

CONJUNTO DE PRINCIPIOS Y
RECOMENDACIONES CIUDADANAS
PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE

DECLARATORIA DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN



CONJUNTO DE PRINCIPIOS
Y RECOMENDACIONES CIUDADANAS
PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE

DECLARATORIA DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN

ÍNDICE

Antecedentes	5
Objetivos del Conjunto de principios y recomendaciones	7

PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES

1. Reconocer que la desaparición forzada o involuntaria de personas tiene efectos particulares y diferenciados en las personas y en las familias, distintos de aquellos producto de casos de una ausencia voluntaria de la persona o de una persona extraviada.....	11
2. Establecer la presunción de vida de la persona desaparecida.....	12
3. Constituirse desde el reconocimiento de las necesidades de las familias y con un enfoque de derechos	12
4. Ser el medio legal que permita reconocer, garantizar y dar continuidad a la identidad y a la personalidad jurídica de la persona desaparecida, así como legalizar la salvaguarda y el ejercicio de los derechos de la persona desaparecida por parte de sus familiares.....	13
5. En ningún momento la obtención de la declaratoria debe suplir, afectar o limitar la obligación estatal de búsqueda de la persona desaparecida u otras obligaciones y derechos como el de acceso a la justicia, derecho a la verdad o a la reparación del daño.....	14
6. Contemplar procedimientos gratuitos, sencillos y no onerosos para las familias.	14

7. Contener plazos que atiendan la necesidad de dar certeza jurídica al estatus de la persona desaparecida, al tiempo de reconocer la urgencia a la que se enfrentan los familiares en la representación de los intereses de la persona desaparecida. 16
8. Contemplar flexibilidad en la determinación del lugar donde se dará trámite a la declaratoria, a elección del promovente. 17
9. Ser flexible sobre la precedencia de la persona que puede ser el promovente de la acción o el procedimiento de la declaratoria. 17
10. Contemplar que el representante legal de la persona desaparecida que se designe pueda ser quien promueva la acción de la declaratoria. 18
11. Contemplar que quienes hayan obtenido previamente la declaratoria de ausencia o el acta de presunción de muerte tengan la posibilidad de acceder a los procedimientos de la declaratoria de ausencia por desaparición. 19
12. Suspender los efectos de la declaratoria en caso de que la persona desaparecida sea localizada con vida o su suerte o paradero sean determinados con certeza. 20

ANTECEDENTES

*El Conjunto de principios y recomendaciones para los procedimientos de Declaración de Ausencia por Desaparición surge en el marco de una serie de iniciativas promovidas desde el 2011 por el **Centro de Colaboración Cívica (CCC)** con el objetivo de diseñar y facilitar procesos de diálogo que fortalezcan la participación directa de las víctimas y otros actores ciudadanos en la construcción y presentación de insumos para mejorar el marco legal vigente desde un convencimiento de la valiosa aportación que realizan las víctimas como sujetos de derecho y de la importancia de coordinar esfuerzos de diversos sectores con experiencia en la materia.*

Parte de este proceso ha incluido la realización de conversatorios con víctimas, representantes de colectivos de víctimas, miembros de la sociedad civil, académicos y personas expertas en diversas áreas relacionadas con los derechos de las víctimas.

El procedimiento de Declaratoria de Ausencia por Desaparición, previsto en la Ley General de Víctimas¹, contenido en recomendaciones internacionales dirigidas a México y contemplado también en instrumentos internacionales como un medio para reconocer la personalidad jurídica de la persona desaparecida y permitir el ejercicio de sus derechos por sus familiares, debe ser diseñado con base en el resultado de un proceso participativo que recoja el sentir de las familias de personas desaparecidas y de la experiencia generada por organizaciones de la sociedad civil, para poder así dar una solución al abanico de dificultades a las cuales se enfrentan en el día a día ante la imposibilidad de representar a la persona desaparecida.

¹ Véase último párrafo del artículo 21 de la Ley General de Víctimas. De acuerdo al artículo transitorio Segundo de las reformas aprobadas el 16 de abril de 2013, la federación y las entidades federativas cuentan con un año a partir de la entrada en vigor de dichas reformas para realizar las adecuaciones a la legislación que corresponda (DOF 03-05-2013).

A falta de un espacio institucional, permanente y oficial de consulta, las organizaciones que participaron en la realización del presente documento, realizamos diversos esfuerzos para conocer de viva voz las opiniones y experiencias de las víctimas sobre este tema a través de la realización de una serie de talleres y seminarios con familiares de personas desaparecidas.² En dichos talleres: se informó a las víctimas, colectivos de víctimas y a sus representantes legales cuál es el marco legal vigente en la materia; se socializaron aspectos clave del marco legal de países como Argentina, Chile, Perú y Colombia que cuentan con procedimientos sobre declaratorias de ausencia; se identificaron algunas de las necesidades de las víctimas producto de la desaparición de sus familiares; se exploraron las características necesarias del procedimiento de la Declaratoria para poder responder a la realidad de las familias; y se compartió la experiencia de quienes han optado por acceder a los procedimientos de ausencia y presunción de muerte tal y como actualmente se encuentran contemplados en la legislación nacional. En dicho intercambio participaron personas de México y Colombia cuyos familiares han desaparecido en diferentes contextos: durante el periodo de la llamada guerra sucia (1960s-1970s); la desaparición de personas en años recientes donde se presume la participación de agentes estatales (desapariciones forzadas), o donde se presume la intervención de particulares (desapariciones involuntarias), ya sean o no parte de grupos de delincuencia organizada; donde se presume la desaparición de las personas con motivos de trata de personas o explotación sexual; la desaparición de personas migrantes, ya sean nacionales o extranjeros, entre otros.³

El principal objetivo de estos intercambios fue identificar algunos componentes claves necesarios para *reconocer y garantizar los derechos a la identidad y personalidad jurídica de la víctima de desaparición, así como para un mecanismo que garantice el acceso a la protección más amplia a sus familiares* al tiempo de permitirles representar efectivamente los intereses y ejercer los derechos de las personas desaparecidas desde una perspectiva integral y con enfoque de derechos humanos. En la realización de esta iniciativa, deseamos agradecer particularmente el apoyo brindado por la Mtra. Paulina Vega González, experta en derechos humanos y derechos de las víctimas, quien sistematizó las diversas perspectivas sobre el tema además de incluir el sustento jurídico en el mismo.

2 Taller de identificación de necesidades de familiares de personas desaparecidas (septiembre 2013), seminario sobre experiencias comparadas y taller sobre declaratoria de ausencia, (17 y 18 de octubre 2013) taller declaratoria de ausencia (5 diciembre 2013).

3 Algunas de las víctimas que participaron en la serie de eventos pertenecen a colectivos como: el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila-México (FUUNDEC/M), la Coalición contra la Trata de Mujeres y Niñas en América Latina y El Caribe (CATWLAC), la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México (AFADEM); además se contó con la participación de víctimas y sus representantes legales acompañados por organizaciones civiles como: el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEHM), el Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC), la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), la Federación Internacional de Derechos humanos (FIDH), Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Servicios y Asesoría para la Paz (SERAPAZ), la Organización Internacional de Atención a Víctimas (IOVA), Proyectos Estratégicos Consultoría (PEC), Open Society Justice Initiative (OSJI), Taller de Desarrollo Comunitario (TADECO), entre otros.

OBJETIVOS DEL CONJUNTO DE PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES

Las organizaciones participantes estamos consientes que el fenómeno de la desaparición forzada e involuntaria de personas requiere de la adopción de medidas de diversa índole (legislativas, administrativas, entre otras) por parte de las autoridades para poder abarcar de manera integral las afectaciones sufridas por las víctimas y sus familiares.

Una respuesta comprensiva requeriría del reconocimiento legal, incluso quizá constitucional, de un nuevo estatus legal de la persona (como persona desaparecida) donde se establezca la obligación del Estado de proteger su personalidad jurídica e intereses mientras se determina su localización o paradero, y habilitar a sus familiares para que representen los intereses y derechos de la persona desaparecida; no obstante, mientras esta respuesta no se presente por parte de las autoridades federales, locales y municipales, la posibilidad de contar con una Declaratoria de Ausencia por Desaparición podría, de seguir los principios y recomendaciones ciudadanas y las buenas prácticas internacionales, representar el inicio de un camino para lograr esta protección integral.

El conjunto de principios y recomendaciones son parte de un proceso aún en construcción que toma en consideración las observaciones y preocupaciones de víctimas indirectas (familiares); el marco normativo nacional (a nivel federal y local, incluidas las recientes iniciativas de Coahuila, Nuevo León y Querétaro); la experiencia directa de familiares que han optado por iniciar sus trámites de Declaración de Ausencia y Presunción de Muerte, tal y como se encuentran contemplados actualmente en el Código Civil; la opinión y experiencia comparada de familiares de personas desapa-

recidas en países como Colombia y Perú donde se han adoptado procedimientos de declaración de ausencia por desaparición; el marco normativo internacional,⁴ incluidos los principios y la ley modelo sobre personas desaparecidas del Comité Internacional de la Cruz Roja⁵, las recomendaciones internacionales dirigidas a México⁶; así como los puntos de vista de algunos profesionales y expertos.

Las organizaciones queremos agradecer a todas las personas que enriquecieron este documento con sus comentarios y sugerencias, muy particularmente al Dr. Ariel Dulitzky, Presidente/Relator del Grupo de Trabajo de la Organización de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias, quien envió comentarios a título personal.

El conjunto de principios y recomendaciones no pretende en ningún momento constituir una lista exhaustiva sobre las cuestiones que deben tomarse en consideración al momento de elaborar propuestas de procedimientos de Declaratoria de Ausencia por Desaparición, sino constituir insumos ciudadanos para ser considerados por parte de los tomadores de decisión al momento de diseñar alguna propuesta legislativa o administrativa en este respecto.

Los principios y recomendaciones tampoco hacen distinción sobre el origen de la desaparición, ya que se enfocan principalmente a comprender el amplio espectro de afectaciones que sufren las familias desde el momento de la desaparición de la persona y en cómo atender de mejor manera esta situación. Tampoco distinguen o hacen referencia a las diferentes obligaciones derivadas de la búsqueda, la justicia, la reparación del daño o aquellas encaminadas a la prevención de estas conductas. Lo cierto es que parten del principio de la indivisibilidad de los derechos humanos y del hecho de que se tratan de desapariciones precedidas de un hecho ilícito ya sea delictivo y/o violatorio a los derechos humanos.

Los principios y recomendaciones se enfocan en atender las características que debe tener el procedimiento de Declaratoria de Ausencia por Desaparición para responder a la realidad que enfrentan las víctimas de desaparición forzada o involuntaria, para facilitar no sólo la preservación de la personalidad jurídica de la persona desaparecida, sino la posibilidad de que sus familiares puedan representar y ejercer sus intereses y derechos. El conjunto de principios y recomendaciones toma en consideración la complejidad del sistema legal mexicano donde muchos de los ámbitos de regulación son del orden federal, mientras otros del orden local o municipal. En este sentido, tampoco

4 Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, véase en particular el art. 24(6), <http://www2.ohchr.org/spanish/law/disappearance-convention.htm>; y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, véase en particular art. 1(d), <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html>.

5 Véase Guiding Principles/Model Law on The Missing, Principles for Legislating the Situation of Persons Missing as a Result of Armed Conflict or Internal Violence: Measures to prevent persons from going missing and to protect the rights and interests of the missing and their families, disponible en: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/model-law-missing-300908.htm>.

6 El Grupo de Trabajo de la ONU sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias recomendó a México después de su visita en 2011, aprobara una ley de desapariciones forzadas o involuntarias, orientada a permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada, asegurar la plena protección y apoyo a los familiares de las personas desaparecidas y a garantizar la reparación del daño.

pretende dar una solución única a la serie de modificaciones legales que se requieren para poder atender las diversas necesidades de las familias de personas desaparecidas.

Para las familias, tener un documento que acredite la desaparición de sus familiares (vía civil o administrativa con la Declaratoria de Ausencia por Desaparición) y no penal (que sólo se lograría tras la investigación y sentencia firme) representa un reconocimiento de la situación que enfrentan. Sin embargo, se requiere que este reconocimiento no sea sólo simbólico, sino que tenga efectos legales en todos los ámbitos, más allá del civil (ej. laboral, penal, fiscal, financiero, social, etc.) y del ámbito de regulación del fuero local.

PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES

De acuerdo a las opiniones de las víctimas y de personas expertas, para la elaboración e implementación de cualquier procedimiento de Declaratoria de Ausencia por Desaparición, para atender las necesidades de víctimas y familiares de personas desaparecidas, las autoridades deben guiarse por los principios de no discriminación, indivisibilidad de los derechos humanos, inmediatez, gratuidad, celeridad, buena fe, máxima protección de la persona desaparecida y oficiosidad de actuación de la autoridad en la redacción de la propuesta. Asimismo, deben considerar el siguiente conjunto de principios y recomendaciones:

1. RECONOCER QUE LA DESAPARICIÓN FORZADA O INVOLUNTARIA DE PERSONAS TIENE EFECTOS PARTICULARES Y DIFERENCIADOS EN LAS PERSONAS Y EN LAS FAMILIAS, DISTINTOS DE AQUELLOS PRODUCTO DE CASOS DE UNA AUSENCIA VOLUNTARIA DE LA PERSONA O DE UNA PERSONA EXTRAVIADA.

En el caso de la desaparición forzada o involuntaria de personas, se presume o se tienen indicios de que la desaparición es producto de un hecho violento, ilícito, ya sea delictivo y/o violatorio de los derechos humanos de la persona desaparecida y no sólo responde al extravío de la persona o su falta de localización por decisión propia. Por lo tanto, cualquier respuesta oficial debe reconocer esos daños y afectaciones diferenciadas y requiere que se adopte un acercamiento diferente e integral en los procedimientos que regulen la declaratoria de ausencia por desaparición.

- › **Recomendación:** Elaborar un procedimiento nuevo, sensible a los daños producto de la desaparición de la persona y a las necesidades de las víctimas, diferente a los procedimientos de declaratoria de ausencia y presunción de muerte regulados actualmente por los códigos civiles.
- › **Recomendación:** Diseñar y aprobar la propuesta de procedimiento de Declaración de Ausencia por Desaparición a la brevedad para brindar un marco legal adecuado a las víctimas de desaparición y familiares de personas desaparecidas.

2. ESTABLECER LA PRESUNCIÓN DE VIDA DE LA PERSONA DESAPARECIDA.

En el caso de personas desaparecidas producto de una desaparición forzada o involuntaria, es inaceptable que la Declaratoria de Ausencia por Desaparición presuma la muerte de la persona desaparecida o sea una consecuencia de la misma. La presunción de muerte sólo podrá ser presumida como resultado de una investigación seria e imparcial por parte de las autoridades competentes, y sólo podrá ser confirmada por la localización e identificación cierta de sus restos.

- **Recomendación:** Establecer la presunción legal de vida de la persona desaparecida en cualquier procedimiento de Declaratoria de Ausencia por Desaparición, por lo que debe excluirse la presunción de muerte o considerarse como una consecuencia de este procedimiento.
- **Recomendación:** Cuando la persona desaparecida sea beneficiaria de un sistema de seguridad social, la presunción de vida debe permitirle continuar bajo el régimen y mantener a los beneficiarios dentro del sistema.

3. CONSTITUIRSE DESDE EL RECONOCIMIENTO DE LAS NECESIDADES DE LAS FAMILIAS Y CON UN ENFOQUE DE DERECHOS.

La construcción del procedimiento debería incluir un genuino ejercicio de escucha a las familias de personas desaparecidas que permita construir el mapa de sus necesidades y de las dificultades que enfrentan para así generar, junto con ellas, las respuestas oficiales.

Los procedimientos de Declaratoria de Ausencia por Desaparición deben responder a las necesidades de las familias y sus efectos ser conocidos por las familias, por lo que la consulta con potenciales beneficiarios debe ser promovida y así lograr adaptarse a la realidad que pretende atender. Particularmente realidades del ámbito urbano o rural, o de la realidad local en la que la persona se presume fue desaparecida.

- **Recomendación:** Realizar consultas con familiares de víctimas de personas desaparecidas al momento de elaborar la propuesta de procedimiento de Declaratoria de Ausencia por Desaparición, y considerar este documento como un insumo producto de consultas celebradas con familiares y otros actores.
- **Recomendación:** Las autoridades deben buscar la opinión experta de los diferentes mecanismos internacionales especializados en desaparición forzada.

da, tales como el Grupo de Trabajo de la Organización de las Naciones Unidas, abrir a consulta su propuesta y considerar sus recomendaciones.

4. SER EL MEDIO LEGAL QUE PERMITA RECONOCER, GARANTIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA IDENTIDAD Y A LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA PERSONA DESAPARECIDA, ASÍ COMO LEGALIZAR LA SALVAGUARDA Y EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LA PERSONA DESAPARECIDA POR PARTE DE SUS FAMILIARES.

Quien obtenga una constancia/certificado/acta de Declaratoria de Ausencia por Desaparición debe poder hacer valer los efectos legales de estos documentos para que permitan la representación y ejercicio de los derechos de las personas desaparecidas. El documento debe ser oficial, público y por lo tanto debe tener valor tanto ante autoridades como ante instituciones privadas. Tener una constancia que no genere dichos efectos desincentiva a las familias a llevar a cabo dicho procedimiento. Las familias dedican esfuerzos prioritarios a la localización de la persona desaparecida, por lo que debe justificarse la dedicación de recursos humanos y financieros en el procedimiento y la obtención de la declaratoria.

- › **Recomendación:** Adoptar una fórmula que permita una coordinación entre el ámbito federal y el local. No sólo para que todos los ámbitos de gobierno cuenten con una regulación similar, sino para permitir que las declaratorias que se adopten en una entidad federativa tengan pleno valor en toda la República.
- › **Recomendación:** Elaborar una ley federal que regule el procedimiento de Declaración de Ausencia por Desaparición para que se establezca, con independencia de la competencia, la concurrencia de las materias, al igual que promover y adoptar leyes locales que la regulen.
- › **Recomendación:** La autoridad que emita un certificado o acta de Declaratoria de Ausencia por Desaparición ordenará su remisión al registro civil y a cualquier otro registro vigente.

5. EN NINGÚN MOMENTO LA OBTENCIÓN DE LA DECLARATORIA DEBE SUPLIR, AFECTAR O LIMITAR LA OBLIGACIÓN ESTATAL DE BÚSQUEDA DE LA PERSONA DESAPARECIDA U OTRAS OBLIGACIONES Y DERECHOS COMO EL DE ACCESO A LA JUSTICIA, DERECHO A LA VERDAD O A LA REPARACIÓN DEL DAÑO.

La obtención de la Declaratoria de Ausencia por Desaparición no debe eximir a las autoridades Estatales de su obligación de búsqueda (incluida la determinación de la suerte o paradero de la persona desaparecida o la ubicación e identificación cierta de sus restos), la investigación y sanción a los responsables en casos de delitos y violaciones a derechos humanos, ni la reparación del daño. Estos son derechos de las víctimas interdependientes entre sí que no pueden verse afectados por la obtención de una constancia/certificado/acta de ausencia por desaparición.

- **Recomendación:** Explicitar en el procedimiento que la obtención de una Declaratoria no afectará la obligación de búsqueda, localización e investigación de las circunstancias de la desaparición y su paradero, ni tendrá efectos para la prescripción penal.

6. CONTEMPLAR PROCEDIMIENTOS GRATUITOS, SENCILLOS Y NO ONEROSOS PARA LAS FAMILIAS.

El procedimiento de la Declaratoria de Ausencia por Desaparición debe evitar que se generen procedimientos que produzcan una nueva afectación a las familias (“victimización secundaria”) incluidos los caminos legales tortuosos o con requisitos inexequibles o inaccesibles que conviertan en ineficaz el recurso estatal.

Actualmente los requisitos contemplados en la mayoría de los procedimientos incluyen la presentación de testigos, la publicación de edictos en diarios de mayor circulación, el pago de derechos, presentación de copias certificadas de documentos, entre otros, que generan una erogación para las familias.

Los requisitos que se planteen deben tener el único propósito de dar certeza jurídica a la situación de la persona desaparecida y con ello ayudar a identificar cuando se trata de una desaparición forzada o involuntaria, por lo que deben ser flexibles (ej. contemplar la presentación de actas circunstanciadas, denuncias, averiguación previa, queja ante o resolución de comisión pública de derechos humanos, entre otros) y no excesivos (ej. una determinación legal definitiva sobre la existencia de una desaparición forzada) para poder así ser accesibles a las familias y generarles el mínimo impacto económico posible en la presentación de los requisitos.

- › **Recomendación:** Incluir requisitos simples para solicitar una declaratoria: los datos generales que permitan identificar a quien interpone la solicitud (nombre completo, dirección para recibir notificaciones, parentesco o relación con la persona desaparecida), el relato de los hechos (por lo que se presume una desaparición forzada o involuntaria) y datos generales que permitan identificar a la persona desaparecida (nombre completo, última dirección de la persona desaparecida, señas particulares, entre otros).

- › **Recomendación:** Establecer un procedimiento sumario para determinar la procedencia o no de la solicitud de Declaratoria de Ausencia por Desaparición donde la revisión de los requisitos requeridos permita a la autoridad entender el contexto de la desaparición y de las familias. El promovente podrá acompañar cualquier documento que ayude a la autoridad a verificar lo señalado en el relato de hechos. Para la identificación tanto del promovente como de la persona desaparecida, podrán aportarse copias simples de documentos de identificación oficial (IFE, pasaporte, credenciales, acta de nacimiento, certificados escolares, tarjetas de instituciones de seguridad social, entre otros) y para apoyar el relato de los hechos el promovente podrá adjuntar copias de documentos oficiales, incluida su denuncia (acta circunstanciada) o queja ante autoridad, recortes de prensa, entre otros.

- › **Recomendación:** Incluir el principio de la máxima actuación de oficio una vez que la solicitud de Declaración ha sido presentada para garantizar que la autoridad ante quien se lleve el procedimiento pueda solicitar las copias certificadas de las denuncias, quejas, etc., además que las publicaciones se hagan en los periódicos oficiales de los gobiernos de los Estados o la Federación.

- › **Recomendación:** La propuesta de procedimiento debe respetar una perspectiva de género y tomar en consideración las características propias de los pueblos indígenas, incluida la traducción del procedimiento a lenguas indígenas y sus variantes.

- › **Recomendación:** Debe contemplarse la obligación de las autoridades, de los distintos niveles, de difundir la existencia del procedimiento y dar a conocer sus alcances para que las familias puedan tomar una decisión informada si deciden acceder al procedimiento de Declaratoria de Ausencia por Desaparición.

7. CONTENER PLAZOS QUE ATIENDAN LA NECESIDAD DE DAR CERTEZA JURÍDICA AL ESTATUS DE LA PERSONA DESAPARECIDA, AL TIEMPO DE RECONOCER LA URGENCIA A LA QUE SE ENFRENTAN LOS FAMILIARES EN LA REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES DE LA PERSONA DESAPARECIDA.

Los plazos que deban transcurrir desde la presentación de la solicitud para acceder a una Declaratoria de Ausencia por Desaparición hasta su obtención deben ser razonables para indicar que la persona desapareció involuntariamente y con ello dar certeza jurídica a su estado como persona desaparecida, sin caer en excesos que hagan que el procedimiento resulte ineficaz para atender las necesidades urgentes de las familias.

El balance entre la certeza jurídica de la calidad de persona desaparecida y la necesidad de atender temas apremiantes por las familias debe evitar abusos en el uso de este procedimiento, al tiempo de no exagerar en los plazos y requisitos legales que hagan nugatorio el derecho de los familiares de representar a la persona desaparecida. De esta manera se atenderá a garantizar el equilibrio necesario entre la protección de los bienes jurídicos tutelados de la persona desaparecida y facilitar la posibilidad de que las familias representen a la persona desaparecida.

La sola reducción de los plazos para obtener la declaratoria de ausencia o la presunción de muerte tal y como se encuentran regulados actualmente, no satisfacen varios de los principios previamente enlistados, por lo que se hace necesaria una lectura integral de estas recomendaciones y propuestas.

- › **Recomendación:** Que el procedimiento pueda iniciarse tan pronto como se cuenten con indicios de la existencia de una desaparición forzada o involuntaria.
- › **Recomendación:** Se sugiere que el procedimiento considere la entrega de un Declaratoria de Ausencia por Desaparición provisional (*certificado*) a los tres meses de interpuesta la solicitud, y aceptada para su trámite, (incluido que se haya verificado que no se tienen noticias de su localización, o se haya producido la aparición con vida o la confirmación de la muerte desde que fue interpuesta la solicitud); y la entrega de un *Acta de Ausencia* que certifique el estatus de desaparecida de la persona al año de iniciado el procedimiento, si la autoridad verificara que no se tienen noticias de la aparición con vida o localización de la persona.
- › **Recomendación:** El certificado provisional debe tener efectos legales aunque estos sean limitados, ya que debe servir para dar aviso a las autoridades del estado e instituciones privadas de la situación de desaparecida de la persona, permitir que se nombren tutores si de la persona desaparecida dependiera un menor, nombrar un administrador provisional de los bienes,

nombrar un representante legal de la persona desaparecida, generar efectos suspensivos en procedimientos en contra de la persona desaparecida, ser válido ante instituciones de seguridad social para mantener a beneficiarios en los esquemas de servicios, entre otros. Sólo con el acta que certifique la ausencia el representante estará facultado para realizar actos de dominio sobre el patrimonio de la persona desaparecida.

8. CONTEMPLAR FLEXIBILIDAD EN LA DETERMINACIÓN DEL LUGAR DONDE SE DARÁ TRÁMITE A LA DECLARATORIA, A ELECCIÓN DEL PROMOVENTE.

Quien promueva la acción o el procedimiento de la Declaratoria de Ausencia por Desaparición debe poder elegir “el foro” donde realizará los trámites. Las posibilidades deben incluir: a) acudir ante el juez o autoridad competente del lugar donde la persona desaparecida tenía su último domicilio; b) acudir a aquella del domicilio del promovente; o c) a aquella del lugar donde se presume desapareció la persona o donde se investiga su desaparición. Los requisitos deben contemplar otorgar validez a documentos oficiales indistintamente de ámbito federal o local donde se realizó la denuncia o donde se encuentre investigando la desaparición, en relación con el ámbito donde se realice el procedimiento de la Declaratoria.

- **Recomendación:** Incluir como posibles foros para iniciar el procedimiento: a) el juez o autoridad competente del lugar donde la persona desaparecida tenía su último domicilio; b) juez o autoridad competente del domicilio del promovente; o c) juez o autoridad competente del lugar donde se presume desapareció la persona o donde se investiga su desaparición, indistintamente, a elección del promovente.

9. SER FLEXIBLE SOBRE LA PRECEDENCIA DE LA PERSONA QUE PUEDE SER EL PROMOVENTE DE LA ACCIÓN O EL PROCEDIMIENTO DE LA DECLARATORIA.

Las reglas actuales de precedencia de la declaratoria de ausencia en los Códigos Civiles respetan un orden de prioridad sobre los familiares que pueden iniciar el procedimiento; sin embargo, éstos no necesariamente responden a la realidad de todas las familias de las personas desaparecidas.

Se sugiere que en caso de conflicto entre la persona que promueve la acción de la declaración y la persona que realiza la búsqueda, se dé particular preferencia a quien promueva la búsqueda de la persona desaparecida. En particular esta recomendación toma en cuenta que la preferencia que habitualmente se le otorga en el ámbito civil a

las y los cónyuges no en todos los casos debe predominar. Las familias expresaron que en muchos casos de desaparición de personas, particularmente cuando han transcurrido varios años de la desaparición, las parejas de las personas desaparecidas pueden optar por rehacer sus vidas y no son quienes necesariamente promueven la acción de búsqueda de los familiares, por lo que se sugiere tener flexibilidad en el orden de prelación, aunque puedan tener sus cónyuges un interés directo en la definición de la situación jurídica de la persona desaparecida en términos de derechos de familia, incluida la vigencia del vínculo matrimonial o la conservación de la patria potestad de mejores de edad.

En otros casos, sugirieron considerar la figura de los “compañeros permanentes” en casos donde aún cuando existe un matrimonio legalmente constituido, en la práctica la convivencia de la persona desaparecida era con otra persona con quien mantiene el lazo sentimental; también se sugirió considerar a las parejas del mismo sexo.

Se sugiere habilitar al Ministerio Público para que sea éste quien al recibir la denuncia de hechos y verificar la existencia de indicios sobre la presencia de una desaparición forzada o involuntaria dé cuenta a la autoridad respectiva para que se considere a la persona desaparecida ante la ley.

- **Recomendación:** Que el procedimiento dé preferencia -en caso de conflicto entre diversos promoventes- a la persona que promueve la búsqueda de la persona desaparecida, que se considere la posibilidad de parejas del mismo sexo y que se contemple la facultad del Ministerio Público de dar noticia a la autoridad correspondiente para el inicio del reconocimiento de la persona como ausente por desaparición cuando de los elementos de la investigación se desprenda que está frente a una desaparición forzada o involuntaria.

10. CONTEMPLAR QUE EL REPRESENTANTE LEGAL DE LA PERSONA DESAPARECIDA QUE SE DESIGNE PUEDA SER QUIEN PROMUEVA LA ACCIÓN DE LA DECLARATORIA.

Un resultado esperado por parte de las familias de la Declaración de Ausencia es la designación de un representante legal de la persona desaparecida. Los familiares sugieren, basados en la misma percepción que se desarrolló en el principio anterior, que el representante legal pueda ser la misma persona que promueve la acción o quien sea sugerido por el promovente, para así poder atender a las características particulares de cada caso donde las realidades familiares no se encuentran definidas en un modelo único.

Quien represente legalmente a la persona desaparecida debe quedar mandatado para formular peticiones frente a las autoridades, incluidas las administrativas o judiciales, para poder representar efectivamente los intereses de la persona desaparecida en relación con los derechos y/o obligaciones de la persona desaparecida, incluido el

estado civil, el manejo de propiedades, cuestiones financieras o cualquier otro tipo de consideraciones.

Para el caso de los menores de edad, cuando uno o ambos padres o tutores sean las personas desaparecidas, deberán tomarse precauciones especiales que respondan al interés superior del niño/a.

- › **Recomendación:** Dar preferencia en la designación de la representación legal de la persona desaparecida a quien promueve la acción o a quien ésta señale en la solicitud del procedimiento.
- › **Recomendación:** En casos donde existan menores de edad deberán tomarse las provisiones necesarias para garantizar que, en donde no existan, se designen tutores o la custodia provisional sea determinada, y que en las decisiones respectivas se respete el interés superior del menor.

11. CONTEMPLAR QUE QUIENES HAYAN OBTENIDO PREVIAMENTE LA DECLARATORIA DE AUSENCIA O EL ACTA DE PRESUNCIÓN DE MUERTE TENGAN LA POSIBILIDAD DE ACCEDER A LOS PROCEDIMIENTOS DE LA DECLARATORIA DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN.

Ante la falta de un marco legal adecuado, familiares de personas desaparecidas han sido “invitadas” a optar por el procedimiento de declaratoria de ausencia o incluso cuentan ya con un certificado de presunción de muerte de acuerdo a la legislación vigente. Esta modalidad se les ha presentado como la única forma de acceder o representar los intereses de las personas desaparecidas por lo que deben poder acceder a este nuevo procedimiento de cumplirse con los requisitos de que sea una desaparición forzada o involuntaria.

Quienes han optado por obtener la declaratoria de ausencia o la presunción de muerte de sus familiares, además de reconocer haber sufrido una afectación adicional al llevar adelante estos procedimientos (victimización secundaria), describen que la imposibilidad de representar plenamente a la persona desaparecida y ejercer sus derechos persiste por lo que debe asegurarse la eficacia del nuevo procedimiento.

- › **Recomendación:** El procedimiento debe servir tanto a casos futuros como a casos de desaparición de personas ocurridas con anterioridad a la entrada en vigor de este nuevo procedimiento. Así, no debe contemplar un plazo que limite este derecho y debe establecerse un mecanismo para permitir el cambio de estatus de personas ausentes o declaradas presuntamente muertas a ausentes por desaparición.

12. SUSPENDER LOS EFECTOS DE LA DECLARATORIA EN CASO DE QUE LA PERSONA DESAPARECIDA SEA LOCALIZADA CON VIDA O SU SUERTE O PARADERO SEAN DETERMINADOS CON CERTEZA.

En casos donde la persona desaparecida sea localizada con vida o sus restos sean encontrados e identificados con certeza, la Declaratoria de Ausencia terminará sus efectos y se facilitará a las familias, en su caso, la obtención sin mayor trámite de la cancelación o el certificado de defunción. Para la cancelación de los efectos de la Declaratoria por localización con vida de la persona, bastará con la noticia ante la autoridad que gestionó la Declaratoria; mientras que para el certificado de defunción se tomarán en consideración los elementos de prueba que obtengan las familias de los entes investigadores, incluidos los resultados de exámenes periciales.

En casos donde la persona aparezca con vida, ésta será restablecida en la totalidad de sus derechos, pudiendo ejercer las acciones correspondientes en relación con los trámites realizados durante el tiempo que se consideró como persona desaparecida.

- › **Recomendación:** El certificado o acta que se obtenga del procedimiento de Declaratoria de Ausencia por Desaparición será inscrito en el Registro Civil y en los registros vigentes. Su inscripción será ordenada por la autoridad competente que emita el certificado o acta con independencia de otras obligaciones derivadas de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, de la Ley General de Víctimas o de cualquier otro ordenamiento legal aplicable.

- › **Recomendación:** En caso de que la persona desaparecida sea localizada con vida o confirmada su muerte, la autoridad, una vez cerciorada de la veracidad de la noticia, ordenará la cancelación del certificado o acta de ausencia por desaparición y se dará aviso al Registro Civil; así como a los registros vigentes.

- › **Recomendación:** En caso de que la persona desaparecida sea extranjera, la autoridad que emita el certificado o acta de ausencia por desaparición dará aviso al Consulado del Estado que corresponda cuando el promovente así lo solicite.

© CONJUNTO DE PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES
CIUDADANAS PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE
DECLARATORIA DE AUSENCIA
POR DESAPARICIÓN

Iª edición, abril de 2014.

Coordinadora:
Paulina Vega González

Diseño: Gabriela Monticelli
Taller de Sueños | contacto.taller.ds@gmail.com

SOCIOS MEXICO/ CENTRO DE COLABORACION CIVICA
Cádiz Norte 25, Col. Extremadura Insurgentes
Delegación Benito Juárez, DF. 03740
Tel. (55) 5286-6440
www.colaboracioncivica.org
T: @ccolaboracionc
Sylvia Aguilera García, Directora Ejecutiva

Las opiniones vertidas en el documento que se presenta, así como los análisis y las interpretaciones que se hacen, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las opiniones y puntos de vista de Socios Mexico/ Centro de Colaboracion Civica. Se permite la reproducción parcial o total de este documento citando la fuente.

La presente obra ha sido posible gracias al apoyo proporcionado por:



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

Impreso en México / Printed in México

