

PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO, A FIN DE EXHORTAR A LA FGR Y SUS HOMÓLOGAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, A LAS SECRETARÍAS DE SEGURIDAD FEDERAL Y POLICÍAS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES A IMPLEMENTAR EL PROTOCOLO ALBA, PARA LA BÚSQUEDA INMEDIATA, LOCALIZACIÓN Y RECUPERACIÓN DE MUJERES, ADOLESCENTES Y NIÑAS DESAPARECIDAS O NO LOCALIZADAS O DESAPARECIDAS EN EL PAÍS, A CARGO DEL DIPUTADO ELISEO COMPEÁN FERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ACCIÓN NACIONAL.

El que suscribe, diputado Eliseo Compeán Fernández integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la LXV Legislatura en la Cámara de Diputados con fundamento en lo señalado en los artículos 78, párrafo segundo, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 116 y 122, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 58 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de la Comisión Permanente la siguiente Proposición con Punto de Acuerdo, con base a las siguientes:

Consideraciones

Las desapariciones de mujeres y niñas obedecen a las dinámicas enraizadas en las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, que son causa y consecuencia de la violencia de género contra las mismas.¹ Como lo ha señalado la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Violencia Contra las Mujeres, sus Causas y Consecuencias, “aunque los asesinatos y desapariciones de mujeres son una manifestación especialmente dramática de la violencia y la discriminación que estas padecen, deben verse como distintas expresiones de una misma lógica de violencia que actúa de muchas otras formas.”²

Por su parte las Unidades de Prevención de la Violencia y el Delito de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana informaron que de acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, 748 mujeres han desaparecido durante el año en curso, es decir en solo cuatro meses de lo que va del año. De dicha cifra, el 46% de las desaparecidas se concentra en el Estado de México, Ciudad de México y Morelos.

Según datos del secretariado, en 2020 se abrieron 949 carpetas de investigación por el delito de feminicidio.

¹ Comité de Expertas del MESECVI. Recomendación General No. 2 'Mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio. (2018). Pág. 13

² Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Informe de Misión a México. E/CN.4/2006/61/Add.4 (13 enero 2006). Párr. 66

Durante 2021 se iniciaron 977 carpetas, de las cuales 12% corresponde a menores de 18 años y que la cifra aumentó con respecto al año previo, aunque el delito de feminicidio tuvo una baja de 29% en marzo pasado, con relación a agosto de 2021 cuando se alcanzó el máximo histórico.

Durante el Gobierno de Enrique Peña Nieto, del 1 de diciembre del 2012 y el 7 de marzo del 2015, se tiene registros de 2,418 mujeres desaparecidas y no localizadas.

Mientras que en lo que va del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, del 1 de diciembre del 2018 hasta el día de ayer, 7 de marzo, se contabilizaban 4,267 mujeres y niñas desaparecidas y no localizadas.

Por edad, los datos de la Secretaría de Gobernación indican que las mujeres jóvenes son las que más desaparecen.

Y es que las cifras oficiales indican que el rango de edad que agrupa el mayor número de casos de mujeres desaparecidas y no localizadas está entre los 15 y 19 años (5,522 casos). Le sigue en segundo lugar las mujeres entre los 20 y 24 años (2,591), mientras que en tercero se ubican las niñas entre los 10 y 14 años (2,312).³

Sobre los lugares con mayores registros, la base de datos de Gobernación precisa que en primer lugar histórico de casos está el Estado de México (4,119). Le siguen: Tamaulipas (2,560); Jalisco (1,637); Nuevo León (1,468) y Veracruz (1,232).

Lo que deja ver claramente que la desaparición de mujeres, niñas y adolescentes es una problemática que se ha incrementado en diversos Estados de la República Mexicana, en los últimos años, lo que constituye una violación a los Derechos Humanos como lo establece el artículo 1º de nuestra Constitución Política, que a la letra dice:

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

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad,

³ <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Desapariciones-de-mujeres-en-niveles-historicamente-altos-20210308-0008.html>

interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU Mujeres han considerado que las “desapariciones de mujeres a menudo están vinculadas con otras formas de violencia de género, como la violencia sexual, la trata o los feminicidios”.¹

El Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio señala que, durante 2019, un total de 3 mil 93 mujeres fueron reportadas como desaparecidas, de las cuales, 1, 816 fueron localizadas, 1277 aún no. Y de 2 mil 720 menores de edad que fueron reportadas como desaparecidas, 1,713 fueron localizadas, 1007, aún siguen desaparecidas. De acuerdo a datos oficiales actualizados al 6 de enero de 2020 por la Secretaría de Gobernación.⁴

Cada día se reporta la desaparición de 9 mujeres de entre 12 y 17 años, las adolescentes de entre 12 y 17 años concentran la mitad de los reportes de desaparición de mujeres en México. En la última década se ha reportado la no localización de 3 mil 241 de ellas.

La gran mayoría de las mujeres que han desaparecido y son localizadas, son resultado de la búsqueda incansable de las propias familias, de la lucha contra la autoridad que criminaliza a las dependencias, a los familiares y amigos, así como del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que brindan acompañamiento y asistencia jurídica a familiares de las mujeres desaparecidas.

Los recursos públicos destinados a la búsqueda de personas desaparecidas deberían orientarse a privilegiar el acompañamiento a las familias y a la investigación que permita la localización de las mujeres, niñas y adolescentes, facilitando el acceso oportuno a las cámaras de video vigilancia cuando éstas existan, el rastreo y localización inmediata de teléfonos móviles, entre otras acciones que pueden hacer la diferencia. Así mismo es importante la inversión para que todos los cuerpos encontrados sean debidamente identificados, sin errores, ni omisiones.

Frente a esta situación de desapariciones se han buscado mecanismos para localizar a las personas desaparecidas como es el caso del recurso que se puede llegar a interponer en caso de desaparición de mujeres o niñas, es el llamado “Protocolo Alba”. El Protocolo ALBA comenzó

⁴ <https://www.observatoriofemicidiomexico.org/copia-de-publicaciones>

a operar en Ciudad Juárez, Chihuahua en el 2003. Tiene como objetivo hacer una búsqueda inmediata y eficaz para localizar a mujeres y niñas desaparecidas, así como proteger su libertad personal e integridad.

Este se lleva a cabo en coordinación con los tres niveles de gobierno (municipal, estatal, federal) y se apoya en el involucramiento de la sociedad civil, medios de comunicación, organismos públicos y privados.

¿Cómo surgió el Protocolo ALBA?

El Protocolo ALBA lleva más de 15 años en operación y se implementó por primera vez en Ciudad Juárez, Chihuahua. Este programa, señalan autoridades, ha tenido un 98 por ciento de efectividad en esa entidad, por dichos resultados, su aplicación se ha extendido a otros estados de la república.

En el 2018, en el marco de la XXXV sesión ordinaria del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, se acordó la instalación del Protocolo Alba en las entidades federativas en las que aún no opera.

Aunado a esto, se acordó la creación de Comités Técnicos en las entidades federativas en las que no han sido creados y que ya cuentan con un Protocolo Alba en vigencia.

Cabe decir que el Protocolo Alba no opera en todo el país, sólo en algunos estados como: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Sonora, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Tlaxcala y Baja California.

Entre los señalamientos críticos que se han realizado es que el programa no goza de la coordinación que tanto señala el gobierno; un informe de la UNAM habla sobre la desigualdad en cuanto al funcionamiento, dado que hay estados cuyo protocolo no cuenta con comités técnicos lo cual no permite su correcta implementación.

Así mismo hay ausencia de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y en particular entre las instituciones de procuración de justicia y las instituciones especializadas en género.

El Protocolo Alba, que deberá, entre otros aspectos; implementar búsquedas de oficio y dilación alguna, como una medida para proteger la vida, la libertad y la integridad de la persona desaparecida; establecer un trabajo coordinado y sistematizado entre las diferentes autoridades para localizar a la persona desaparecida; eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho, entre los que se encuentran, exigir investigaciones o procedimientos preliminares, que le reste

efectividad a la búsqueda o haga imposible su inicio así como, priorizar las búsquedas en las áreas donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida, sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas de búsqueda, por lo que tratándose de la desaparición de mujeres, niñas y adolescentes, las diligencias citadas deberán ser más urgentes y rigurosas.

El Protocolo Alba tiene como objetivo prevenir y reaccionar sin dilación ante la búsqueda inmediata para la localización de mujeres, niñas y adolescentes, con la finalidad de proteger su vida, libertad personal e integridad, mediante un plan de atención y coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

Dicho protocolo cuenta con un Grupo Técnico de Colaboración, el cual se conforma por diversas dependencias federales y locales, las cuales tendrían que desplegar acciones oportunas para la localización de mujeres, niñas y adolescentes desaparecidas y que tendría que continuar operando hasta su localización.

El Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer-CEDAW, formuló nuevas recomendaciones que servirán de base para las acciones y políticas que deberán emprenderse en materia de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y niñas, enfatizó al recomendar; "adoptar medidas urgentes para prevenir las muertes violentas, los homicidios y las desapariciones forzadas de mujeres, incluso abordando las causas profundas de dicha violencia, incluida la violencia armada, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, los estereotipos discriminatorios, la pobreza y la marginación".⁵

Lo anterior señala la importancia que es establecer protocolos de búsqueda inmediata para mujeres, niñas y adolescentes desaparecidas, ya que representa estar en riesgo de sufrir daño grave en su integridad personal y en muchos casos, suele ser la antesala del feminicidio.

A pesar de que las 17 entidades cuentan con los mecanismos del Programa Alerta AMBER y el Protocolo Alba, éstos no son aplicados de forma correcta en ninguna entidad⁶, ya que, entre sus principales obstáculos destacan: 1) La activación de las fichas de búsqueda tarda hasta las 72 horas, 2) Falta de difusión, actualización y de seguimiento a las investigaciones, 3) No existen campañas de información sobre la activación de los protocolos, 4) Existe una revictimización y estigmatización de las víctimas, 5) Falta de acceso a la información sobre el seguimiento de la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, 6) las activaciones no son clasificadas adecuadamente y no se investigan, 7) No hay capacitación y sensibilización de las y los operadores de dichos instrumentos 8) Ausencia de un acompañamiento a las víctimas de

⁵ <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/07/comunicado-cedaw>

⁶ https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/papiit/cedaw/002_Desaparicion_24D_CEDAW_03022021.docx.pdf

familiares de personas desaparecidas y 9) No hay coordinación en la aplicación efectiva de los mecanismos.

No todos los estados cuentan con políticas y protocolos específicamente orientados a mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas, y donde existen la aplicación no es eficaz ni eficiente.

Estados con Protocolo Alba
1. Baja California
2. Campeche
3. Chiapas
4. Chihuahua
5. Ciudad de México
6. Coahuila de Zaragoza
7. Colima
8. Durango
9. Estado de México
10. Guanajuato
11. Guerrero
12. Jalisco
13. Michoacán de Ocampo
14. Sonora
15. Oaxaca
16. Puebla
17. Querétaro
18. Quintana Roo
19. San Luis Potosí
20. Sinaloa
21. Tabasco
22. Tlaxcala
23. Veracruz
24. Yucatán
25. Zacatecas

Es urgente que la instrumentación del protocolo Alba sea homogénea, y homologada, ya que hasta la fecha no es así, pues mientras que unos Estados se encuentran en etapa de diseño, otros tienen grado de avance sustantivo en su implementación, como lo es Chihuahua, en el que ha tenido una efectividad de 95 por ciento en localizaciones de mujeres y niñas, localizó a 355 mujeres que contaban con reporte de ausencia de 370 Protocolos Alba activados.

Hace varias semanas México volvió a prender sus alertas ante la desaparición de varias mujeres en el estado de Nuevo León. 26 continúan en paradero desconocido, cinco fueron halladas muertas en 2022. Cifras que revelan una dura realidad: al menos 10 mujeres son asesinadas cada día en el país.

El Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF) denunció que hay una ausencia de política estructural efectiva para su prevención, atención, sanción, erradicación y reparación integral. En México el promedio es de 10 mujeres asesinadas cada 24 horas.

Y como lo señala el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF) a pesar de que en México más de 20 estados ya tienen el Protocolo Alba , el cual es el mecanismo federal para la localización de mujeres con reporte de desaparición, así como con 20 Comités Interinstitucionales del Protocolo, gracias al acompañamiento a familiares de víctimas de desaparición, desde el OCNF identificaron los siguientes obstáculos importantes para la búsqueda eficaz de las mujeres, niñas y adolescentes en nuestro país⁷:

1. Falta de debida diligencia en la aplicación del mecanismo de búsqueda.
2. En algunos estados los Protocolos Alba manejan las desapariciones como "ausencias", "extravíos", o "no localización", por lo que no se reconoce el riesgo inminente que conlleva la desaparición de niñas, adolescentes, y mujeres.
3. En los casos en los que las víctimas son localizadas, en la mayoría quedan sin reconocerse, investigarse o sancionarse los posibles delitos contra ellas.
4. No hay una correcta estrategia para hacer de dominio público los protocolos para la búsqueda de mujeres, niñas o adolescentes, por lo que la falta de su difusión impide que las familias exijan su aplicación.
5. Descoordinación entre Fiscalías, la Comisión de Búsqueda Nacional, Comisiones Estatales de Búsqueda y otras autoridades que tienen la primera noticia de desaparición de niñas, mujeres y adolescentes, para implementar acciones de búsqueda inmediata dentro de las primeras 24 y 72 horas.
6. No se cuenta con Células de Búsqueda, ni con Policía Especializada o Grupos Operativos Estatales para la búsqueda inmediata.
7. Las primeras diligencias se siguen encaminado al envío de oficios, en lugar de priorizar el rastreo telefónico, identificación de cámaras, entrevista a testigos, investigación de redes sociales, intervención de policía cibernética, entre otras acciones.
8. Los dictámenes de las unidades de Análisis y Contexto, encargadas de identificar los contextos de violencia, modus operandi y patrones en la desaparición de mujeres, niñas y adolescentes, no son tomados en cuenta para el fortalecimiento

⁷ <https://www.observatoriofemicidiomexico.org/post/violencia-contra-las-mujeres-en-m%C3%A9xico-informe-del-ocnf-cdd-y-redtdt-al-comit%C3%A9-cedaw>

de líneas de investigación por parte del Ministerio Público. Es importante destacar que Jalisco y Estado de México cuentan con unidades de Análisis y Contextos, las cuales tienen estructura y están operando, sin embargo, es necesario fortalecerlas y que sean vinculantes.

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía la siguiente proposición con punto de acuerdo;

Punto de Acuerdo

Primero. -La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta con pleno respeto a la división de poderes y a la soberanía de las Entidades Federativas, exhorta respetuosamente a la Fiscalía General de la República y a las fiscalías generales de los 32 estados de la República a homologar y en su caso implementar el "Protocolo Alba", con referente al establecido en el estado de Chihuahua, para la búsqueda inmediata, localización y recuperación de mujeres, niñas y adolescentes no localizadas o desaparecidas en México.

Segundo. -La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta con pleno respeto a la división de poderes y a la soberanía de las Entidades Federativas, exhorta respetuosamente a la Fiscalía General de la República y a las fiscalías generales de los Estados de la República que cuentan con el Protocolo Alba, a subsanar las fallas que han sido detectadas en su operación para la búsqueda eficaz de las mujeres, niñas y adolescentes en nuestro país.

Tercero. -La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta con pleno respeto a las Secretarías de Seguridad Federal y Policías Federal, Estatales y Municipales que cuentan con el Protocolo Alba, a subsanar las fallas que han sido detectadas en su operación para la búsqueda eficaz de las mujeres, niñas y adolescentes en nuestro país, lo anterior en virtud de que dichas autoridades también conocen de denuncias de posibles delitos como son los hechos de desaparición, conforme se dispone en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Dado en el salón de sesiones del Senado de la República, sede de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, a los 22 días del mes de junio de 2022.



Dip. Eliseo Compeán Fernández