

Plan Estatal de Acción para la implementación del Protocolo de Atención, Reacción y Coordinación entre Autoridades Federales, Estatales y Municipales en caso de Extravío de Mujeres y Niñas. Protocolo Alba.

Índice

Introducción.....	3
I. Justificación.....	4
II. Marco jurídico.....	5
III. Marco teórico conceptual.....	8
IV. Definiciones operacionales.....	10
V. Obligaciones de las y los servidores públicos para la investigación de desaparición o extravío de mujeres, niñas y adolescentes.....	13
VI. Criterios para evaluar el grado de vulnerabilidad cuando una persona ha sido reportada como desaparecida o extraviada.....	15
VII. Principios orientadores del Plan Estatal de Acción.....	15
VIII. Finalidad del Plan Estatal de Acción para la implementación del Protocolo Alba.....	20
IX. Alcance.....	20
X. Desarrollo del Plan Estatal de Acción: objetivos y acciones estratégicas.....	20
XI. Resultados esperados.....	21
XII. Objetivos específicos y resultados esperados.....	21
XIII. Desarrollo de acciones de acuerdo a las atribuciones del grupo Técnico de Colaboración del Protocolo Alba.....	26

Anexos

Introducción

La desaparición de mujeres y niñas es y sigue siendo una terrible realidad social que pueden sufrir mujeres en nuestro país. Se trata de un grave problema global, tanto por las cifras de prevalencia, como por la gravedad de sus efectos sobre las víctimas. Afecta de manera muy negativa las legítimas aspiraciones de muchas mujeres y a su capacidad de control sobre sus propias vidas, llegando a poner en peligro su salud, su dignidad y la propia supervivencia, así como la de sus hijos e hijas.

Las estadísticas son claras al demostrar la gran cantidad de mujeres que sufren diariamente episodios de violencia machista, lo que indica que nos encontramos claramente ante un problema social que tiene su raíz y su causa en la misma estructura social, en su forma de funcionar y de asignar un lugar a hombres y a mujeres.

Sin duda, una de las principales dificultades a la hora de iniciar el estudio de este fenómeno es alcanzar a entender el proceso. Socialmente, este problema, muchas veces trae consigo la violencia contra la mujer ha sido o bien directamente ignorada, o bien considerada como un problema privado, como algo que sucedía en la intimidad del hogar, dentro de la vida cotidiana y que sólo concernía a los miembros de la familia. De alguna manera, el uso de la fuerza para mantener el orden establecido estaba “normalizado” y “naturalizado”. Por lo tanto, el problema estaba oculto entre cuatro paredes, era invisible y poco o nada podía hacerse al respecto.

Los pasos que llevaron desde esa invisibilidad privada a considerar la desaparición de mujeres y niñas dentro del ámbito de la violencia de género y establecerlo como un problema social. Y de ahí que, en un principio, los esfuerzos de quienes trabajábamos en el tema estuvieran dedicados, sobre todo, a desmontar prejuicios, falsas creencias y estereotipos o perfiles que no pretendían más que ubicar la causa en lo personal y patológico.

Recordemos que el reconocimiento de una situación o circunstancia como problema social va ligado a su reconocimiento por parte de una comunidad o de personas de influencia. Mientras la discriminación y la subordinación de las mujeres respecto a los hombres se consideraba natural, el abuso y el maltrato no se penalizaba. Los avances del feminismo en la reclamación de la igualdad de las mujeres, respecto a su condición y a su posición, permitieron desvelar lo inadmisibles de este problema, legislar y ponerle nombre: Desaparición de mujeres.

El paso de ser una cuestión privada a un problema social fue fundamental para situar este fenómeno en el contexto adecuado.

Al quedar definido como un problema social se impuso la intervención de los poderes públicos para su atención oportuna y eficiente, así como el reconocimiento de los derechos de las víctimas y llevar la atención a una agenda de gobierno que permita contar con estrategias para llevar a cabo la búsqueda inmediata, para la localización de mujeres y niñas desaparecidas, con el fin de proteger su vida, libertad personal e integridad, mediante un plan de atención y coordinación, en todo el territorio mexicano.

I. Justificación

Las causas de las desapariciones de mujeres y niñas.

El Alto Comisionado de 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 femicidios”. También en algunos países se vinculan con grupos organizados, pandillas, como el caso de México, que registra algunas de las tasas más elevadas de homicidios y niveles sin precedentes de delincuencia en general, en buena medida como consecuencia de las actividades de los grupos organizados. En este mismo sentido, se ha establecido la conexión entre el femicidio/femicidio y la desaparición de mujeres; la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha llevado a cabo diversos análisis sobre desapariciones de mujeres y niñas en casos de femicidios/femicidios. En algunos países de la Región, *“la mayoría de los asesinatos de mujeres están precedidos por su desaparición* . Asimismo, las mujeres en ocasiones son desaparecidas durante el proceso de la trata de personas con fines de explotación sexual, obstante, como fue mencionado previamente, no se cuenta con registros completos o confiables, lo que dificulta el análisis de la problemática.

El Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), también conocido como el CEVI, considera que se han identificado patrones en los cuales la desaparición de mujeres tiene características específicas que la distinguen de las desapariciones de hombres. Es una dinámica que puede preceder y formar parte de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, del femicidio/ femicidio y de la violencia sexual. En relación a las niñas se reportan también adopciones ilegales .Sin embargo, este Comité también nota que la desaparición de mujeres y niñas en sí misma es una forma de violencia contra ellas, que trasciende a su familia por considerarse que no permite cerrar ningún ciclo, pues los derechos vulnerados atentan contra mucho más que el derecho a una vida libre de violencias, afectando también todos los derechos fundamentales contenidos en la Convención, incluido el derecho elemental a la vida, cuando el o los perpetradores le arrebatan la vida a la mujer desaparecida.

Asimismo, las mujeres en ocasiones son desaparecidas durante el proceso de la trata de personas con fines de explotación sexual, no obstante, como fue mencionado previamente, no se cuenta con registros completos o confiables, lo que dificulta el análisis de la problemática.

Además, el Comité (MESECVI), subraya que ciertas características de las mujeres tales como ser indígenas, afrodescendientes, vivir con discapacidades, su religión, origen étnico, orientación sexual, identidad de género, edad, migrante, entre otras, pueden contribuir a que sean víctimas de distintas formas de violencia. Por ello, este Comité tiene en cuenta que las causas de la desaparición de mujeres y niñas deben ser analizadas desde una perspectiva de interseccionalidad, de derechos, derechos humanos y perspectiva de género.

II. Marco jurídico.

A. Marco normativo internacional

- 1) Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas (Protocolo de Palermo).
- 2) Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.
- 3) Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y su Protocolo Facultativo .
- 4) Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).
- 5) Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación.
- 6) Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía y su Protocolo Facultativo .
- 7) Manual para la Prevención e Investigación Eficaz de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias (Protocolo de Minnesota).
- 8) Manual para la investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Protocolo de Estambul).
- 9) Directrices sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos del Delito (aprobadas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en su resolución 2005/02 de fecha 22 de julio de 2005).
- 10) Principios y Directrices Básicos Sobre El Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de

Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones.

- 11) Convención Americana Sobre Derechos Humanos.
- 12) Convención Interamericana Sobre la Desaparición Forzada de Personas.
- 13) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención Belém do Pará).
- 14) Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras vs. México – Sentencia Campo Algodonero.

B. Marco normativo nacional

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2) Código Nacional de Procedimientos Penales
- 3) Ley General de Víctimas
- 4) Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- 5) Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su reglamento Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
- 6) Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
- 7) Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- 8) Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- 9) Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Desaparecidas o Extraviadas.
- 10) Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, y para la Protección y Asistencia a la Víctimas de estos Delitos.
- 11) Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal
- 12) Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención
- 13) Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 2015.
- 14) Protocolo Alerta AMBER México.
- 15) Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en Casos que Afectan a Niñas, Niños y Adolescentes, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 16) Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 17) Lineamientos Generales para la Estandarización de Investigaciones de los Delitos Relacionados con Desapariciones de Mujeres, del Delito de Violación de Mujeres y del Delito de Homicidio de Mujeres por Razones de Género.
- 18) Convenio de Colaboración, celebrado por la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General

- 19) de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las Entidades Federativas, en la Ciudad de Acapulco Guerrero, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre del 2012. [Convenio tiene por objeto establecer los mecanismos para la coordinación y colaboración recíproca entre "LAS PARTES", en sus respectivos ámbitos de competencia, así como para adoptar una política integral que permita diseñar y ejecutar estrategias conjuntas en la lucha contra la delincuencia a través de diversos mecanismos.]
- 20) Formato del Informe Policial Homologado del Consejo Nacional de Seguridad Pública en cumplimiento del Acuerdo 02/XLIII/17 de la Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), celebrada el 21 de diciembre de 2017.

C. Marco jurídico estatal

- 1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- 2) Ley de Protección a las Víctimas para el Estado de Puebla.
- 3) Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla.
- 4) Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.
- 5) Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla.
- 6) Protocolo para la Búsqueda y Localización de mujeres desaparecidas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla.
- 7) Acuerdo A/013/2018 por el que se crea la Unidad Especializada para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.
- 8) Acuerdo A/019/2018 por el que se cambia la denominación de Unidad Especializada a Fiscalía Especializada para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.
- 9) Acuerdo a/017/2019 por el que se abroga el Acuerdo del Fiscal General del Estado por el que se emite el Protocolo Alba para el estado de Puebla y se emite el Protocolo Alba actualizado para el estado de Puebla
- 10) Y todos aquellos instrumentos jurídicos internacionales, nacionales y estatales, vinculantes vigentes.

III. Marco teórico conceptual .

A. Obligaciones internacionales del estado mexicano

Principio de Igualdad ante la Ley y la no discriminación contra las mujeres.

En atención al principio de Igualdad ante la Ley y la no discriminación contra las mujeres, perteneciente al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los Estados están obligados a eliminar la discriminación contra la mujer y a consolidar una igualdad sustantiva con los hombres. Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 1 exige a los Estados Parte: “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de (...) sexo (...) o cualquier otra condición social.” El artículo 2, en ese mismo orden de ideas, obliga a los Estados Partes a adoptar las medidas legislativas y de otra índole para incorporar en el Derecho interno estos derechos y libertades; y finalmente, el artículo 24 establece el derecho de igual protección de y ante la ley.

En 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la “Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW) para abordar la discriminación continua contra la mujer; para afianzar y expandir los derechos a ellas proporcionados por otros instrumentos de derechos humanos. La CEDAW obliga a los Estados Parte a: “la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer con miras a lograr la igualdad de jure y de facto entre el hombre y la mujer en el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales de ambos.” Estos derechos de las mujeres a la igualdad y la no discriminación han sido afirmados, además, en una amplia gama de instrumentos de derechos humanos, incluyendo la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)

Al ser la discriminación contra la mujer una “discriminación de género”, la comunidad internacional tomó en cuenta el hecho de que tal discriminación no se basa en diferencias biológicas entre los sexos, sino en la construcción social, a través de:

- a) Los estereotipos;
- b) Las oportunidades económicas, sociales y culturales;
- c) La diferencia de los derechos y sanciones legales; y
- d) El estatus y el poder que determinan la posición relativa de hombres y mujeres en la sociedad, así como determinan como se definen las conductas que se consideran adecuadas, o viceversa "transgresoras" para cada uno de los sexos.

B. El impacto de género de las desapariciones.

Las mujeres son consideradas víctimas de la desaparición forzada no solo cuando ellas mismas son desaparecidas, sino también como familiares de una persona desaparecida. Mientras que los hombres suelen ser los principales blancos de la desaparición forzada, las familiares también sufren diversas consecuencias a largo plazo y a menudo violaciones de los derechos humanos a consecuencia de la desaparición. Debido a desigualdades de género arraigadas en la tradición, raza, cultura, religión y clase, las mujeres a menudo experimentan las consecuencias sociales, económicas y psicológicas de las desapariciones de manera diferente que los hombres. En muchos países, las familiares de los desaparecidos se han transformado en activistas, liderando luchas sociales por la verdad acerca de las desapariciones forzadas y trabajando al frente de la defensa de los derechos humanos y la rendición de cuentas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) concluyó que los funcionarios policiales y judiciales no consideraban que los delitos cometidos contra mujeres fueran tan importantes o tan graves como los delitos contra hombres. La Corte instó a México a corregir el sesgo en sus sistemas y cumplir con su obligación de tratar a hombres y mujeres con igualdad ante la ley. Es necesario investigar más a fondo si es más probable que no se denuncien las desapariciones cometidas en contextos de represión política que en otros contextos de crimen organizado.

C. Mujeres en situación especial de vulnerabilidad.

Las mujeres pueden transitar por procesos especialmente difíciles, como la migración, desempleo, exclusión social, o vivir en un medio rural, ejercicio de la prostitución, embarazo, contar con edad avanzada; condicionantes de salud como la discapacidad, la enfermedad mental, entre otras circunstancias que las ubican en condiciones de vulnerabilidad.

Embarazo. En el contexto de una relación de violencia de género, el embarazo es una etapa de especial vulnerabilidad y riesgo. En ocasiones, es en esta etapa cuando la violencia se detona o se torna más evidente, por parte de la pareja, incluida la violencia física y sexual.

Los embarazos en mujeres que sufren violencia, podrían considerarse de alto riesgo, lo que significa un aumento de la mortalidad materna y perinatal, cuadros de estrés, infecciones, anemias, abortos espontáneos, amenaza de parto, recién nacidos de bajo peso, por mencionar algunos.

Discapacidad. Las mujeres con alguna discapacidad física, sensorial, psicológica o psiquiátrica se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad a la violencia física, sexual y psicológica, por presentar:

- Menor capacidad para defenderse;
- Mayor dificultad para expresarse;

El Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa

- Menor credibilidad en su relato, especialmente en mujeres con trastorno mental grave;
- Menor acceso a la información, asesoramiento y a los recursos de forma autónoma;
- Mayor dependencia de terceras personas;
- Más dificultades de acceso al trabajo remunerado y a la educación;
- Menor autoestima y menosprecio de su propia imagen;
- Miedo a perder los vínculos que le proporcionan cuidados; o
- Menor independencia y mayor control económico.

Migrantes. En las mujeres migrantes, pueden confluir condiciones que determinan una especial situación de vulnerabilidad:

- La precariedad económica;
- Poco o nulo dominio del idioma español;
- Sufrir extorsión de parte de las autoridades y amenazas a ser expulsadas del país;
- Mayores dificultades de comunicación y expresión debido a las barreras idiomáticas, aunado a la escasez de intérpretes con formación en violencia de género;
- Mayor dificultad de acceso a los servicios de salud;
- En algunos casos, la posibilidad de haber sufrido además, otras formas de violencia a lo largo de su vida y su proceso migratorio (abusos y agresiones sexuales, trata de personas, conflictos bélicos, cárcel y tortura, etcétera);
- Ausencia o escasa red de apoyo familiar y social, especialmente en mujeres recién llegadas al país;
- Desconocimiento de sus derechos y de los apoyos disponibles para ellas; o
- Prejuicios, actitudes discriminatorias y desconfianza de profesionales de diversos ámbitos.

IV. Definiciones operacionales

- Adolescentes. Persona de sexo femenino de entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad.
- Alerta Pública. Es aquella que ya fue dada a conocer a la población, previa activación por los mecanismos que contempla el presente Plan Estatal.
- Enlaces. Las personas nombradas por las Dependencias, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, el ramo empresarial y otros sectores involucrados, desde el ámbito de sus respectivas competencias, para la implementación y funcionamiento del Plan.
- Formato único. Documento que deberá contener la fotografía y datos de la niña, adolescente o mujer desaparecida, ausente, no localizada o extraviada; nombre, edad, sexo, media filiación, señas particulares, padecimientos o discapacidades, vestimenta,

lugar, personas y vehículos involucrados, la última vez que fue vista y demás información que se considere relevante.

- Grupo Técnico de Colaboración. Instituciones de los tres órdenes de gobierno, que de conformidad a sus competencias y facultades, son responsables de realizar y coordinar con otros participantes acciones para la búsqueda y localización de las niñas, adolescentes o mujeres desaparecidas, ausentes, no localizadas o extraviadas.
- Inmediata. Debe entenderse como el tiempo que medie entre cada una de las acciones que realice la autoridad para localizar a las niñas, adolescentes o mujeres desaparecidas, ausentes, no localizadas o extraviadas, el cual debe ser breve y continuo, ya que la inmediatez en que se realice la búsqueda permitirá brindar una mejor protección de los derechos humanos de la víctima. Cabe observar que no es factible definir el término "inmediatamente" en minutos, horas o incluso días, porque en cada caso en particular debe apreciarse en conciencia, el tiempo en que ocurrieron los hechos, el lugar y las circunstancias del caso, aspectos que permiten identificar qué sucedió con la niña, adolescente o mujer desaparecida, ausente, no localizada o extraviada y localizarla
- Niña. Persona de sexo femenino menor de 12 años.
- Operativo Alba. Mecanismo de búsqueda y localización de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, ausentes, no localizadas o extraviadas en México, a través del cual se implementan un conjunto de acciones llevadas a cabo por diversos actores involucrados, en la búsqueda y localización de niñas, adolescentes y mujeres, coordinado por la Fiscalía General del Estado.
- Participantes de colaboración. Instancias privadas y de la sociedad civil, que colaboran como aliados en la búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, ausentes, no localizadas o extraviadas, las cuales no participarán de las acciones que son competencia de las instituciones policiales y de procuración de justicia.
- Persona ausente. Persona no presente en su lugar de residencia ordinaria, ignorándose el lugar donde se encuentre.
- Persona extraviada. No puede volver a su domicilio. Desconoce los medios para lograrlo.
- Persona desaparecida. Toda persona que se encuentre en paradero desconocido para sus familiares o que, en base a información fidedigna, haya sido dada por desaparecida de conformidad con el derecho interno en relación con un conflicto armado internacional o no internacional, una situación de violencia o disturbios de carácter interno, una catástrofe natural o cualquier situación que pudiera requerir la intervención de una autoridad pública competente.
- Pre-Alerta. Se utilizará para aquellos casos que no integren los criterios de activación de una Alerta.
- Protocolo Alba. Documento que contiene lineamientos generales y los principios básicos para implementar un mecanismo de búsqueda y localización de niñas,

adolescentes y mujeres desaparecidas, ausentes, no localizadas o extraviadas en México, en particular en el Estado de Puebla.

○ Situación de vulnerabilidad. Factores de riesgo que pueden incrementar la vulnerabilidad a la violencia familiar:

- a) Cambios en la situación de la relación o impedimentos para terminar con ella;
- b) Pérdidas súbitas en la situación económica;
- c) Embarazo o lactancia;
- d) Presencia de abuso en el consumo de alcohol o sustancias psicotrópicas;
- e) Acceso a armas de fuego;
- f) Historia de abusos o violencia;
- g) Cambios repentinos en el estado de salud;
- h) Presencia o manifestación de enfermedades mentales;
- i) Cambios en la situación jurídica de la relación y/o de sus partes;
- j) Presencia o emergencia de generadores de estrés familiar.

○ Riesgo inminente. Es la situación de extrema, gravedad y urgencia para evitar daños irreparables en la integridad personal de niña, adolescente o mujer. Entendiendo por éste, los siguientes supuestos:

Ausencia. La situación en que se encuentra una niña, adolescente o mujer, que de manera voluntaria o involuntaria se encuentra alejada materialmente de su domicilio o lugar de residencia, de tal forma que le es imposible volver al mismo por causa propia o ajena.

Extravío. La situación en que se encuentra una niña, adolescente o mujer que sale de su domicilio, trabajo, residencia o algún otro lugar y, no le es posible regresar por una causa propia o inherente a sus condiciones y, se encuentran involucrados diversos factores, corrio puede ser su edad, enfermedad, situación mental, discapacidad, extrema ignorancia, entre otros. El extravío siempre se da en forma involuntaria.

Privación ilegal de la libertad. Delito mediante el cual se priva de la libertad a una persona con la finalidad de obtener un rescate generalmente en dinero a cambio de su liberación, así como por causa de violación y trata de personas, entre otros factores.

Desaparición. Situación en la que se encuentra una niña, adolescente o mujer cuando su paradero es desconocido, especialmente a causa de una catástrofe, rapto, sustracción o cualquier circunstancia que no se ubique en el espacio-tiempo en el que debería de estar.

No localización. Situación que se presenta cuando no se encuentra a una niña, adolescente o mujer en el lugar en que se hallaba.

○ Unidad Operativa. Área de la Fiscalía General del Estado, encargada de llevar a cabo el mecanismo de operación para la activación de la Alerta Alba, lo cual recaerá en la Unidad que designe el Fiscal General.

- Víctima. Niña, adolescente o mujer que ha sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones realizadas en su contra y derivadas con su situación de desaparición, ausencia, no localización o extravió. Se incluye además a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.
- Violencia contra las Mujeres.- Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público.

V. Obligaciones de las y los servidores públicos para la investigación de desaparición o extravió de mujeres, niñas y adolescentes.

- · En el momento en que la autoridad tenga conocimiento de la desaparición de una mujer, niña o adolescente, de manera pronta y sin dilación alguna deberá realizar las acciones urgentes que estén dentro de sus atribuciones a efecto de que se realicen, de manera coordinada e informada, las acciones de búsqueda inmediata que estén a su alcance, con independencia de que haya habido una denuncia formal.
- Sobre este aspecto, la propia Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas establece la obligación de iniciar la carpeta de investigación frente a la noticia de desaparición de una niña o adolescente, en los términos siguientes.

“Artículo 7. Las niñas, niños y adolescentes respecto de los cuales haya Noticia, Reporte o Denuncia que han desaparecido en cualquier circunstancia, se iniciará carpeta de investigación en todos los casos y se emprenderá la búsqueda especializada de manera inmediata y diferenciada, de conformidad con el protocolo especializado en búsqueda de personas menores de 18 años de edad que corresponda.”

- · Se deberá eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efectividad a la búsqueda o que haga imposible su inicio. Ejemplo de esto sería si la autoridad de investigación tiene una visión estereotipada respecto de los hechos que se denuncian.
- · La búsqueda deberá realizarse, en un primer momento, en los lugares en donde exista mayor probabilidad de encontrar a la persona desaparecida, sin que ello signifique descartar otras opciones o áreas de búsqueda.

El Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa

- · A partir de que se tenga conocimiento de la desaparición o extravío, las autoridades deben solicitar la preservación de toda la información que ayude a documentar el caso.
- · Las autoridades deben aplicar métodos y elementos tecnológicos a su disposición para el análisis estratégico de información, que permita guiar las investigaciones con mayores elementos.
- · La investigación de una desaparición debe ser: inmediata, pronta, diligente, desprejuiciada, estratégica, proactiva, contextual, empática, protegida, exhaustiva, participativa, coordinada y sin obstrucciones.
- · Cuando existan elementos suficientes para suponer que la víctima de desaparición forzada se encuentra retenida en alguna instalación oficial, las autoridades deben permitir la inspección ministerial en forma inmediata al requerimiento, en la totalidad de las instalaciones, incluyendo áreas restringidas.
- · En los casos de autoría indeterminada o complicidad, el Ministerio Público debe asegurarse de integrar todos los elementos de probable responsabilidad, analizando cada supuesto de autoría y participación, regulados en la normatividad vigente, incluidas las establecidas directamente en el tipo penal, así como las que deriven de responsabilidades por ejercicio del encargo, tales como la comisión por omisión.
- Cuando la víctima sea extranjera, las autoridades deberán asegurar la notificación y coordinación de acciones con las autoridades del país de origen de la víctima, así como de los países por los que la víctima pudo transitar antes de haber sido vista por última vez, de acuerdo con las facultades legales aplicables.
- Cuando las personas no hablen o no entiendan el idioma español, o tengan algún tipo de discapacidad que les impida comunicarse, el Ministerio Público deberá proveer un traductor o intérprete y, en su caso, facilitar los medios tecnológicos que le permitan obtener de forma comprensible la información.
- Hacer un análisis de las condiciones y del contexto de la mujer, niña o adolescente.
- Las autoridades deberán procurar escuchar la opinión de un perfilador criminal.
- La autoridad deberá analizar si la persona es constante en sus hábitos, horarios, actividades.
- Toda actuación de la autoridad debe ser respetuosa de la dignidad de la víctima, y ninguna condición particular de ésta puede ser motivo para negarle su calidad de víctima.
- Las autoridades deben asegurar la participación de instituciones privadas, organizaciones de la sociedad civil, y familiares de personas desaparecidas, en apoyo a las búsquedas e investigaciones.
- La autoridad debe considerar las condiciones particulares o de vulnerabilidad de las víctimas y brindar la protección y medidas de ayuda, atención y asistencia, desde el momento en que lo requiera.
- Las autoridades intervinientes en el proceso informarán a las víctimas, desde el primer momento y de manera comprensible, empleando lenguaje sencillo, la

naturaleza del procedimiento, su progreso, y cómo se utilizará toda la información que sea proporcionada por las víctimas.

Todo lo anterior tendrá la finalidad de proteger la vida, libertad personal y la integridad personal de las mujeres.

VI. Criterios para evaluar el grado de vulnerabilidad cuando una persona ha sido reportada como desaparecida o extraviada.

- Que la persona sea niña o adolescente menor de 18 años;
- Que tenga alguna discapacidad;
- Que el extravío se haya suscitado en la zona centro o en alguna colonia de la periferia;
- Que se haya extraviado al salir de su lugar de trabajo o de estudio;
- Cuando de las circunstancias en que ocurrió la desaparición pueda inferirse que se encuentra en una situación de peligro inminente (por ejemplo, casa desordenada con rastros de sangre, antecedentes de violencia referido por testigos o vecinos, etcétera).

VII. Principios orientadores del Plan Estatal de Acción.

1. Principios de igualdad.

Los principios de igualdad y equidad se complementan para guiar uno desde la justicia y el otro desde la operatividad el presente Plan .

Igualdad concebida como la equivalencia humana de las personas, donde no se admite calificaciones valorativas ni jerárquicas, imponiéndose la no discriminación y promoviendo la aceptación de la diversidad de las necesidades e intereses de mujeres y hombres. Este principio apela a la igualdad ante la ley (de derechos y trato jurídico), la autonomía y libertad de las personas .

La igualdad de género es una condición necesaria, pero no exclusiva para el logro de que mujeres y hombres de todas las clases sociales, edades, razas, etnias e identidades gocen de iguales oportunidades de autonomía física, política y económica de manera de permitir la plena participación en la toma de decisiones .

2. Respeto, promoción y ejercicio de los Derechos Humanos

Bajo el entendido que los derechos humanos son inherentes a todas las personas sin ningún tipo de discriminación, se considera a la Violencia Basada en Género una violación de tales derechos; la que se ha visto agravada en mujeres, niñas, niños, adolescentes, afrodescendientes, colectivos Lésbicos, Gays, Transexuales y Bisexuales (LGTB), personas

con discapacidad y personas en contextos rurales aislados, quienes han visto vulnerada su posibilidad de gozar una vida digna .

Este principio le aporta un enfoque al Plan que impone colocar a todas las personas como sujetos de derechos, para lo cual es indispensable que no sólo se respeten formalmente, sino que se promuevan en su cabal entendimiento, y puedan ser ejercidos equitativamente para alcanzar el reconocimiento y ejercicio de derechos .

El carácter de universales, irrenunciables, integrales, interdependientes, indivisibles y jurídicamente exigibles de los derechos humanos, hace que el Estado deba ser garante de su respeto y responsable de su libre ejercicio, en función de las Convenciones Internacionales y Tratados ratificados, así como Leyes y Normativa vigente nacionales .

3. Erradicación del patriarcado

Las acciones que se desarrollen en el marco de las políticas públicas deberán garantizar, entonces, intervenciones que propongan la erradicación de las prácticas patriarcales hegemónicas, que han teñido las maneras de pensar y hacer de nuestra sociedad, apuntando así al desarrollo de la ciudadanía de las mujeres, niñas, niños y adolescentes .

4. La integralidad de las políticas

La integralidad de las políticas, apela a un principio operativo, que se vincula con el concepto de transversalidad .

Para ello será necesario conjugar programas, proyectos y/o acciones entre diferentes sectores (intersectorial), en los diferentes niveles de gobierno (central y descentralizado, decisores/as y operadores/as), con la participación de los diferentes poderes gubernamentales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y organizaciones de la sociedad civil. Esta integralidad, abona en dos sentidos fundamentales. Por una parte a la responsabilidad compartida de los organismos e instituciones para el enfrentamiento de la violencia basada en género, considerando las diferenciales competencias y grados de responsabilidad .

5. La mirada integral a la Violencia Basada en Género

El enfrentamiento de la violencia basada en género requiere de una mirada integral, lo que impone concebirla como problemática compleja, multicausal y multidimensional .

Esta perspectiva permite entenderla de manera tal que no se focalice sólo en la situación de violencia, sino y especialmente, en aquellos aspectos que permiten erradicar algunas de las bases culturales que la sostienen: entre ellos la prevención en toda la población y la

resocialización de los varones agresores; así como focalizarse en la reparación de las víctimas .

Esta mirada integral supone profundizar la articulación de enfoques especialmente con la perspectiva generacional, y adicionalmente con las otras vulneraciones de derechos como la discriminación por razones económicas o de exclusión social, por raza o etnia, por identidad de género, por discapacidad o segregación territorial .

6. *Pro persona*: atiende a la obligación que tiene el Estado de aplicar la norma más protectora para las personas. Es un criterio que obliga a los operadores de justicia a elegir, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de derechos humanos de distintas fuentes, aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción;

7.-*Interpretación conforme*: la obligación de toda autoridad de interpretar y aplicar el marco jurídico ordinario con base en los principios y derechos emanados de la Constitución y los Tratados internacionales de protección de los derechos reconocidos de los que México sea parte, con el propósito de ofrecer una mayor protección a las víctimas. Tal como lo establece el artículo 1o Constitucional.

8.- *Buena fe*: convicción de actuar con probidad y en búsqueda del beneficio social, así como la obligación gubernamental de cumplimentar la totalidad de las obligaciones derivadas tanto del pacto social como del derecho internacional;

9.- *Debida diligencia*: implica que las autoridades implementarán todas las acciones necesarias para su búsqueda inmediata y localización, dando cumplimiento a todos los principios que garantizan la debida diligencia mediante:

10. *Oficiosidad*: La búsqueda de la NAM desaparecida, así como la investigación de los hechos, deben realizarse de oficio, de forma seria y efectiva, por todos los medios legales disponibles y orientados a su pronta localización, inmediatamente que se tiene conocimiento de los hechos. La búsqueda, localización e investigación de los hechos relacionados con la desaparición deben buscar la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales.

11. *Oportunidad*: La búsqueda de la NAM desaparecida debe ser llevada a cabo en un plazo razonable y ser propositiva. La búsqueda y la investigación deben ser oportunas, e iniciarse de manera inmediata para la pronta localización de la víctima, e impedir la pérdida de indicios y pruebas que pueden resultar fundamentales para la investigación, la identificación de responsables, y el acceso a la justicia.

12. *Competencia*: La búsqueda de NAM desaparecidas, y la investigación de los hechos debe ser realizada por profesionales competentes y empleando los procedimientos apropiados y dirigidos por personal con capacidad jurídica y técnica suficiente, que utilice de manera efectiva todos los recursos a su disposición y que cuenten con personal técnico y administrativo idóneo, estableciendo también una eficiente coordinación y cooperación entre los intervinientes en la búsqueda, localización, e investigación.

13.-Independencia e imparcialidad de las autoridades investigadoras: La búsqueda e investigación deben ser independientes e imparciales. Las exigencias de imparcialidad se extienden a cada una de las fases de búsqueda de la NAM desaparecida, incluyendo la recolección inicial de datos, el adecuado resguardo de indicios, y la prevención de contaminación, pérdida irreparable, o alteración de indicios que lleven a su localización, y puedan dar con los responsables. En particular, es clave resguardar la investigación de la contaminación o alteración de la prueba que puedan realizar los posibles perpetradores, cuando ellos son agentes que tienen funciones de investigación como la policía militar, la policía, el Ejército en ciertas zonas, la Fiscalía o Ministerio Público, el personal penitenciario o cualquier otra entidad del Estado.

14.- Exhaustividad: La búsqueda de la NAM desaparecida, así como la investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de la desaparición y la violencia feminicida aparejada a ésta, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales.

15.-Participación: La investigación debe desarrollarse garantizando el respeto y participación de las víctimas y sus familiares en todas las fases de búsqueda, en la investigación y sus etapas del proceso judicial, y castigo de los responsables. Las NAM, y sus familiares, tienen derecho a acceder a la justicia para conseguir que el Estado cumpla, en su beneficio y en el del conjunto de la sociedad, con su obligación de buscar, localizar a la víctima, e investigar los hechos vinculados a la desaparición.

16.-Debido proceso: respeto a todas las garantías derivadas del reconocimiento de los derechos humanos, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro de un proceso jurisdiccional, respetando el derecho de toda persona a ser oído y a hacer valer sus pretensiones legítimas frente a una autoridad competente.

17.-Igualdad y no discriminación: para garantizar el acceso y ejercicio de los derechos y garantías de las NAM desaparecidas, y sus familiares, las actuaciones y diligencias deben ser conducidas sin distinción, exclusión, restricción o preferencia que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos o la igualdad real de oportunidades de las personas. Toda garantía o mecanismo especial debe fundarse en razones de enfoque diferencial y especializado.

18.-Perspectiva de género: en todas las diligencias que se realicen para la búsqueda y localización de la NAM, así como para investigar y juzgar los delitos vinculados a la desaparición, se deberá garantizar su realización libre de prejuicios, estereotipos y de cualquier otro elemento que, por cuestiones de sexo, género, identidad u orientación sexual de las personas, propicien situaciones de desventaja, discriminación, violencia o se impida la igualdad.

19.-Presunción de vida: en las acciones, mecanismos y procedimientos para la búsqueda, localización y desarrollo de las investigaciones, las autoridades deben presumir que la NAM se encuentra con vida.

20.-Interés superior de la infancia: las autoridades deberán proteger primordialmente los derechos de niñas, y adolescentes, y velar que cuando tengan la calidad de víctimas o testigos, la protección que se les brinde sea armónica e integral, atendiendo a su desarrollo evolutivo y cognitivo, de conformidad con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

21.- Enfoque diferencial y especializado: al aplicar este protocolo, las autoridades deben tener en cuenta la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su origen étnico o nacional, idioma o lengua, religión, edad, género, preferencia u orientación sexual, identidad de género, condición de discapacidad, condición social, económica, histórica y cultural, así como otras circunstancias diferenciadoras y que requieran de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las Víctimas. De igual manera, tratándose de las acciones, mecanismos y procedimientos para la búsqueda, localización y desarrollo de las investigaciones, las autoridades deberán tomar en cuenta las características, contexto y circunstancias de la desaparición de la NAM.

22.-No revictimización: la obligación de la autoridad de aplicar las medidas necesarias y justificadas de conformidad con los principios en materia de derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados, para evitar que la NAM y su familia sean revictimizadas, prejuzgadas, o criminalizadas en cualquier forma, agravando su condición, obstaculizando o impidiendo el ejercicio de sus derechos o exponiéndoles a sufrir un nuevo daño. La autoridad no debe solicitar declaraciones o realizar interrogatorios innecesarios y demoras prolongadas e injustificadas en la búsqueda de la NAM, y/o establecer requisitos injustificados que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos basadas en concepciones estereotipadas sobre las mujeres.

23.-Gratuidad: las víctimas y familiares no deben erogar cantidad alguna para el inicio y desarrollo de las investigaciones.

24.-Verdad: el derecho de las víctimas directas e indirectas a conocer con certeza lo sucedido y recibir información sobre las circunstancias en que se cometió la desaparición, y los hechos constitutivos de delitos vinculados a ésta, en tanto que el objeto de la misma es el esclarecimiento de los hechos, la protección de las Víctimas, el castigo de las personas responsables y la reparación de los daños causados, en términos de los artículos 1o. y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VIII. Finalidad del Plan Estatal de Acción para la implementación del Protocolo Alba.

Tiene como finalidad contribuir a que mujeres, niñas y adolescentes de todas las edades puedan gozar de una vida libre de violencia de género, a partir de la modificación de aquellas pautas culturales discriminatorias que no permiten la igualdad y el goce efectivo de este derecho humano, así como mediante la atención integral de las personas en situación de vulnerabilidad por razones de violencia de género.

IX. Alcance.

El presente Plan Estatal establece lineamientos enunciativos más no limitativos para el actuar de las autoridades que intervienen en la actuación e investigación para la localización de las niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas para cumplir con el objetivo principal de éste.

X. Desarrollo del Plan Estatal de Acción: objetivos y acciones estratégicas.

Objetivo general

Implementar un mecanismo operativo de coordinación y colaboración entre las autoridades Estatales, Municipales, y Federales, así como la participación de sociedad civil, academia, organismos públicos y privados, de acciones y políticas públicas, que sirvan de estrategia para la búsqueda urgente e inmediata, y la localización en caso de desaparición o no localización de Niñas, Adolescentes y Mujeres en el Estado de Puebla.(NAM)

Objetivos específicos

Establecer la distribución de competencias, políticas de actuación y procedimientos para prevenir, investigar, sancionar y erradicar la violencia de género vinculada a la desaparición o no localización de Niñas, Adolescentes y Mujeres, mediante la búsqueda inmediata, y la investigación.

Garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las víctimas y sus familias mediante el esclarecimiento de los hechos, el acceso a la verdad, a la justicia, a la reparación integral del daño y garantías de no repetición.

Generar acciones de coordinación para que el Grupo Técnico de Colaboración del Protocolo Alba para el Estado de Puebla, se fortalezcan a través de vínculos interinstitucionales y de cooperación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, y sociedad civil y la colaboración necesaria para la búsqueda localización e

investigación ante los casos de desaparición o no localización de Niñas, Adolescentes y Mujeres en el Estado de Puebla.

Promover la incorporación de la perspectiva de género en la actuación de las instituciones a cargo de la investigación, sanción y reparación para la necesaria búsqueda, localización e investigación ante los casos de desaparición o no localización de Niñas, Adolescentes y Mujeres en el Estado de Puebla.

XI. Resultados esperados:

- I. Disminuyeron las búsquedas urgentes e inmediatas, y la localización en caso de desaparición o no localización de Niñas, Adolescentes y Mujeres en el Estado de Puebla al final de periodo.
- II. Disminuyó la frecuencia de muertes de mujeres y niñas en la localización en caso de desaparición o no localización de Niñas, Adolescentes y Mujeres .
- III. Disminuyó la cantidad de desaparición o no localización de Niñas, Adolescentes y Mujeres.