados de manera diversa, como secuestro, privación de la libertad, trata sexual o laboral de personas etc. La asesora jurídica de la CEAV, Karla Carrillo ha identificado este problema:

“...Por ejemplo asuntos que están en SEIDO en secuestro, pues hay personas que si bien está tipificado por secuestro, pero se desconoce el paradero de esa persona, ahí si hay jueces que admiten otras que desechan porque no es una fiscalía especializada, ...la situación nos está rebasando dada la problemática del fenómeno de la desaparición...”

C. NECESIDAD DE DENUNCIAR, REPORTAR O PRESENTAR QUEJA PARA ACCEDER A LOS BENEFICIOS DE LA DEAP

El requisito de presentar una denuncia, queja o reporte antes de poder hacer la solicitud de DEAPD puede dejar fuera de los beneficios de la DEAPD a las familias de personas que hayan desaparecido, pero que por miedo a amenazas o represalias, no hayan presentado una denuncia o reporte ante las instancias competentes. Hay muchas familias que ante el peligro que viven en sus comunidades tienen que desplazarse. Un ejemplo de cómo se puede resolver este problema ya lo podemos ver en la legislación de Jalisco en materia de DEAPD, en donde ya no se pone como requisito, sino el juez solicita se inicie una denuncia por desaparición después de que se presentó la solicitud.

D. FALTA DE ARMONIZACIÓN DE LEYES EMITIDAS PREVIO A LA PUBLICACIÓN DE LA LEY GENERAL

Algunas leyes fueron emitidas antes de la Ley General. Estas leyes que fueron muy avanzadas en su momento ahora parecen generar algunos problemas. Por ejemplo, en el caso de la ley estatal de Chihuahua en la materia se han identificado dos problemas respecto de las personas legitimadas para presentar la solicitud, el primero es la obligación que tienen ciertas autoridades, en específico el Ministerio Público para iniciar la DEAPD, independientemente de que sea solicitada por los familiares y el segundo problema es la existencia de un orden de prelación de quiénes pueden solicitar la declaración. La abogada Ruth Fierro, directora del Centro de Derechos Humanos de las Mujeres nos relata el porqué no le gusta el deber del Ministerio Público en aquella entidad para solicitar la DEAPD:

“la ley especial en Chihuahua dice que es el Ministerio Público quien debe iniciar la solicitud a los tres meses, a diferencia de la ley federal que habla de que el Ministerio Público puede hacerlo a solicitud de la persona que denuncia. Aquí es simplemente una facultad que tiene el Ministerio Público sin que se lo solicite la familia..”

Respecto al orden de prelación, la ley de Chihuahua establece que está primero la persona cónyuge o concubina o concubinario, luego los descendientes, y después los ascendientes. Dicho orden de prelación puede tener como consecuencia el ocasionar conflictos entre los familiares de la persona desaparecida, como nuevamente refiere la abogada Ruth Fierro:

“Hablo de lo que pasa en muchas ocasiones. Como ustedes saben suele suceder que muchas veces con el transcurso del tiempo de que ha ocurrido la desaparición, las que permanecen con más constancia en la búsqueda son las madres, y muchas veces las esposas, los esposos, o las parejas, concubinos o concubinas, pues después de algunos años, muchas de ellas pues retoman su vida sentimental, de pareja, etc. Entonces acá resulta, que muchas veces cuando han pasado ya varios años de la desaparición y se quiere empezar la declaración especial de ausencia, la madre la quiere iniciar, pero, como ven, es la tercera, bueno, el cuarto si uno toma en cuenta al Ministerio Público; es el cuarto lugar para poder empezar. Entonces la madre tiene que buscar a la que fuera o que es la esposa o la pareja, que algunas veces incluso se ha ido ya a otra ciudad. Entonces tiene que conseguir que ella inicie el trámite, muchas veces por supuesto, esta persona pues no quisiera involucrarse ya en ese trámite legal.”

(3) PROBLEMAS CON JUECES Y PODERES JUDICIALES

Después de las entrevistas y los conversatorios, hemos identificado seis problemas al nivel de jueces y poderes judiciales: (A) Incumplimiento del principio de celeridad; (B) Desconocimiento de la figura y del procedimiento; (C) Falta de uso de las medidas cautelares; (D) Proactividad mal enfocada; (E) Abandono a las familias y asesores en actuaciones y ejecuciones de resoluciones; (F) Falta de homologación de criterios. En este apartado también profundizamos en cada uno de estos problemas.

A. INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE CELERIDAD

Especialistas, operadores y familias concuerdan en que el poder judicial no respeta el principio de celeridad que establece la ley, y son pocos los comentarios de resoluciones de DEAPD obtenidas dentro del plazo que marca la ley. Algunos operadores afirman que estos retrasos ocurren desde el inicio del procedimiento, así lo dice la asesora jurídica Anahí Cordova:

“Nos encontramos con diversos retrasos en el procedimiento por parte de la autoridad jurisdiccional. Por ejemplo, el primer retraso es cuando se inician las diligencias, es decir, se presentan en el juzgado competente y tardan en iniciarlas de dos a tres semanas y media. Posteriormente, cuando se acude al órgano jurisdiccional para solicitar los oficios que debieron ser ordenados, mencionan “no, pues vengase aquí de dos a tres semanas”. Lo anterior, implica esperar varias semanas para poder empezar a publicar con las diversas dependencias los edictos correspondientes. En el caso de las víctimas no todas entienden que el trámite se retrasa por uno sino por parte de la autoridad jurisdiccional.”

En el mismo sentido, otro problema que aumenta los tiempos de los procedimientos son los errores al acordar cuestiones en el juicio. Esto ocurre cuando las familias o el asesor jurídico solicitan una cosa al juzgado, pero éste termina acordando una muy distinta. Algunos operadores piensan que el problema de la tardanza en los procesos tiene que ver con la falta de conocimiento del proceso y de la figura.

B. DESCONOCIMIENTO DE LA FIGURA Y DEL PROCEDIMIENTO

Especialistas señalan que los problemas con los jueces en materia de DEAPD parecen tener que ver más con el desconocimiento de la figura y de la ley que con una “mala intención”.

Este problema del desconocimiento de la ley es transversal porque cruza varios niveles y parece tener su origen en la falta de difusión y publicidad de la ley en general. La falta de conocimiento de la figura también influye en otros problemas como la falta de uso de las medidas cautelares para proteger los derechos de las familias desde el inicio del procedimiento o la proactividad mal enfocada al pensar que el trámite del procedimiento debe ser igual al de las figuras tradicionales de declaración de ausencia y presunción de muerte.

C. FALTA DE USO DE LAS MEDIDAS PROVISIONALES Y CAUTELARES

El desconocimiento de la figura de DEAPD hace que los juzgados no protejan los derechos de las familias por medio de las medidas cautelares establecidos en la ley. Sin embargo, hay casos en que las familias solicitan de manera expresa alguna medida cautelar en el escrito de solicitud de la DEAPD y el juzgado realiza interpretaciones restrictivas para no otorgarlas. Por ejemplo, en un juicio de DEAPD en el ámbito federal en juzgados de la Ciudad de México, el juez primero desechó la solicitud porque consideraba que al familiar de la solicitante (la persona desaparecida) no le asistía el carácter de persona desaparecida. Este primer desechamiento fue combatido en amparo por una asesora de la CEAV quien logró que se dejara insubsistente dicho acuerdo y se dictara otro. En este caso se pedía “la suspensión

en forma provisional, de cualquier acto judicial, mercantil, civil, administrativo o cobro extrajudicial, en contra de la persona desaparecida, derivado de las obligaciones de pago que esta tenía a su cargo, por los créditos que enlista, así como de aquellas obligaciones derivadas del cumplimiento de contratos de prestación de servicios profesionales que hubiese celebrado la persona”.

El juez cita el artículo 16 de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia y luego niega las medidas con el argumento de que lo que solicitaban “no encuadra dentro de la hipótesis normativa para su otorgamiento”. Este es un claro ejemplo de la falta de entendimiento del propio poder judicial federal respecto a la figura de la DEAPD. Lo anterior, lo diagnosticó de manera adecuada la abogada Ruth Fierro:

“Por un lado, no toman en cuenta la importancia que tiene la celeridad del proceso y por el otro, no tienen iniciativa en dictar las medidas cautelares y provisionales, para proteger a las familias, pero si para entorpecer el procedimiento.”

D. PROACTIVIDAD MAL ENFOCADA/FALTA DE PROACTIVIDAD

Un problema muy recurrente e interesante para las personas defensoras de derechos humanos tiene que ver con una falta de proactividad y en los casos en los que las y los jueces son proactivos, dicha “proactividad” está mal enfocada con respecto a la DEAPD. Ruth Fierro, la directora del Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, tiene muy identificado este problema por la gran experiencia de litigio que tiene el Centro en Chihuahua. Los jueces solicitan diligencias, ordenan búsquedas, mandan pedir la última dirección de la persona desaparecida a los servicios públicos y ordenan estudios socioeconómicos para dar gratuidad a los edictos (cuando son gratis por la misma ley); es decir, las autoridades jurisdiccionales se enfocan en cuestiones ya sea mínimas y formalistas, o bien se salen del espectro de sus facultades establecido en la norma, generando un retraso significativo en los procesos y obstaculizando el ejercicio de los derechos de las personas solicitantes. Esto puede explicarse en parte por el desconocimiento de los jueces sobre los aspectos especiales de la DEAPD, su naturaleza y alcances, en comparación con las figuras tradicionales.

Esto genera toda una serie de problemas en la práctica. Los recursos que existen no son los más adecuados para hacer frente a la proactividad mal enfocada de las y los jueces, por lo que estos problemas no se pueden combatir de manera ágil y eficaz y el resultado son procesos demasiado largos:

“Nosotras podríamos apelar y decir “no, eso no te corresponde conforme a la ley general”. Sin embargo, los que litigan saben lo muy tardado que es que se resuelva una apelación. Entonces, en general decimos bueno, es más rápido que contesten estos servicios públicos, a apelar; pero a lo largo del proceso hay un montón de cosas iguales que van pidiendo los jueces, y que a la larga terminan haciendo procesos enormemente largos. Algunos procesos que no debían llevar más de tres meses, de seis meses, tenemos casos que llevan hasta tres años de trámite.”

Asesores de la CEAV identifican este problema también. Para ellos, esta proactividad de las y los jueces destruye en la realidad lo que formalmente es una diligencia de jurisdicción voluntaria y tiene como consecuencia el retraso del juicio:

“A pesar de ser unas diligencias de jurisdicción voluntaria estamos teniendo una controversia con las autoridades jurisdiccionales que resuelven este tipo de asuntos, pues porque no nos acuerdan favorable, porque retrasan todo el proceso lejos de auxiliar a las víctimas indirectas, pues hacen que todo se haga más tardado. Y pues sí es una problemática sobre todo en esta materia.”

Por otro lado, nos referimos a una falta de proactividad pues hay situaciones en las que las y los jueces podrían tomar la iniciativa para darle celeridad a los procesos, pero no lo hacen, como lo comentó un asesor de la CEAV en el caso de requerimientos para aclarar información:

“Afortunadamente hay algunos jueces que están tratando de promover lo más rápido posible en materia federal, pero si hay jueces que no están todavía en esa misma línea y nos retrasan un poquito el procedimiento. A nosotros nos convendría de alguna manera, independientemente de la carga de trabajo que tenemos nosotros, que nos estén requiriendo sobre “oiga, específicamente esto”.

E. FALTA DE APOYO A LOS FAMILIARES PARA TRÁMITES Y EN LA EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES

Otro problema de los poderes judiciales es la falta de apoyo para que asesores y familiares puedan realizar ciertas acciones necesarias para el avance del trámite de la DEAPD o para la ejecución de las resoluciones. La siguiente cita es un claro ejemplo de a lo que se enfrentan los asesores de las familias de las personas desaparecidas ante la indiferencia de los juzgados en esta materia:

“Ahora, yo cuando tengo una resolución de la DEAPD y solicito al juez, que cause estado y sobre todo para efecto de poder ejecutar la misma resolución, se hagan las publicaciones pertinentes, en este caso, en la Gaceta Oficial del Estado, en la Comisión Ejecutiva Estatal de Víctimas, Comisión Estatal de Búsqueda, en el poder judicial, así como una inscripción en el Registro Civil, pero me dicen que no ha lugar porque en la resolución, en los puntos resolutive, no lo ordenaron. Entonces, pues ahí es donde digo, bueno, ¿y entonces?, la ley lo prevé, te dice el artículo tal que eso se debe hacer. Si bien no te está diciendo, “gírese oficio” como tal, como ellos quieren que diga en la ley, pero por simple deducción, por simple analogía creo yo que en esa parte nos podría apoyar el órgano jurisdiccional y no lo está haciendo.”

F. FALTA DE HOMOLOGACIÓN DE CRITERIOS

Por la novedad de la figura y por la falta de procedimientos llevados al conocimiento de las autoridades jurisdiccionales, aún no existe jurisprudencia que permita homologar criterios. En entidades donde ya tienen experiencia con la figura, como el caso de Coahuila, las organizaciones y las especialistas ya identificaron esta problemática y, en este caso, lo que funcionó fue sentarse directamente con el poder judicial y homologar criterios en el estado.

Las consecuencias más graves de la falta de homologación consisten, sobre todo, en la disparidad de resoluciones que se pueden emitir por parte de las y los jueces que conocen de las solicitudes de DEAPD. Dicho de otra forma, se pueden obtener criterios e interpretaciones tan protectores, como desfavorables frente a situaciones similares, provocando tratos diferenciados y un ejercicio desigual en los derechos de las y los familiares.

(4) PROBLEMAS CON AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

Después de las entrevistas y los conversatorios, hemos identificado seis problemas con las autoridades administrativas: (A) Problemas en la publicación de edictos; (B) Negativa de autoridades federales a obedecer a jueces del fuero común; (C) Falta de respuesta o tardanza en responder a requerimientos judiciales; (D) Inefectividad de los medios de coerción; (E) Falta de arreglos institucionales formales; (F) Falta de coordinación entre distintos niveles de gobierno.

A. PROBLEMAS EN LA PUBLICACIÓN DE EDICTOS

Por regla general la publicación de los edictos está sujeta a un pago de derechos por parte de las personas interesadas, sin embargo, dentro de la legislación de DEAPD está expresamente señalado que todo el procedimiento debe ser sin costo alguno para las familias. Contrario a esta disposición, y como ya se señaló con anterioridad, una de las problemáticas identificadas es que las autoridades tanto administrativas como jurisdiccionales solicitan la realización de estudios socioeconómicos a las y los familiares para que la gratuidad de los edictos sea procedente.

También se encuentra el problema de que los juzgados se pueden equivocar al momento de emitirlos o bien, existen muchos formalismos que deben ser cubiertos para su publicación, por ejemplo, el Juez Faustino Gutiérrez señaló el retraso de la publicación de los edictos debido a los requisitos establecidos por el Diario Oficial de la Federación:

Y la verdad nosotros no hemos tenido prácticamente ningún problema en cuanto al trámite, en cuanto a lo que a nosotros corresponde, lo único que se puede decir un poquito más tardado es la publicación de los edictos en el Diario Oficial de la Federación, porque los requisitos de los edictos a veces son muy formalistas. Nos regresan el edicto por algunas cuestiones de pronto que dice uno, "oye, por una palabra me lo estás regresando, pues ya publícalo". En ocasiones nos regresaron un edicto porque tenía unos artículos ahí, decía "la", "el" y que no se permitían ese tipo de frases y yo: "pues por eso, elimínalo y publícalo". Ese es el mayor retraso que tenemos nosotros, esa publicación de los edictos en el Diario Oficial.

B. NEGATIVA DE AUTORIDADES FEDERALES A OBEDECER A JUECES Y JUEZAS DEL FUERO COMÚN

Este problema lo encontramos muy claro en la participación de la licenciada Ariana Denise en el segundo conversatorio. En este caso el ejemplo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual se negó a reconocer la autoridad de un juez del fuero local en materia de DEAPD. En este caso el IMSS usó el pretexto de que la DEAPD debería ser emitida por un juez federal para negarse a cumplir con un mandato judicial:

En este caso particular como la persona desaparecida trabajaba en la Comisión Federal de Electricidad. Es decir, que trabajaba en una patronal que contaba con seguridad social, nosotros solicitamos girar un oficio al Instituto Mexicano del Seguro Social y como efecto definitivo el reconocimiento de una pensión por orfandad. Los numerales 124, 134 y

137 Bis de la Ley del Seguro Social, reconocen ya la posibilidad de otorgar estos derechos a los familiares de las personas desaparecidas a través de la DEAPD.

[...]

Sin embargo, nos encontramos con esta negativa de parte del seguro social, con requerimientos de información. Por ejemplo, en un primer oficio la juez envía nombre completo, número de seguridad social de la persona desaparecida, y el seguro social no realiza el registro, requiere mayor información y niega entonces el acceso a ese derecho a la salud. Y así recurrentemente, complementamos la información que había sido requerida, y esta entidad, el seguro social, responde que no puede otorgar la seguridad social si no es mediante una DEAPD emitida por un tribunal federal.

C. FALTA DE RESPUESTA O TARDANZA EN RESPONDER A REQUERIMIENTOS JUDICIALES

Un problema muy común con las autoridades administrativas en materia de DEAPD parece ser la falta de respuesta o la respuesta tardada de estas autoridades a los requerimientos del juez o jueza, lo que provoca que los procedimientos tomen más tiempo. Un asesor jurídico identificó esto como uno de los principales obstáculos que enfrenta la figura de la DEAPD.

Los principales obstáculos son en primer lugar la dilación que se da en situaciones específicas, pues que el órgano jurisdiccional al girar los oficios las autoridades no responden, o se tardan en girar los oficios, o definitivamente el órgano jurisdiccional requiere que le estemos promoviendo cada cierto tiempo.

Este parece ser un problema muy recurrente por lo que se retrasa el trámite de la DEAPD. Otra asesora dio un muy claro testimonio de este problema:

Porque se daba la situación de que a mí asesor me pedían que yo pidiera a la autoridad a la CNB, a la misma Fiscalía General de la República, a los MPs, siendo que el juez tiene toda la facultad de poder pedirlos e incluso apercibirlos, para poder obtener y tener en tiempo y forma la información requerida, porque también ese es otro de los retos de que se dificulta o se puede tornar más lento el trámite debido a que las autoridades no cumplen en los tiempos o en las formas en que se solicitan, en este caso con algunos MPs hemos llegado a tener situaciones de copias de la indagatoria que no

las certifican bien que como son muchos tomos pues no tienen hojas o no tienen personal para poder sacar el material entonces esas cuestiones son las que van atrasando el trámite.

Pero no son solo los asesores jurídicos los que se tienen que enfrentar al incumplimiento de estas obligaciones legales. El Juez de Distrito de Tamaulipas, Faustino Gutiérrez también mencionó que ha sido el único problema que él enfrentó en el trámite de las cuatro DEAPD que ha resuelto en su juzgado:

En uno de los casos tuvimos un pequeño problema con una de las oficinas del Registro Civil aquí en el estado, porque la oficial del registro civil insistentemente me decía que no podía cumplir con la resolución porque la persona tenía que hacer un pago de derechos. Y fácilmente lo requerí como tres o cuatro veces hasta que le dije 'oiga, cumpla por favor con la sentencia, que entienda que la ley dice que es gratuito, por favor, cumpla' porque en todos los oficios me decía: 'le recuerdo señor juez que debe hacer un pago de derechos la persona' y entonces yo le decía, en la última ocasión así como que no sabía cómo decirle ya: 'por favor, entienda que la ley establece que el trámite es gratuito, hágalo de inmediato'. Se lo ordenamos de inmediato, después vino la oficial del registro civil, ya después comprendí porque no cumplía la sentencia, la persona pues no era abogada, de entrada. Decía que ella no sabía de estos trámites, pero le decía 'pero es que en el oficio yo le explicaba'

D. INEFECTIVIDAD DE LOS MEDIOS DE COERCIÓN

Otro problema que parece ser recurrente con las autoridades administrativas es la falta de medidas de coerción lo suficientemente fuertes (o la negativa a usarlas) por parte de jueces para que las autoridades administrativas cumplan con los requerimientos judiciales. Ni las multas o los apercibimientos parecen ser suficientes para asegurar el cumplimiento rápido de las obligaciones que tienen las autoridades administrativas. Esto es claro en palabras de dos asesoras jurídicas:

Entrevistador: ¿Les ha tocado ver alguna imposición de multas en relación con la falta de cumplimiento de los requisitos del procedimiento?

Asesora 1: Yo sí, requirió el juzgado décimo primero de distrito al seguro social sobre información laboral de mi representado, la persona ausente pero pasan 3 meses y no responde, vuelve a emitir un acuerdo en donde dice

“te concedo 15 días y si no te voy a imponer una multa”. Cuando hay algún tipo de apersonamiento las autoridades como que si actúan de manera más rápida pero [inaudible] la necesidad de apercibir a las autoridades porque también hay mucha omisión en dar respuesta a los requerimientos.

Asesora 2: A mí me ha tocado que desde un inicio piden la información con apercibimiento y contestan cualquier cosa, no lo que les está solicitando el juez y no hacen efectivo el apercibimiento, pero le dicen “esto no es lo que te pedí, sigue en efectos” pero a partir, como que les dan prórroga sí me ha tocado pero que hagan efectivo el apercibimiento no me ha tocado.

E. FALTA DE ARREGLOS INSTITUCIONALES FORMALES

En este punto queremos llamar la atención hacia la falta de solución a los problemas de “arreglo institucional” para la efectividad de la DEAPD. Es decir, hablamos de la falta de armonización legislativa, reglamentaria y operativa para que la DEAPD pueda dar los beneficios para lo cual fue creada. El relato de la abogada Ruth Fierro del CEDEHM con el INFONAVIT es claro en este aspecto: La experiencia con temas de la DEAPD data de tiempos en que el único fundamento legal que se podía citar ante las autoridades era la Ley General de Víctimas, por lo que el CEDEHM intentaba entonces que el INFONAVIT suspendiera el cobro de créditos a los familiares de las personas desaparecidas. La solución en aquel entonces fue un “arreglo” extraoficial de suspender los créditos pero sin ningún documento de por medio que respaldara o diera certeza jurídica a las partes.

Por ejemplo, recuerdo bien haber hecho varios escritos solicitando, así nada más, una petición a INFONAVIT de que suspendiera los créditos hipotecarios. Y la verdad es que la primera vez tardaron un poco en contestarnos, porque no sabían qué contestarnos, fundamentaba ahí por qué se tenía que suspender, o por qué se debía de suspender, por qué no sería justo o de acuerdo con los derechos de las víctimas el seguir cobrando, claro además explicaba el contexto. Y entonces nos contactaron, y bueno, llegamos a encontrar alguna solución. Con esto no nos contestaron por escrito, no nos contestaron de manera fundada y motivada, pero sí llegamos como a un acuerdo extraoficial de suspender los créditos por ejemplo. Todo esto sin ningún documento como tal por escrito.

Sin embargo, como hemos visto las familias siguen teniendo problemas con las autoridades administrativas. La falta de proactividad de estas autoridades también es un problema porque los arreglos institucionales a nivel reglamentario y operativo no llegan para resolver

los problemas que llegan a surgir una vez que son emitidas las declaraciones especiales de ausencia.

F. FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

Los problemas de las familias no terminan una vez que se emite una declaración especial de ausencia. Una vez emitida, las familias tienen que enfrentarse a problemas con las autoridades administrativas, para que se pueda cumplir con lo que establecen las resoluciones de declaración especial de ausencia. Hay una falta de coordinación interinstitucional a nivel local para que las autoridades obligadas a cumplir con la resolución, efectivamente la cumplan, lo que obliga a los familiares a presentar otros recursos que van más allá de la propia solicitud de la DEAPD para luego hacerla efectiva en casos concretos ante juntas locales (para casos laborales), ante INFONAVIT y FOVISSSTE (para casos de vivienda o seguridad social), ante bancos (para casos crediticios y financieros), ante hacienda (para casos fiscales), entre otros.

Un ejemplo muy claro de esto es la falta de coordinación entre instituciones de distintos estados. Esto se puede ver en el siguiente relato de una asesora jurídica que llevó un caso de DEAPD en Nuevo León para un solicitante que residía en la Ciudad de México:

Y también otra cuestión que a mí me sucedió, son los registros civiles, una víctima tramita, se tramita a nivel federal pero en Nuevo León con residencia en Nuevo León, en un juzgado allá, porque allí fueron los hechos y la víctima así lo decidió tramitarlo allá, la víctima su lugar de nacimiento de la persona desaparecida era en un lugar distinto, entonces cuando ya se emite la declaración de ausencia el juez ha tenido allí unas situaciones con el registro civil de la Ciudad de México, el juez de Nuevo León, para poder hacer la inscripción de la declaración de ausencia, porque algo hay ahí en los sistemas del registro civil que no están, no tienen la comunicación o el mismo sistema, entonces son ahí retos de cuando ya están los puntos de la declaración de ausencia.

(5) PROBLEMAS CON PARTICULARES

Además de los problemas ya mencionados, las familias también tienen que enfrentarse a obstáculos que ponen otras personas o instituciones que se niegan a reconocer los derechos que establecen la DEAPD. Encontramos tres casos: las personas empleadoras y acreedoras de la persona desaparecida, así como las entidades financieras (como los bancos).

A. FALTA DE CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN POR PARTE DEL EMPLEADOR DE LA PERSONA DESAPARECIDA

Conocimos por el relato de María Elena en Coahuila, que con la anterior ley de declaración especial de ausencia, las empresas que empleaban a personas desaparecidas se ampararon para no cumplir con las resoluciones en materia de DEAPD. La ley establecía que la empresa de la persona desaparecida estaba obligada a pagar los salarios mientras la persona siguiera desaparecida. Sin embargo, según María Elena, ninguna persona asumió ese mandato en Coahuila, solo el gobierno para el caso de sus trabajadores:

Desgraciadamente, aquí ninguna empresa asumió ese mandato de la ley. Quien lo asumió fue nada más el gobierno, cuando se trataba de policías municipales o estatales, quien ha seguido pagando el sueldo de los trabajadores. Las empresas se ampararon, las empresas, en algunos casos, de mis compañeras, las mismas empresas, o sea ahora la empresa las demandó a ellas por haber demandado a la empresa por una DEAPD.

A pesar de que este caso no trata sobre la actual ley de DEAPD en Coahuila o la ley federal, es importante identificar este comportamiento de parte de las empresas ante una ley que beneficia a las familias de las personas desaparecidas. Este caso también se relaciona con la ineffectividad de las medidas de coerción que señalamos en un apartado anterior. Las empresas en Coahuila prefirieron pagar una multa antes que cumplir con una resolución y la ley.;

En mi caso, en el caso de Hugo, a la empresa se le notificó una multa, una primera multa, multa que la empresa pagó. Se hizo acreedora la empresa a la segunda multa, la empresa volvió a pagar la multa. Entonces, ¿cómo es posible que las empresas prefieran pagar una multa al mismo gobierno --porque las multas son pagadas en la junta de recaudación de rentas del estado-- a cumplir con un mandato que hay en la ley sobre el pago de los salarios al trabajador?

B. HOSTIGAMIENTO DE ACREEDORES

Un problema relacionado con particulares puede ser la negativa de las personas acreedoras a dejar de hostigar a los familiares de una persona desaparecida para seguir cobrando las deudas contraídas. El caso de Alejandra Díaz muestra esto:

El otro impacto que quiero mencionar y que nos ha sucedido en todas estas semanas incluso ya con medidas cautelares y oficios repartidos a los acreedores es el hecho de que los mismos acreedores ahora con todo y su oficio se presentan en la casa de la familia, para pedir que expliquemos de qué se trata el instrumento. Dentro de todo este proceso, de alguna forma los documentos que se han expedido tienen características, por lo menos desde mi punto de vista, muy prácticas para poder ser entendidas por las familias. De tal manera que o los acreedores no quieren enfrentar esa realidad o siguen en la negación de que se debe seguir cobrando a una persona desaparecida por encima de cualquier otro elemento. Entonces esta parte de acoso por parte de los acreedores también es un elemento que día a día estamos soportando como familia. Todo hace un ambiente de alguna forma que mentalmente, psicológicamente y hasta espiritualmente pues también quebranta a muchos de los miembros.

Como se desprende del relato, en este caso ni las medidas cautelares ni los oficios del procedimiento de la DEAPD lograron evitar que los acreedores siguieran hostigando a la familia. Es necesario considerar qué recursos o medidas se pueden usar cuando esto sucede para proteger y garantizar los derechos de las y los familiares.

C. NEGATIVA DE ENTIDADES FINANCIERAS A RESPONDER REQUERIMIENTOS JUDICIALES.

Otro problema a que se enfrentan las familias es a la falta de respuesta de las entidades financieras, o bancos, cuando se les requiere información sobre las cuentas que tenían o podían tener las personas desaparecidas. Este parece ser un obstáculo regular a decir del siguiente testimonio:

Otro obstáculo que encontramos normalmente es cuando a través del juzgador se solicitan informes a las entidades bancarias, a efecto de conocer si la persona desaparecida, por el paso del tiempo, aún tiene recursos dentro de estas cuentas para poder ser reclamados por parte del representante legal. Sin embargo, las instituciones bancarias también oponen resistencia a esta solicitud judicial de información, y pues nos encontramos en esa constante de requerir y de hacer exigible e, incluso, que se apliquen las medidas que el juez en ese momento está haciendo del conocimiento a esas instituciones bancarias.

(6) PROBLEMAS CON LA PANDEMIA

Por último, hay un problema coyuntural que ha afectado la tramitación de las declaraciones especiales de ausencia. Este problema ha sido identificado sobre todo por las y los familiares de las personas desaparecidas que participaron en los conversatorios. En primer lugar, Alejandra Diaz señaló en varios puntos de su relato cómo la pandemia ha paralizado los juicios de DEAPD:

A este punto, seguíamos todavía sin ley local en la materia. El 23 de septiembre de 2020 se ingresó el proyecto de DEAPD en juzgado de Distrito del fuero federal en Celaya, Guanajuato. Sin embargo, la espera buscando que el juez la radicara, fue corta e ineficiente. Debido a la propagación del COVID-19, las diligencias en los juzgados civiles eran casi nulas.

[...]

Nuevamente, las medidas sanitarias por COVID-19, más el puente Guadalupe-Reyes vinieron a frenar de tajo cualquier avance en los juzgados. En los primeros días del 2021, el endurecimiento de las medidas sanitarias en el estado, retrasaron en tres ocasiones las fechas para las audiencias del amparo.

María Elena también nos pudo relatar en el segundo conversatorio cómo la pandemia ha parado los casos en Coahuila;

Desgraciadamente se vino la pandemia, el caso hasta ahorita está parado, como lo menciono, desde el cinco de mayo de 2018 a la fecha no ha habido ningún avance. Tuvimos una reunión con el poder judicial aquí en Coahuila, donde se nombró a unos abogados, de oficio, especialmente que llevaran estas declaraciones de ausencia especiales, porque las de nosotros son las generales que había al principio. Pero como les digo se vino la pandemia y a raíz de la pandemia [inaudible].. a pesar de que ahorita el estado está en semáforo rojo, que hoy fue la reactivación de clases a nivel semipresencial, hasta ahorita no hemos podido lograr tener ni una audiencia con el gobernador, ni una reunión con el poder judicial, para saber cómo van estos casos. Yo de manera personal la semana pasada, la antepasada, fui y no encontré a quien iba a estar encargado de al menos aquí en Torreón, de llevar estas declaraciones de ausencia.

2.2 RECOMENDACIONES PARA LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS CON LA FIGURA DE LA DEAPD EN MÉXICO

(I) RECOMENDACIONES A NIVEL GENERAL

1. Aumentar la velocidad de implementación de la ley a nivel local y federal
2. Aumentar los recursos y las capacidades de los poderes judiciales para realizar más juicios en materia de DEAPD
3. Aumentar recursos y capacidades en las comisiones locales de atención a víctimas para poder informar y asesorar a familiares de víctimas de desaparición en materia de DEAPD
4. Generar una campaña o mecanismo de información sobre la figura de DEAPD entre familiares de víctimas, autoridades judiciales y administrativas
5. Crear un mecanismo para brindar asesoría jurídica de manera masiva e inmediata a las y los familiares de víctimas de desaparición
6. Aumentar las capacidades de las comisiones locales de víctimas para brindar asesoría jurídica personalizada y masiva a las víctimas
7. Realizar una armonización legislativa para aumentar la utilidad de la DEAPD en casos de créditos y pagos de AFORE.
8. Generar un mecanismo de información, identificación de necesidades y asesoría jurídica para los familiares que se active en los momentos inmediatos posteriores a la desaparición.

RECOMENDACIONES A NIVEL LEGISLACIÓN DE DEAPD

1. Resolver los problemas de competencia por medio de jurisprudencia o por medio de la expedición de leyes locales especiales en la materia.
2. Legislar o establecer por jurisprudencia el acceso a los beneficios de la DEAPD no solo en casos en que expresamente exista un delito de desaparición forzada sino también en casos de hechos que las fiscalías usualmente tipifican como secuestro o privación de la libertad.
3. Permitir que las familias accedan a los beneficios de la DEAPD sin la necesidad de tener que denunciar por el delito de desaparición.
4. Armonizar las leyes locales con los estándares mínimos establecidos por la ley general (o incluso la ley federal).

RECOMENDACIONES A NIVEL DE PODERES JUDICIALES

1. Capacitar a los operadores de los poderes judiciales sobre la importancia de respetar el principio de celeridad en este juicio.
2. Generar una capacitación masiva para dar a conocer la figura de DEAPD en los poderes judiciales estatales y el federal.
3. Sancionar a los jueces que no cumplan con el principio de celeridad sin causa justificada.
4. Establecer un mecanismo para vigilar el cumplimiento del principio de celeridad en materia de DEAPD al interior de los poderes judiciales estatales y en el federal.
5. Capacitar a los operadores del poder judicial sobre la importancia del uso de las medidas cautelares en el juicio de DEAPD.
6. Establecer mecanismos rápidos de impugnación que permitan hacer frente a los retrasos injustificados que producen los jueces en el proceso.
7. Establecer mecanismos administrativos dentro del poder judicial para aumentar el uso de apercibimientos y de sanciones para las autoridades que no respondan de forma correcta y rápida.
8. Aumentar la gravedad de las sanciones que el poder judicial puede usar con las autoridades o particulares que no respondan a los requerimientos judiciales de forma correcta y rápida.
9. Establecer el apoyo oficioso del personal del juzgado para realizar trámites y ejecutar resoluciones en favor de los beneficiarios de la DEAPD.
10. Homologar criterios a nivel local y federal sin esperar a la conformación de jurisprudencia.

RECOMENDACIONES A NIVEL DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

1. Generar acuerdos administrativos o mecanismos al interior del gobierno federal para que las autoridades administrativas respeten las sentencias de DEAPD de los poderes judiciales locales.
2. Imponer sanciones a las autoridades que retrasen el trámite de DEAPD.
3. Aumentar la fuerza o gravedad de los medios de coerción que tiene a su disposición el poder judicial para hacer cumplir los requerimientos judiciales.
4. Realizar una reingeniería administrativa respecto a las instituciones relacionadas con la DEAPD.
5. Generar un mecanismo de coordinación interinstitucional y entre distintos niveles de gobierno para solucionar los obstáculos burocráticos para que las familias accedan a los beneficios de la DEAPD.

RECOMENDACIONES A NIVEL DE PARTICULARES

1. Generar sanciones para los particulares que se nieguen a cumplir con una resolución de DEAPD o que hostiguen a las familias que han tramitado su DEAPD.
2. Generar un mecanismo de protección y vigilancia para las familias que sufren hostigamiento luego de haber tramitado su DEAPD por parte de acreedores.

RECOMENDACIONES A NIVEL COYUNTURAL

1. Reactivar los trámites y juicios de DEAPD por medio del uso de tecnologías de la información.