



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO**

**División de Ciencias Sociales y Humanidades**

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA MODIFICACIÓN AL TÍTULO NOVENO  
DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE CONSIDERA LA MUERTE Y  
DESAPARICIÓN POR ACTOS DELINCUENCIALES COMO RIESGO DE  
TRABAJO.

TRABAJO TERMINAL  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO (A) EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL

P R E S E N T A:

*ARMANDO ARELLANO HERNÁNDEZ*

Y

*DANIELA HERNÁNDEZ MUÑOZ*

**ASESORA:**

Dr. Verónica Gil Montes.

México, Ciudad de México.

noviembre, 2020

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene como Objetivo General realizar un análisis a la modificación del Título noveno de la Ley Federal del Trabajo y Demostrar que la muerte y desaparición derivada por actos delincuenciales procedente de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas (LFDEAPD), son factores de riesgo en el ejercicio o con motivo del trabajo.

Por tal motivo, se hace necesario el establecimiento de políticas y mecanismos gubernamentales implementados en México. Debido a que, es uno de los países de América Latina que históricamente se ha visto como un escenario de total impunidad y falta de acceso a la verdad y a la justicia en cuanto al tema de desaparición forzada.

Es por lo que este texto inicia señalando algunos de los antecedentes legislativos referentes a la desaparición forzada de personas, ya que México sigue siendo una de las naciones que escasamente está sumando esfuerzos gubernamentales y aún inconclusos por minimizar un problema tanto grande como grave en el país por la violación de todos los derechos humanos no solo de las víctimas, sino también de sus familiares y del entorno.

En este sentido, el Estado Mexicano ha hecho varios intentos por mejorar las condiciones de una sociedad vulnerada que se evidencia día a día en las calles al interior del país. Sin embargo, se concluye que las políticas y programas en términos de protección a las víctimas y sus familiares no han sido eficientes evidenciándose por un gran número de denuncias por desapariciones.

**Palabras Claves:** Desaparición Forzada, Muerte, Desaparición por Actos Delincuenciales

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
<b>CAPÍTULO 1. UN CASO MÁS DE MUERTE Y DESAPARICIÓN POR ACTOS DELINCUENCIALES</b>	
I. Categorías De Análisis: Muerte, Desaparición Forzada y Desaparición por Actos Delincuenciales.	8
II. Condiciones Históricas de la Legislación que contempla la Muerte, Desaparición Forzada y Desaparición por Actos Delincuenciales.	26
III. ¿Cómo llega a ser una Desaparición un Riesgo de Trabajo?	33
IV. De Muerte y Desaparición Forzada a Muerte y Desaparición por Actos Delincuenciales como Riesgo de Trabajo.	34
V. ¿Cómo llega a la Ley Federal del Trabajo?	44
<b>CAPÍTULO 2. CONSECUENCIAS DE LA MUERTE Y DESAPARICIÓN EN EL ÁMBITO POLÍTICO</b>	
VI. La muerte y a Desaparición en el ámbito político	46
VII. Factores que fomentan la muerte y Desaparición en el ámbito político	48
Factores políticos	
Factores económicos	
Factores sociales	
Factores internos o estados afectivos en el individuo	
<b>CAPÍTULO 3. MUERTE, DESAPARICIÓN FORZADA Y DESAPARICIÓN POR ACTOS DELINCUENCIALES.</b>	
VIII. El costo de La Muerte y la Desaparición en la vida pública	54
IX. Casos de desaparición forzada cometidas únicamente por agentes del estado mexicano.	55

X.	Casos de desaparición forzada cometidas por agentes del estado mexicano, en coparticipación/vinculación con miembros de la delincuencia organizada.	56
XI.	Casos de desaparición forzada cometidas por agentes del estado mexicano, en coparticipación/vinculación con miembros de la delincuencia organizada.	58
XII.	Casos de desaparición forzada, cometidas por miembros de la delincuencia organizada con la autorización, apoyo, o aquiescencia del estado mexicano.	60
XIII.	Evaluación	63
XIV.	Un caso más de cómo se vive la muerte y la desaparición forzada por actos delincuenciales perpetuada por agentes del estado	72
REFLEXIONES FINALES		77
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		82
ABREVIATURAS		88
	Cuadro 1. Tipificación del delito de desaparición forzada por cada estado en México.	14
	Cuadro 2. Racionalidad: la relación entre el problema y los objetivos para erradicarlo.	65
	Cuadro 3. Relevancia: identificar adecuadamente el alcance del problema y las características básicas del mismo para hacerle frente.	66
	Cuadro 4. Pertinencia: la evaluación consiste en el análisis de la calidad en la formulación de los objetivos.	68
	Cuadro 5. Coherencia: permite valorar el grado de correspondencia que existe entre una política pública (planes, leyes, programas) y otras intervenciones que se están ejecutando en su mismo espacio temporal.	69
	Cuadro 6. Justificación de la modificación al Título Noveno de la Ley Federal del Trabajo	71

## 1. INTRODUCCIÓN

Nada más difícil que abordar un tema que se agrava con el presente, que parecía ser historia, pero aún no lo es. La desaparición forzada puede ser descrita como una práctica del Estado y un método represivo, que ha existido a lo largo de la historia de la humanidad y replicada en México en la década de los años sesenta<sup>1</sup> y desde el primer momento, las desapariciones forzadas mostraron los signos de lo que a través de los años se llegó a constituir como el método principal de control político y social en el país: impunidad y absoluta transgresión de las leyes más primordiales de la convivencia humana y que en algunas ocasiones se hace más evidente que en otras debido a que normalmente esta se vincula a un estado de privación y violación a los derechos humanos.

Es por lo que en el primer capítulo se aborda el análisis de la muerte, desaparición forzada y desaparición por actos delincuenciales, ya que, en particulares situaciones la desaparición de personas se manifiesta por diversas causas que pueden ser de tipo accidental, por voluntad propia, por voluntad de un particular o por fuerza y voluntad del Estado. Es por esta razón, que los países latinoamericanos y más puntualmente nuestro país por ser una región en las que comúnmente se presentan escenarios de violencia con este tipo de situaciones, son ahora portavoces de nuevos requerimientos de políticas sociales en aras de mermar con la reiterada ausencia de personas desaparecidas. De tal manera que, muchas de las políticas públicas han venido siendo reestructuradas con el fin de dar respuesta y un poco de certidumbre a esta problemática social y económica en el territorio mexicano, por lo que igualmente se tomaran en cuenta las condiciones históricas que contemplan dichos términos, desde la primera legislación en 2001 hasta la más reciente de 2020 cuando ya se integran todos los Estados de la Republica.

Y aunque el fenómeno de la desaparición en México ha ocupado un espacio importante en la agenda pública nacional en los últimos años, son nulos los escritos académicos que se han publicado al respecto de la nueva modificación a las leyes con relación a la muerte y desaparición forzada por actos delincuenciales como riesgo de trabajo. Abundan en cambio, trabajos de tipo periodístico que han hecho visible la tragedia humana que implica la desaparición de personas, permitiéndonos conocer a través de la voz de las víctimas los detalles de esta experiencia.

---

<sup>1</sup> Comité Cerezo México. Defender los derechos humanos en México: el costo de la dignidad. Junio de 2012 a mayo de 2013. Pag.77

En el caso particular de México, es uno de los países latinos dentro de los diez países que la ONU clasifica con mayores desapariciones forzadas desde 1980, de los cuales siete se encuentran en América Latina.

En tal sentido, para el segundo capítulo refiere ya a la desaparición forzada y como afecta en el ámbito político y los cambios que este fenómeno conlleva. México posee una significativa cifra respecto a otros países del continente referido a los términos de desaparición forzada. De manera que, todo lo anteriormente expuesto se propone el desarrollo de este estudio de investigación con el fin de comprender cuales soluciones han sido propuestas e implementadas en términos de políticas públicas sociales con el fin de atender la situación actual, la significación y el alcance que las recientes reformas políticas pudieran tener; ya entrando en el capítulo tercero se habla del costo que tiene la muerte y la desaparición en la vida pública, así como mencionar algunos casos de muerte y desaparición forzada en los que se ha visto envuelto el estado mexicano y en sí mismo, agentes del estado, su vinculación y coparticipación en actos delincuenciales.

El diseño metodológico en el presente documento consistirá entonces, en el establecimiento de las estrategias y procedimientos que permitirán la recogida de datos, y su procesamiento, es decir, un análisis crítico desde un punto de vista positivo e interpretación con el propósito de dar respuesta a los problemas planteados en los objetivos de la investigación, es por ello, que recurrimos a utilizar la historia de vida en relato cruzado, es decir, relatos de vidas cruzadas entre los miembros del mismo entorno<sup>2</sup> (compañeros de trabajo), expresadas por sus familiares para que expliquen a varias voces una misma historia. Los relatos de las experiencias personales suelen converger hacia un punto central de interés en esta investigación, hacia un tema común, del que todos los sujetos han sido a la vez protagonistas y observadores, el cual permite validar los hechos presentados por los sujetos biografiados.

El contenido que se pretende destacar en el último apartado será la evaluación que se hace en la legislación y esta a su vez se realiza para que sus resultados puedan ser utilizados, por tanto, se produce información útil para todos los que participan en la política pública y fundamentalmente para sus destinatarios. Pretendiendo ser generadora de información para la racionalización de toma

---

<sup>2</sup> Relatos obtenidos en entrevista con 3 de las víctimas indirectas, familiares de los cuatro funcionarios asesinados en Salvatierra, Guanajuato el 25 de marzo de 2019. Realizada por Daniela Hernandez y Armando Arellano el 28 de julio de 2020 (los nombres de las víctimas indirectas se reservan).

de decisiones públicas<sup>3</sup>, así se sabrá con exactitud si se debe continuar con el plan, modificarlo o definitivamente erradicar dichas acciones.

Se llevará a cabo la evaluación de manera externa a los tomadores de decisiones; será sumativa, es decir, únicamente aportará información que sirva de instrumento para hacer recomendaciones para mejora de las acciones; el contenido es conceptual, su objetivo es analizar el diseño, esto es, su racionalidad y coherencia.

Y como reflexión final, luego de estudiar, aplicar y reflexionar sobre la combinación de las historias de vida en este estudio, así como la relación criminal con las instituciones y agentes del estado, en cualquiera de sus formas, llegamos a la conclusión que dichos acontecimientos marchitan la vida de personas cercanas al entorno de las víctimas, así como también decir que hace falta un marco jurídico más potente para capturar las realidades plasmadas en este estudio sería la combinación de la noción del crimen organizado con otras dimensiones legales mejor equipadas para apreciar el impacto de la generalidad y sistematicidad<sup>4</sup> de las graves violaciones de las que son víctimas.

---

<sup>3</sup>Osuna, José Luis; Márquez, Carolina. *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, 2000. 1 – 77 pp.

<sup>4</sup>El concepto de sistematicidad en el trabajo científico se refiere a la forma ordenada de cómo debe avanzar el proceso de la investigación, conforme a un plan previamente concebido.

# Capítulo 1

## MUERTE, DESAPARICIÓN FORZADA Y DESAPARICIÓN POR ACTOS DELINCUENCIALES.

### I. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS: MUERTE, DESAPARICIÓN FORZADA Y DESAPARICIÓN POR ACTOS DELINCUENCIALES.

Las desapariciones en todo el mundo se han dado a lo largo de la historia en diferentes circunstancias económicas, políticas y sociales; este fenómeno cobra mayor relevancia cuando es causado por las autoridades<sup>5</sup>, es decir, desaparición forzada, y también por actos de la delincuencia organizada.

México, 2 de octubre de 1968, y la represión, asesinatos y desapariciones en contra del movimiento estudiantil en Tlatelolco, marcaron al gobierno federal, ya que, si bien pudieron silenciar los hechos y a los medios de comunicación a corto plazo, no pasaría mucho tiempo para que se descubriera la verdad. Ahí comienza el fin de los gobiernos totalitarios pero el inicio de las desapariciones como estrategia de terror y por motivos políticos. Hoy en día éstas no son sólo contra líderes sociales y activistas políticos o contra grupos de opositores, sino que se extiende a amplios sectores de la población, personas sin alguna militancia social o política, acusados por el Estado de pertenecer a bandas del crimen organizado, han sido asesinadas y víctimas de desaparición forzada, es decir, el fenómeno de la desaparición de personas se encierra en severos problemas de inseguridad y violencia que vive el país y se origina en dos principales causas. La primera de ellas es la política de seguridad fuertemente discutida por el combate a la delincuencia y al crimen organizado adoptada por el expresidente Felipe Calderón durante su mandato de 2006 a 2012 y continuada de igual manera en la gestión del expresidente Enrique Peña Nieto de 2012 a 2018, en contra de estos grupos

---

<sup>5</sup> En este caso al referirnos a la autoridad, hablamos de la responsabilidad por parte de las fuerzas del Estado en las desapariciones, lo cual la convierte en algo mucho más grave que la ausencia voluntaria de una persona.

delincuenciales; la segunda causa se debe a la intensificación de los enfrentamientos entre los diversos grupos del crimen organizado.

Según la CNDH la violencia que se vive en México está relacionada principalmente con el crimen organizado, la cual ha generado un elevado número de secuestros y delitos con ciertas similitudes a las desapariciones forzadas. En algunos casos se ha realizado por autoridades o por grupos criminales o particulares con el apoyo directo o indirecto de algunos funcionarios públicos. De acuerdo con la opinión de diversas organizaciones de la sociedad civil, la desaparición forzada, además de ser un mecanismo de eliminación y control de la disidencia política, un mecanismo más amplio de control social, despojo territorial.

Según el Comité Eureka, Epifanio Avilés Rojas es el primer desaparecido político de este país<sup>6</sup>. Maestro del estado de Guerrero, fue detenido por el mayor Antonio López Rivera el día 19 de mayo de 1969, quien, al día siguiente, entregó al detenido al general Miguel Bracamontes, jefe de la zona militar de Chilpancingo. El día 20 de mayo de 1969 fue enviado al campo militar número uno, en el Distrito Federal, y hasta el día de hoy sigue en calidad de desaparecido.

En el caso de nuestro país, el delito de desaparición forzada de personas fue tipificada a nivel federal el 25 de abril de 2001, la cual se refleja mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de junio del mismo año (D.O.F, 2001), específicamente en el Código Penal Federal, que en su artículo 215-A, se determinaba el delito de la desaparición forzada de personas de la siguiente manera:

*“Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.”*

---

<sup>6</sup>La Jornada (en línea). México, La Jornada, 2017.

<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/05/19/epifanio-aviles-50-anos-de-su-desaparicion-forzada-7100.html>. Consultada el 25 de marzo de 2020.

Para la ONU en su Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, menciona que son víctimas todos aquellos siempre que:

*«sé arreste, detenga o traslade contra su voluntad a las personas, o que estas resulten privadas de su libertad de alguna otra forma por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre del Gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, y que luego se niegan a revelar la suerte o el paradero de esas personas o a reconocer que están privadas de la libertad, sustrayéndolas así a la protección de la ley.»*

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México acepta la misma definición que aporta la ONU, por lo cual se compromete a la reparación de daños establecidos por dichos organismos internacionales.

Para Amnistía Internacional la desaparición forzada es:

*son personas que desaparecen, literalmente, de entre sus seres queridos y de su comunidad cuando agentes estatales (o con el consentimiento del Estado) las detienen por la calle o en su casa y después lo niegan o rehúsan decir dónde se encuentran. En algunos casos, quienes llevan a cabo las desapariciones son actores no estatales armados, como grupos armados de oposición. Sea como sea, la desaparición forzada es siempre un delito de derecho internacional.*

Ante la ausencia de la persona sus derechos quedan vulnerados, y no solamente los de la víctima si no también los de sus familiares.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos menciona que una desaparición forzada viola todos los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, además de derechos civiles o políticos como el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; a la libertad y seguridad de la persona; derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; derecho a la vida; derecho a una identidad; a un juicio imparcial y a las debidas garantías judiciales; derecho a un

recurso efectivo, con reparación e indemnización; y a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición.

En la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (1992)<sup>7</sup> dice en su Artículo 19 que:

*las víctimas de actos de desaparición forzada y sus familiares deberán obtener reparación y tendrán derecho a ser indemnizadas de una manera adecuada y a disponer de los medios que les aseguren una readaptación tan completa como sea posible. En caso de fallecimiento de la víctima a consecuencia de su desaparición forzada, su familia tendrá igualmente derecho a indemnización.*

La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006), que llevo a cabo la Asamblea General de las Naciones Unidas, menciona en su Artículo 24 que:

- 1. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por "víctima" la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada. 2. Cada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida. Cada Estado Parte tomará las medidas adecuadas a este respecto. 3. Cada Estado Parte adoptará todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos. 4. Los Estados Parte velarán por que su sistema legal garantice a la víctima de una desaparición forzada el derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada. 5. El derecho a la reparación al que se hace referencia en el párrafo 4 del presente artículo comprende todos los daños materiales y morales y, en su caso, otras modalidades de reparación tales como: la restitución; readaptación;*

---

<sup>7</sup> ONU Asamblea General. *Informe de la Tercera Comisión: Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*. 12 de febrero de 1992.

*satisfacción, dignidad y la reputación; y las garantías de no repetición. 6. Sin perjuicio de la obligación de continuar con la investigación hasta establecer la suerte de la persona desaparecida, cada Estado Parte adoptará las disposiciones apropiadas en relación con la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y de sus allegados, en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad. 7. Cada Estado Parte garantizará el derecho a formar y participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de desapariciones forzadas y la suerte corrida por las personas desaparecidas, así como la asistencia a las víctimas de desapariciones forzadas.*

Cabe mencionar que México al ser un país miembro fundador de las Naciones Unidas<sup>8</sup>, siempre y en todo momento, ha aceptado y ratificado todos los tratados, declaraciones y convenciones encargadas de salvaguardar los Derechos Humanos; comprometiéndose al cumplimiento de dichos acuerdos, creando instituciones y legislaciones para contrarrestar los problemas estipulados, sin embargo, esta reforma que entra en vigor en el año 2001, a pesar del avance tan significativo en este tema, después de 19 años seguimos viendo que las conductas de Desaparición aún continúan y para ello basta solo con mirar los datos diarios

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México) menciona que toda víctima de un acto de desaparición forzada y sus familiares tienen derecho a una reparación integral, que incluya indemnización, satisfacción, restitución, rehabilitación y garantías de no repetición<sup>9</sup>. En México, en el ámbito penal existe la posibilidad de recibir una compensación como complemento de una sentencia condenatoria que raramente es implementada. Si la víctima solicita la reparación del daño o si se ordena la reparación por orden judicial, las familias generalmente no la reciben dado que no

---

<sup>8</sup> México pertenece a la ONU desde el 24 de octubre de 1945 y ha aceptado y ratificado todos los convenios que respeten los Derechos Humanos en todo el mundo.

<sup>9</sup> ONU-DH México y la CNDH. *La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de naciones unidas*. México: ONU México, 2019.

existen parámetros para determinar su monto<sup>10</sup> y el funcionario público declarado culpable en la mayoría de los casos no cuenta con los recursos financieros para pagar la indemnización.

El artículo 32 del Código Penal Federal establece la responsabilidad subsidiaria del Estado para otorgar la reparación en los delitos perpetrados por funcionarios públicos. La CNDH tiene registro de 24,800 personas desaparecidas “que no han encontrado en las autoridades del Estado mexicano una respuesta eficaz en su búsqueda y localización” y que en 2,443 de esos casos hay indicios de posible participación de agentes del Estado<sup>11</sup>. A pesar de este dato, entre 2006 y 2012 se emitieron sólo 10 recomendaciones por desaparición forzada<sup>12</sup>.

Los casos de desaparición forzada se determinan de la siguiente manera<sup>13</sup>, de acuerdo con el tipo de participación de los agentes estatales en ellas:

- a. Casos de desaparición forzada cometidas únicamente por agentes del Estado Mexicano.
- b. Casos de desaparición forzada cometidas por agentes del Estado Mexicano en coparticipación/vinculación con miembros de la delincuencia organizada.
- c. Casos de desaparición forzada cometidas por miembros de la delincuencia organizada, con la autorización, apoyo y aquiescencia del Estado Mexicano.

Dicho lo anterior, no podemos saber a ciencia cierta hasta el día de hoy, cuántas, de las actuales desapariciones, son efectivamente casos de desaparición forzada, ya que sigue siendo y seguirán por mucho tiempo más solo una cifra porque muchas son manejadas como casos de secuestro, extravío o privación ilegal de la libertad e incluso cuando se ha confirmado la intervención de funcionarios públicos, hecho que determinaría su condición forzosa, ya sea por agentes policiales, soldados y marinos, todos ellos niegan el fenómeno de las desapariciones forzadas, al mismo tiempo que las practican con total "normalidad" cuando investigan a presuntos delincuentes por la comisión de los más graves delitos y los desaparecen de la faz de la tierra. (Reveles, 2015)

---

<sup>10</sup> Esto es hasta antes de la publicación de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas (2018).

<sup>11</sup> El término agente del Estado o autoridad se usa para referir a cualquier persona que se desempeñe como funcionario/a o servidor/a público/a.

<sup>12</sup> Informe: CNDH. *Análisis Situacional de los Derechos Humanos de las Personas Desaparecidas (en línea)*. México: 2012. Consultado el 20 de agosto de 2020.

<sup>13</sup>

La problemática de lo anterior radica en que ninguno de los delitos anteriores cuenta con los suficientes elementos básicos de la desaparición forzada, como lo son: la negativa del Estado de reconocer la privación de la libertad, la participación de los agentes del Estado, y la información sobre el paradero de las víctimas. Por ello, es importante analizar la tipificación del delito de desaparición forzada que contempla cada uno de los estados de la República Mexicana con la finalidad de exponer si cuentan o no con los elementos indispensables típicos para considerarla desaparición forzada, pretendiendo alcanzar los estándares internacionales.

Hasta 2012, sólo 12 de las 32 entidades federativas habían tipificado la desaparición forzada: Ciudad de México, Oaxaca, Durango, Chiapas, Chihuahua, Nayarit, Aguascalientes, Guerrero, Baja California, Colima, Coahuila y Puebla. La figura jurídica aparecía también en el artículo 215 A<sup>14</sup> del Código Penal Federal antes de las nuevas reformas. Sin embargo, ninguna de estas legislaciones satisface los estándares internacionales. (Goche, 2012)

**Cuadro 1. Tipificación del Delito de Desaparición Forzada por cada Estado En México.**

<i>Estado de la República Mexicana</i>	<b>Tipificación de la desaparición forzada según la legislación de cada Estado</b>
<i>Aguascalientes</i>	Detener y mantener oculta a una o varias personas; o Autorizar, apoyar o consentir que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o negar información sobre su paradero. (Aguascalientes, 2019)
<i>Baja California</i>	Al servidor público que, con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculto a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes. Al particular que, por orden autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior. (California, 2019)

<sup>14</sup> CAPITULO III BIS Desaparición forzada de personas derogado DOF 17-11-2017, quedo derogada una vez que entró en vigencia la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes que establece el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

*Baja  
California Sur*

Se considerará desaparición forzada de personas el arresto, la detención o cualquier otra forma de privación de la libertad que sean obra de servidores públicos o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.

A quien sin tener la calidad de servidor público y por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público, participe en los actos descritos en este artículo. El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de desaparición forzada de persona o el paradero de la víctima, está obligado a denunciarlo de inmediato. (SUR, 2019)

*Campeche*

Al agente estatal que, con motivo de sus atribuciones, prive de la libertad a una o más personas, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impida el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales procedentes. Para los efectos del presente Capítulo se considera agente estatal a cualquiera de los servidores públicos señalados en el artículo 89 de la Constitución Política del Estado de Campeche, así como aquella persona que actúe con el apoyo, autorización o aquiescencia de un agente estatal. (Campeche, 2014)

*Chiapas*

A la privación de la libertad de una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por servidores públicos, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

Legislación especial: Ley para la Prevención y Sanción de la Desaparición Forzada de persona en el Estado de Chiapas (27 de noviembre 2014). (Chiapas, 2014)

*Chihuahua*

se considerará desaparición aquella situación jurídica en la que se encuentre una persona sobre la que existe indicio de que en contra de su voluntad y con motivo de un hecho ilícito, no se tenga noticia sobre su paradero, ni se haya confirmado su muerte Al servidor público que, con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes.

Al particular que, por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior. (Chihuahua, 2016)

*Coahuila*

La víctima del delito de desaparición forzada de personas fallezca durante o después del tiempo en que se encuentre privada de la libertad, debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de la privación de esta, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito. Se haya infligido a la víctima grave daño físico o psicológico. El sujeto pasivo del delito sea persona con discapacidad, migrante, menor de dieciocho años, mayor de sesenta años, indígena o mujer embarazada, o pertenezca a un grupo especialmente vulnerable.  
Se cometa con el propósito de ocultar o asegurar la impunidad de otro delito; o  
Se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque. (Coahuila, 2018)

*Colima*

Al servidor público del Estado de Colima o de sus municipios que, con motivo de sus atribuciones, detenga o mantenga oculta a una o varias personas o bien, autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación de la libertad o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes  
Al particular que, por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos  
La oposición, negativa o desacato hacia la autoridad competente luego de haber sido requerido por ésta para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo. (Colima, 2019)

*Ciudad de México*

Legislación especial: Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición por Particulares en el Distrito Federal (8 de mayo de 2016). (México, 2019)

*Durango*

Al servidor público que, con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías Procesales procedentes  
Las mismas penas se impondrán al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior. (Durango, 2019)

*Guanajuato*

la persona cuya ubicación y paradero se desconoce, independientemente de que su ausencia se relacione o no con la comisión de un delito; en materia de

desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y de los delitos vinculados con la desaparición de personas, serán investigados, perseguidos y sancionados. Al servidor público que propicie o mantenga dolosamente el ocultamiento de una o varias personas que hubieren sido previamente detenidas por autoridad, (Guanajuato, 2020)

*Guerrero*

Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que en ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas detenga, prive de la libertad y mantenga oculta a una o más personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan, cualquiera que sea el método y motivación utilizados, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información fidedigna sobre el paradero de la o de las víctimas, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes. Serán igualmente considerados como sujetos activos del delito de desaparición forzada de personas, aquellas personas que aun cuando no sean formalmente autoridades ni funcionarios, actúen aprovechando la autorización, el apoyo o la aquiescencia de funcionarios públicos.

Legislación especial: Ley para prevenir y sancionar la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Guerrero (14 de octubre de 2015). (Guerrero, 2015)

*Hidalgo*

Al servidor público que actuando con ese carácter o aduciendo su cargo, por sí o a través de un tercero, tenga conocimiento o intervenga de cualquier modo, en la detención legal o privación ilegal de la libertad de una o varias personas, propiciando o manteniendo dolosamente su ocultamiento, al negarse a reconocer la privación de la libertad o a proporcionar información sobre el paradero de la víctima.

Se impondrá la misma punibilidad a quien, aun careciendo de la calidad de servidor público, pero instigado, apoyado o autorizado por éste, explícita o implícitamente, realice o participe en la desaparición forzada de una persona. La oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo. (Hidalgo, 2017)

*Jalisco*

Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público o integrante de los cuerpos de seguridad pública que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la negativa de reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona.

Es sujeto activo del delito de desaparición forzada de personas quien intervenga actuando con la autorización, la ayuda, la aquiescencia o tolerancia directa o indirecta de servidores públicos o de integrantes de seguridad pública.

Serán igualmente considerados como sujeto activo el particular que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, aunque en ello no participen servidores públicos en ningún grado. (Jalisco, 2018)

*Estado de México*

La desaparición involuntaria está considerada como una de las más crueles violaciones de los derechos humanos, pues no sólo produce una privación arbitraria de la libertad, sino que pone en peligro la integridad personal, la seguridad y la propia vida de la persona, siendo particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado.<sup>1</sup> Se trata, en suma, de un crimen de lesa humanidad, una acción inhumana que provoca grandes sufrimientos. (México, 2019)

*Michoacán*

El servidor público o el particular que actuando con la autorización, apoyo, consentimiento, conocimiento o dirección de aquél u otro servidor público; detenga, arreste, aprehenda o prive de la libertad en cualquier otra forma a una persona o facilite tal privación, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento del paradero de la víctima o impida a esta el ejercicio de su derecho de protección legal y de las garantías procesales que otorga la ley. (Michoacan, 2019)

*Morelos*

Al servidor público del Estado de Morelos que, con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes.  
Al particular que, por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior.  
Legislación especial: Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Desaparición Forzada de Personas para el Estado de México (2 de septiembre de 2015). (Morelos, 2015)

*Nayarit*

Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que en ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas, prive de la libertad, mantenga oculta o desaparecida a una o más personas, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre el paradero de la o de las víctimas.  
Es igualmente responsable del delito de desaparición forzada de personas, aquel que, sin ser servidor público, incurra en la conducta descrita en el párrafo

	<p>anterior, con la autorización, ayuda, aquiescencia o tolerancia de servidores públicos. Igualmente será responsable del delito de desaparición forzada de Personas; el servidor público que sin ser participe y teniendo conocimiento de la perpetración de este delito, no de aviso a la autoridad competente o conociendo los planes para su comisión, no adopte las medidas necesarias para evitarlo. (Nayarit, 2018)</p>
<i>Nuevo León</i>	<p>Comete el delito de desaparición forzada de persona el servidor público, o el particular que actuando con la autorización, apoyo, consentimiento, conocimiento o dirección de aquél u otro servidor público; detenga, arreste, aprehenda o prive de la libertad en cualquier otra forma a una persona o facilite tal privación, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento del paradero de la víctima, con lo cual se impide el ejercicio de recursos legales y las garantías procesales procedentes.</p> <p>Al servidor público que, teniendo conocimiento de la comisión del delito de desaparición forzada de persona por algún subordinado, no adoptare las medidas necesarias y razonables para evitar su consumación. (León, 2019)</p>
<i>Oaxaca</i>	<p>Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que por sí o a través de otros realice, consienta, autorice o apoye la privación de la libertad de una o más personas y propicie o mantenga su ocultamiento bajo cualquier forma, se niegue a reconocer dicha privación de la libertad o se niegue a informar sobre el paradero de la persona.</p> <p>Lo dispuesto en el párrafo anterior, también podrá ser cometido por un particular cuando actúe por autorización, consentimiento o apoyo de un servidor público. Se equipará al delito de desaparición forzada de persona, la ocultación de familiares de víctimas de este delito o nacidos de una madre víctima de desaparición forzada, durante el cautiverio. (Oaxaca, 2019)</p>
<i>Puebla</i>	<p>Al servidor público que, con motivo de sus atribuciones sin causa legítima, detenga a una o varias personas con la finalidad de ocultarlo, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero.</p> <p>Al particular que, por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior. (Puebla, 2019)</p>
<i>Querétaro</i>	<p>Legislación especial: Ley para prevenir, investigar, sancionar y reparar la desaparición de personas en el Estado de Querétaro (6 de junio de 2014). (Querétaro, 2014)</p>
<i>Quintana Roo</i>	<p>Legislación especial: Ley de víctimas del Estado de Quintana Roo (publicada en el DOF del 07 de abril de 2014) (Roo, 2014)</p>

*San Luis  
Potosí*

Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que en ejercicio de sus atribuciones, o con motivo de ellas, detenga, prive de la libertad y mantenga oculta a una o más personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan, cualquiera que sea el método y motivación utilizados, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información fidedigna sobre el paradero de la o de las víctimas, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes.

*Sinaloa  
Sonora  
Tabasco  
Tamaulipas*

Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público o la persona o grupo de personas que, actuando con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado o sus servidores públicos, arreste, detenga, secuestre o prive de cualquier otra forma de su libertad a una persona, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento o el paradero de la persona desaparecida, con lo cual se le impide a ésta el ejercicio de recursos legales y las garantías procesales procedentes. (Sinaloa, 2019) (Sonora, 2019) (Tabasco, 2019) (Tamaulipas, 2018)

*Tlaxcala*

Al servidor público que, con motivo de sus atribuciones, prive de su libertad personal y mantenga oculta a una o varias personas o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes. (Tlaxcala, 2018)

*Veracruz*

Comete el delito de desaparición forzada de persona el servidor público que realice ordene, autorice, consienta, tolere, apoye o conozca de la detención o privación de la libertad de una persona y además incurra en una o más de las siguientes hipótesis:

- a) Se niegue a reconocer dicha detención o privación de la libertad;
- b) Omita dolosamente o se niegue a rendir informe sobre dicha detención o privación de libertad;
- c) Oculte o mantenga dolosamente el ocultamiento de la víctima;
- d) Se niegue a informar sobre cualquier dato que tenga sobre la detención, la privación de libertad o el paradero de la víctima;
- e) Dolosamente proporcione información falsa o rinda informes falsos sobre la detención, la privación de libertad o el paradero de la víctima.

(Veracruz, 2018)

*Yucatán*

Se entiende por desaparición forzada el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad que sea obra de agentes del Estado o de personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el

	apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola de la protección de la ley. (Yucatan, 2020)
<i>Zacatecas</i>	Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención. (Zacatecas, 2020)

Tabla 1. Tabla elaborada con base en la información obtenida en la revisión de leyes especiales y códigos penales de las entidades federativas de la República Mexicana.<sup>15</sup>

Ya definida la muerte y desaparición forzada, que incluyen a agentes del Estado en la perpetración del delito, podemos afirmar que la desaparición forzada no es ajena al crimen organizado, ni a la delincuencia que inunda al país. Sin embargo, como la misma definición lo dice, las autoridades niegan la complicidad y es difícil comprobar que se participó en ella y resulta casi imposible castigar a los culpables<sup>16</sup>, por lo cual las leyes quedan obsoletas ante la situación. Uno de los crímenes que indica con mayor claridad este complejo estado de las cosas es la desaparición de personas, por tratarse de un fenómeno en el que participan no solo agentes estatales y/o miembros de las Fuerzas Armadas, como tradicionalmente sucedía, sino también actores que, en colusión con estos o de manera independiente, hacen uso de este mecanismo de terror sistemáticamente

A lo largo de la historia de las desapariciones se han llegado a clasificar en cuatro grandes grupos de personas, aquellas que han sido particularmente vulnerables a las desapariciones en México:

1. Las y los defensores de derechos humanos.
2. Personas con algún tipo de militancia política o en movimientos sociales.
3. Personas migrantes, y
4. Personas que viven en lugares en los que se ha incrementado la violencia por el choque entre los cuerpos de seguridad nacional o pública y grupos de la delincuencia organizada

<sup>15</sup> Con actualizaciones hasta agosto de 2020, cada una publicada en el Diario oficial de la Federación.

<sup>16</sup> dichas leyes no detectan los umbrales de peligro que impiden vivir a las personas libres de miedo; es decir, no contribuyen a “desaparecer las amenazas críticas dominantes para el desarrollo de las personas”. En este tenor, surge la interrogante sobre si la seguridad al interior del Estado debe obligar a prevenir y castigar al transgresor del orden penal o si esta seguridad requiere atender el desarrollo humano de forma integral.

El concepto de desaparición forzada se atribuye únicamente al gobierno en materia judicial y de derecho, pero el concepto de cada palabra que conforman este delito nos dice que la desaparición (desaparecer) forzada (forzar) es:

*“dejar de estar en un lugar o dejar de estar a la vista”; y forzada (forzar) es: “hacer fuerza sobre algo o alguien y obligar(se)”<sup>17</sup>.*

Lo cual podemos definir como: obligar a alguien a desaparecer; hacer a la fuerza que deje de estar a la vista. En pocas palabras privarlo de su libertad sin su consentimiento.

Entonces todas las desapariciones en México son forzadas, por lo que deben perseguirse y castigarse de la misma manera, no importando si el culpable pertenece o no al gobierno. Una legislación única para esclarecer los delitos.

De esta manera, cambiar la definición de desaparición forzada ayudaría para tener avances y dar con los culpables, tipificar como único responsable al gobierno es nunca encontrar castigo para los culpables, porque ningún gobierno aceptará su culpa y complicidad en muertes y desapariciones de personas. La corrupción, el encubrimiento, los “compadrazgos” y la falta de leyes son la principal barrera para que la impunidad prevalezca en las víctimas y en sus familiares.

Las leyes (hasta antes de la LFDEAPD<sup>18</sup>) encargadas de la reparación del daño no son claras y tampoco cuentan con mecanismos claros para su aplicación.

Somos conscientes de las necesidades que enfrenta la sociedad mexicana y es que limitadamente hace unos años se carecía de legislación en materia de protección a las víctimas de delitos y mayormente en cuestión de desaparición forzada y como resultado de los problemas de inseguridad existentes en el país, se brindará un breve contexto, para posteriormente abordar de lleno el tema de muerte y desaparición por actos delincuenciales como riesgo de trabajo.

El 9 de enero de 2013 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Víctimas (DOF, 2013), la cual establece en resumidas cuentas un marco de derechos de las víctimas de delitos

---

<sup>17</sup> Real Academia Española

<sup>18</sup> México: *Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas*. Diario Oficial de la Federación. México, 18 de junio de 2018.

y de violaciones a los derechos humanos, así como acciones específicas para garantizar su protección, atención y reparación del daño, también cabe señalar que en el artículo 21 de la misma ley obliga a las entidades federativas a legislar en materia de declaración de ausencia, figura jurídica que permite a las víctimas indirectas de la desaparición ejercer de manera expedita los derechos familiares del ausente.

Posteriormente, el 17 de noviembre de 2017 se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (DOF, 2017), la cual es de orden público, interés social y observancia general que debería regir en todo el territorio nacional, por tal motivo, merece la pena acentuar que en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el Congreso tiene la facultad para expedir las leyes generales que deberán establecer, los tipos penales y sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Lo anterior expuesto es un referente y se suma a lo que el pasado 22 de Junio del año 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 2018)<sup>19</sup>; el decreto que reforma los artículos 474, 500 y 501, primer párrafo; 502 y 503, también párrafo primero y las fracciones I y II; de la Ley Federal del Trabajo (...), los que tienen mayor relevancia y nos ponen en contexto para desarrollar este tema.

Con dichas reformas, ahora la LFT reconoce como **accidente de trabajo la muerte y desaparición derivada de un acto delincuencia**, producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste (según lo establecido en el Artículo 474), otorgando así a los familiares de la persona desaparecida, el derecho al acceso y al pago de las indemnizaciones siguiéndose el procedimiento que por riesgo de trabajo contemplan los artículos 500, 502 y 503 de dicha ley y se reforman además diversas disposiciones de:

---

<sup>19</sup> México: *Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas*. Diario Oficial de la Federación. México, 18 de junio de 2018.

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5528936&fecha=22/06/2018&print=true](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5528936&fecha=22/06/2018&print=true) Consultado el 12 de junio de 2020.

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional.
- Ley del Seguro Social.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley Agraria.

La Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas publicada en el Diario Oficial de la Federación, en junio del 2018, pretende ser un mecanismo adecuado para resolver todas estas lagunas legislativas que impiden el esclarecimiento<sup>20</sup>, castigo y reparación de víctimas desaparecidas, por supuesto no utilizan el término *Desaparición Forzada*, porque ningún gobierno dirá que está involucrado en delitos que atenten contra los derechos humanos.

En común los organismos nacionales e internacionales establecen que la reparación de daños debe incluir: indemnización, satisfacción, restitución, rehabilitación, y garantías de no repetición. Sin embargo, no contemplan que la ausencia de la persona significa la ausencia de una persona jurídica y todos los derechos que conlleva. La promulgación de la LFDEAPD y la reforma a la Ley Federal del Trabajo en su Título Noveno<sup>21</sup> es la medida que se pretende, ayudará a que se gocen en su totalidad los derechos de las víctimas y sus familiares. Lo que compete y preocupa a este escrito, es conocer los mecanismos, en este caso las modificaciones a las leyes que protegen a la víctima, para que puedan gozar de los derechos que tiene como trabajador formal y adscrito al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Las personas muertas y desaparecidas por actos delincuenciales tienen un antecedente y ese es la muerte y desaparición forzada, un delito que en México no ha podido ser castigado ni resuelto, mucho menos prevenirlo o siquiera disminuirlo; uno de los puntos nodales de este reto tiene que ver con la comprensión de las relaciones entre la violencia política y la violencia criminal, distinciones que han sido rebasadas por la práctica cotidiana de formas de corrupción y colusión de los diferentes

---

<sup>20</sup> Pretendiendo dar certidumbre a las familias que viven la desaparición del proveedor del hogar, indicó **Angélica de la Peña Gómez**, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado en entrevista para el programa La Nota Dura. Fuente: El Financiero. Consultado el 2 de septiembre de 2020

<sup>21</sup> Reformado después de publicarse en el Diario Oficial de la Federación la LFDEAPD, en junio de 2018.

órdenes de gobierno con grupos dedicados al crimen. Este fenómeno, aunado a la emergencia de nuevos actores que disputan el poder organizados en pandillas, ejércitos paramilitares, carteles y grupos de delincuencia organizada, representa un desafío para las categorías con las que comprendíamos y explicábamos los actos de violencia (Silvestre, 2016), como el gobierno es ineficaz para dar solución a esta problemática, acuña el concepto de muerte y desapariciones por actos delictivos como riesgo de trabajo para poder subsanar de alguna manera todos los casos impunes en el pasado y dejar de lado la culpabilidad del gobierno y declinar toda la responsabilidad sobre la delincuencia y el crimen organizado, que, dicho sea de paso, tampoco han podido frenar ni mucho menos disminuir.

Conociendo los significados de la muerte y desaparición forzada, que en México se cambia por muerte y desaparición por actos delictivos para efecto de legislar en materia de protección social, específicamente en el tema laboral, analizaremos y evaluaremos si la Coherencia y Racionalidad que propone Osuna y Márquez<sup>22</sup> para evaluar las políticas públicas que son toda acción del gobierno encaminadas a resolver problemas de interés público<sup>23</sup>, se encuentran concebidas en las modificaciones del Título Noveno de la Ley Federal del Trabajo que considera la muerte y desaparición por actos delictivos como riesgo de trabajo.

Es así, que en la Ley Federal del Trabajo en su artículo 473<sup>24</sup> se estipula que son riesgos de trabajos los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo. Seguido, que en el artículo 474 se describe:

*accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, la muerte o la desaparición derivada de un acto delictivo, producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste. Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél.*

---

<sup>22</sup> Osuna, José Luis; Márquez Carolina. *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional. 2000, 56 p.

<sup>23</sup> Aguilar, Luis. *La Hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa. 1992, 17 p.

<sup>24</sup> México: *Ley Federal del Trabajo en su Título Noveno: Riesgos de Trabajo*. Diario oficial de la Federación. México, 22 de junio de 2018.

El objetivo principal es conocer las condiciones reales de las modificaciones, como ayuda a las víctimas y a sus familiares, la congruencia legislativa que la rodea y, evaluar su implementación como mecanismo para alcanzar satisfactoriamente el goce de todos los derechos laborales que se pudieran perder durante la ausencia de las personas.

A continuación, mostraremos el proceso legislativo que transcurrió desde el año 2001 hasta 2018, donde se decreta la Ley que modifica al título antes descrito; como se propone su creación, que lo motivó y sobre todo que se pretende lograr.

## **II. CONDICIONES HISTÓRICAS DE LA LEGISLACIÓN QUE CONTEMPLA LA MUERTE, DESAPARICIÓN FORZADA Y DESAPARICIÓN POR ACTOS DELINCUENCIALES.**

La desaparición forzada no es propiamente una invención mexicana, de hecho, en México apenas se aprendió como método de terror en el siglo XX<sup>25</sup>. Durante los sexenios de Gustavo Díaz Ordaz (1964 - 1970), Luis Echeverría Álvarez (1970 - 1976) y José López Portillo (1976 - 1982) se dispersó una intensa actividad, y el problema de la desaparición forzada tuvo repercusiones importantes durante los gobiernos autoritarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI), sobre todo en los años sesenta y setenta cuando las protestas de carácter social y laboral estaban siendo noticia en casi todo el país.

En 1977 se creó la primera agrupación nacional dedicada a la lucha contra la desaparición forzada: el Comité Nacional Pro-Defensa de presos, perseguidos, desaparecidos y exiliados por motivos políticos, el cual con el paso de los años se dividió en diversos comités regionales, perdiendo su carácter nacional<sup>26</sup>. Este comité registró aproximadamente 532 desapariciones forzadas ocurridas

---

<sup>25</sup> Ferrer MacGregor, E. (2014). *Las siete principales líneas jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicable a la justicia penal*. USA: IIDH. 2014, 18 p.

<sup>26</sup> De ahí surgieron el Comité Eureka (DF), la Asociación de familiares de detenidos, desaparecidos y víctimas de violaciones a los derechos humanos en México (AFADEM) en Guerrero, la Unión de Padres con hijos desaparecidos de Sinaloa, el Comité de madres de desaparecidos políticos de Chihuahua, la Fundación Diego Lucero de Michoacán y el Comité Eureka-Jalisco.

entre 1969 y 1988, sin embargo, careció de las herramientas adecuadas para documentar los casos<sup>27</sup>. Por tanta presión social el gobierno crea en 1990 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien en 2001 presenta el “Informe Especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80” y el “Informe de la investigación sobre presuntos desaparecidos en el estado de Guerrero durante 1971 a 1974”. El gobierno federal se compromete a investigar sobre los casos y castigar a los culpables y crea la Fiscalía Especial para la investigación de hechos probablemente constitutivos de delitos cometidos por servidores públicos en contra de personas vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), y cierra sus funciones en 2006 sin resolver un solo caso asignado.

El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas)<sup>28</sup> reporta que para el año 2006 tenían registradas 345 personas, entre hombres y mujeres, esto considerando que los familiares de las víctimas debían acudir al ministerio público y hacer la denuncia correspondiente, las cifras están muy lejos de la realidad si consideramos que la mayoría de las desapariciones nunca tuvieron denuncia. Como consecuencia no hay una base de datos confiable, en primera por la falta de denuncia, seguido por una falta de leyes que no pueden subsanar las ya contempladas en la constitución ni en el código penal federal, hace falta una ley específica en la materia.

El 30 de noviembre de 2010 se publica en el Diario oficial de la Federación la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, en su capítulo II menciona las sentencias que recibirán los culpables y los agravantes que aumenten dichas sentencias. Describen al secuestro como: “privación de la libertad de una o varias personas sin su consentimiento, con la finalidad de obtener un beneficio cualquiera que sea su tipo”<sup>29</sup>. Menciona los mecanismos para prevenir el secuestro, la coordinación que deben tener los tres niveles de gobierno y las diferentes instituciones para frenar, perseguir y castigar el secuestro.

---

<sup>27</sup> Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada ante el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas: Informe sobre la desaparición forzada en México 2011.

<sup>28</sup> México: *Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas*. Diario Oficial de la Federación. 17 de abril de 2012.

<sup>29</sup> México: *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Capítulo II. 30 de noviembre de 2010.

El capítulo VIII: Apoyos a las Víctimas, Ofendidos y Testigos de Cargo, en su artículo 32 establece que se tiene derecho a requerir al juez que, al emitir una sentencia condenatoria, en la misma deberá sentenciar a la reparación del daño a favor de la víctima (LGPSDMS, 2010).

Aquí el delito de secuestro no considera la desaparición, pero si incluye a la muerte como un acto derivado del secuestro. Se presume que el secuestro termina en la liberación de la víctima o en su muerte, pero no en desaparición. Sin embargo, la víctima puede ser asesinada y el cuerpo desechado, por tanto, la persona queda en calidad de desaparecida y sabemos que sus derechos se pierden con ella.

La anterior ley contempla que todas las personas pueden cometer el delito de secuestro y se agrava si quien lo comete pertenece a las fuerzas armadas o es miembro de la delincuencia organizada. Por tal motivo las autoridades deben intervenir inmediatamente para saber quién perpetra el delito, los motivos que lo causan y las condiciones que ponen los delincuentes para liberar a la víctima.

Si bien, la diferencia de una desaparición forzada al secuestro es que en este último pedirán recompensa por la liberación de la víctima, queda como antecedente que se contempla a la delincuencia organizada como victimario y que el secuestro también lleva a la desaparición.

Del año 2006 al cierre de 2012 el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas tenía ya 13,630 personas registradas<sup>30</sup>, una cantidad impresionante que corresponden únicamente a 6 años, a un sexenio completo. Las desapariciones seguían en aumento, pero no su resolución o castigo, basta retomar las estadísticas que nos ofreció el propio gobierno para percatarnos de su nulidad, de su pretensión descalificadora de regímenes anteriores y también confirmación de su incapacidad de dar solución a un problema tan remoto y grave para la democracia y la justicia.

La sociedad civil mexicana había venido luchando por la expedición de una legislación en materia de protección a las víctimas de delitos. El 9 de enero de 2013 se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Víctimas, la cual establece un marco de derechos de las víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos, así como acciones concretas para garantizar su protección, atención y reparación del daño. La reparación integral comprende las medidas de

---

<sup>30</sup> Secretaría de Gobernación. *Registro Nacional de Personas Extraviadas o desaparecidas*. México, 2013 en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped> consultada el 22 de abril de 2020.

restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante<sup>31</sup>.

En el capítulo II artículo 4: se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Las víctimas indirectas son familiares y todas aquellas personas físicas que dependan de la víctima directa, que tengan una relación inmediata con ella.

En el artículo 21 de dicha ley: con independencia de los derechos previstos en esta Ley, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición de personas y el procedimiento para conocer y resolver de las acciones judiciales de declaración especial de ausencia por desaparición se sujetarán a lo que dispongan las leyes en la materia, a fin de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares del ausente para salvaguardar los intereses esenciales del núcleo familiar<sup>32</sup>.

Aquí tenemos el primer antecedente para que los familiares de las personas desaparecidas, que, a decir de la ley, son víctimas indirectas, puedan hacer validos sus derechos que como familia corresponden. Recordemos que, hasta antes de esta ley, los beneficios y derechos solo se podían disponer si la víctima de desaparición moría y el cuerpo era hallado, entonces se reconoce la muerte y todas las disposiciones que de ella derivan en todos los ámbitos legales, desde los familiares como la custodia de los hijos, hasta los laborales como las pensiones.

Como su nombre lo dice la Ley General de Víctimas establece los lineamientos, principios, mecanismos, derechos, leyes, instrumentos e instituciones que deben intervenir para proteger a las víctimas directas e indirectas, reparar el daño ocasionado por los delitos cometidos contra su persona

---

<sup>31</sup> México: *Ley General de Víctimas, capítulo I, artículo 1*. Párrafo reformado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de mayo 2013.

<sup>32</sup> México: *Ley General de Víctimas, capítulo I, artículo 1*. Párrafo reformado en el Diario Oficial de la Federación el 01 de enero 2017.

y cualquier derecho humano que haya sido vulnerado y garantizar la no repetición de o de los delitos que hayan sufrido las personas.

En México la desaparición forzada es recurrente, la legislación ha sido insuficiente y existe impunidad en cuanto a la sanción de los responsables que cometen este delito, señala una investigación realizada por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República (Domínguez, 2015). Detalla que, a febrero de 2015, existen un total de 23 mil 400 denuncias de personas desaparecidas o extraviadas, presentadas ante una autoridad del fuero común en los estados de la República. Tamaulipas, con 5 mil 293 acusaciones, es la entidad federativa donde se han registrado el mayor número de ellas; le siguen: Jalisco con 2 mil 139 denuncias, el Estado de México con mil 730, Coahuila con mil 428, Sinaloa con mil 393, Baja California con mil 157, Chihuahua con mil 145, Nuevo León con mil 138 y Guanajuato con mil 088. Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), durante 2014, emitió 63 mil 629 solicitudes de información a autoridades federales, estatales y municipales con la finalidad de investigar “quejas relativas a personas de las que se desconoce su paradero y cuya desaparición involucra presuntamente la participación de alguna autoridad o servidor público”; asimismo, realizó 319 trabajos de campo en todo el país.

También refiere que hasta diciembre del año pasado se encontraban registrados 3 mil 085 expedientes en el sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas no Identificadas. En el mismo sentido, con base en datos estimados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la investigación señala que hasta agosto de 2013 había 4 mil 007 desapariciones involuntarias en el país; y en septiembre del mismo año se contabilizaron 718 denuncias por desaparición forzada o extravío.

Para el 17 de noviembre de 2017 se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas<sup>33</sup>. Se plantean los mecanismos que ayudaran a las víctimas y familiares a esclarecer los hechos; el castigo del delito; la reparación del daño; la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; crear la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de Comisiones Locales de Búsqueda en las Entidades Federativas; crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas; la libertad de los familiares para participar

---

<sup>33</sup> México: *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*. Diario Oficial de la Federación. 17 de noviembre de 2017.

en la investigación, así como presentar pruebas; y que los tres niveles de gobierno participaran de forma conjunta para la resolución de los casos. La ley considera a las desapariciones forzadas y también a las desapariciones cometidas por particulares, esto incluye a la delincuencia organizada. El gran avance que se tiene es la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición que garantiza la protección integral de los derechos de las personas desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero; así como la atención, la asistencia, la protección y, en su caso, la reparación integral y las garantías de no repetición, en términos de esta Ley y la legislación aplicable, es decir, se considera su persona jurídica y todos los derechos que esta conlleva.

Por fin tenemos una ley que protege los derechos de la víctima en su ausencia, después de 49 años de adoptar la desaparición forzada y por particulares, como estrategia de terror. Es cierto que el delito siempre ha existido en nuestra sociedad mexicana, pero no al grado de tener en este periodo de tiempo 36,265 personas desaparecidas según la Secretaría de Gobernación en su informe de 2018<sup>34</sup>, es decir, considerando únicamente los datos oficiales que se recaban con denuncias formales, ya que las organizaciones no gubernamentales como Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México estima que tenemos al menos 40,180 personas desaparecidas únicamente del año 2006 al 2018<sup>35</sup>.

El siguiente gran avance es la división de desaparición forzada y la desaparición por particulares, aquí se incluye a todas las personas que no ocupen un cargo en la administración pública, es decir, funcionarios públicos o trabajadores del gobierno. Hacer la división permite encontrar a personas culpables y no a instituciones, como lo eran en los años 80's culpar en su forma general a las fuerzas armadas, ya sea Ejército, la Marina o a las secretarías policiacas. En esta ley se describe que la desaparición forzada se da por complicidad de un servidor público, refiere a una persona, dejando atrás la definición del siglo pasado donde menciona que se da por agentes del Estado, lo que se entiende generalmente como las fuerzas armadas (instituciones).

---

<sup>34</sup> Secretaría de Gobernación. *Informe sobre personas desaparecidas en el año 2018 (en línea)*. México: febrero 2019. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped> Consultado el 23 de julio de 2020.

<sup>35</sup> Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México. *Informe de personas desaparecidas o extraviadas en territorio mexicano 2006 – 2018 (en línea)*. México: noviembre de 2018. <https://movndmx.org/datos-nacionales/> Consultado el 23 de julio de 2020.

Sin embargo, aunque estén contempladas ambas desapariciones en la misma Ley, la desaparición forzada se castigará conforme a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de personas, mientras la desaparición por particulares será castigada conforme a la Ley General de Víctimas.

Posteriormente el 22 de junio de 2018, se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas, y se reforman diversas disposiciones: la más importante La Ley Federal del Trabajo; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional; Ley del Seguro Social; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley Agraria.

Su creación es establecer el procedimiento federal para la emisión de la Declaración Especial de Ausencia<sup>36</sup>, mismo que no podrá exceder el plazo de seis meses a partir del inicio del procedimiento; así como señalar sus efectos hacia la persona desaparecida, los familiares o personas legitimadas por ley, una vez que ésta es emitida por el Órgano Jurisdiccional competente; reconocer, proteger y garantizar la continuidad de la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida; brindar certeza jurídica a la representación de los intereses y derechos de la persona desaparecida, y otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los Familiares<sup>37</sup>.

Desde luego esta ley pretende ser un mecanismo que además de estipular la pronta localización con vida de la persona desaparecida, su razón de ser, es velar y proteger a los familiares de la víctima, a través del respeto de su personalidad jurídica que representa seguir gozando de protección y seguridad social; del cuidado de los menores de edad que estuvieran bajo su tutela; de las personas dependientes económicamente; y todo lo que disponga de la persona como bienes materiales, créditos hipotecarios.

En fin, se contemplan todos los aspectos que no puede resolver la persona desaparecida y que pueden representar un problema para los familiares, así como obstáculos legales y económicos. Su adopción debería implicar una mejora fundamental de los procesos para la localización e identificación de

---

<sup>36</sup> Con ella se busca un mecanismo para, con independencia de las apuntadas declaraciones de ausencia o presunción de muerte, definir la situación jurídica de quienes tengan un paradero desconocido y por cualquier indicio pueda presumirse que su ausencia sea relacionada con la comisión de un delito realizado por servidores públicos o particulares.

<sup>37</sup> México: *Ley Declaración Especial de Ausencia*, Capítulo Primero de las Disposiciones Generales: Artículo 1. 2018.

personas desaparecidas, así como el cumplimiento de las demandas de verdad, justicia y reparación de las víctimas afectadas por esta práctica, ya que el impacto de las desapariciones no puede medirse meramente en números. La persona desaparecida y sus familiares ven violados numerosos derechos, incluida su integridad física y mental, además de ser un delito que afecta a toda la sociedad generando temor, inseguridad y rompimiento del tejido social. La incertidumbre que conlleva la desaparición es una causa de constante sufrimiento de los familiares. Así, la desaparición es un crimen de carácter continuo, múltiple y pluriofensivo, que tiene afectaciones individuales y sociales que se prolongan hasta en tanto no se dé con el paradero de las personas.

Se aborda el tema de muerte y desaparición por actos delincuenciales como riesgo de trabajo, ya que esta modificación que se hizo a la Ley Federal del Trabajo en su título noveno, donde continúa vigente, es a partir de la publicación de la Ley Federal de Declaración de Ausencia para Personas Desaparecidas.

### **III. ¿CÓMO LLEGA A SER UNA DESAPARICIÓN UN RIESGO DE TRABAJO?**

Las desapariciones forzadas y cometidas por particulares ¿también son riesgos de trabajo? No cabe duda de que cualquier persona corre el riesgo de sufrir este tipo de daños, sin embargo, quienes están más expuestos son los empleados públicos. De diciembre de 2018 al 23 de diciembre de 2019, fueron asesinados 48 funcionarios municipales después de permanecer días desaparecidos, poco tiempo después de tomar su cargo en la administración pública<sup>38</sup>. Cifra muy alta para un periodo de un año y considerando que las denuncias se hicieron a tiempo, esto debido a los cargos que ocupaban, ya que la ausencia de la persona se notó inmediatamente. Como las leyes deben funcionar para todos los mexicanos por igual, sin importar ninguna distinción, las leyes del ISSSTE y del IMSS se reformaron, esto para incluir la muerte y desaparición por actos delincuenciales como riesgo de trabajo.

En los funcionarios públicos se puede entender que la naturaleza del delito se deriva de la función que desempeñan, el trabajo que realizan y que se corre el peligro latente de ser una víctima; sin

---

<sup>38</sup> Hernández, Luis. Alcaldes y exalcaldes asesinados en el actual sexenio. *Alcaldes de México*, 1 (2019), 51 – 62 p. recuperado el 22 de febrero de 2020 de [www.alcaldesdemexico.com](http://www.alcaldesdemexico.com)

embargo, quienes sostienen las cifras más altas de desaparecidos son personas que no tienen nada que ver con ser servidores públicos ¿entonces cómo se llega al riesgo de trabajo?

Estas dudas las vamos a tratar de despejar en el siguiente apartado, donde veremos cómo pasó de la muerte y desaparición forzada a muerte y desaparición por actos delincuenciales como riesgo de trabajo. No podemos dejar de lado ese antecedente que se tiene, como se vuelve un problema público y como trata de resolverlo el gobierno mexicano.

Sin lugar a duda, las medidas que se toman y pretenden resolver el problema, queda muy lejos de lo escrito a la realidad, y es un hecho indiscutible que las instituciones están muy lejos de ser eficientes. Derivado de diversos factores como son la descomposición social, el alto índice de impunidad y la proliferación de la delincuencia organizada, actualmente en el país, se vive una situación de violencia generalizada, por lo que, dar una solución general al delito de muerte y desaparición parece ser una indemnización vía ISSSTE e IMSS.

#### **IV. DE MUERTE Y DESAPARICIÓN FORZADA A MUERTE Y DESAPARICIÓN POR ACTOS DELINCUENCIALES COMO RIESGO DE TRABAJO.**

De acuerdo con la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (1993) se entiende por desaparición forzada “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.”

El fenómeno de la desaparición forzada ha sido un tema de constante estudio académico en diversas partes del mundo, pues, en mayor o menor medida, ha sido una estrategia utilizada por la mayoría de los regímenes autoritarios o dictatoriales alrededor del mundo. En Latinoamérica los casos de desaparición forzada e involuntaria son parte de la agenda común, de hecho, es un tema sumamente recurrente en el sistema regional de protección en la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

en el que actualmente el 20% de sus casos resueltos tienen que ver con desapariciones forzadas o involuntarias<sup>39</sup>.

En un primer momento, únicamente el ejército intervino en las desapariciones y estas se limitaron a municipios, en su mayoría sureños y rurales. La primera desaparición forzada de la que se tiene registro es la de Epifanio Avilés Rojas quien fue detenido por autoridades militares el 19 de mayo de 1969 en Coyuca de catalán, en el Estado de Guerrero<sup>40</sup>. Se contempla que de 1970 a 2000 fueron denunciadas 532 desapariciones forzadas<sup>41</sup> acreditadas por las autoridades que siguen sin resolverse debido a la falta de pruebas.

En este contexto ocurrió la desaparición más emblemática para el Estado mexicano, el caso de Rosendo Radilla Pacheco, quien fue detenido en un retén militar el 25 de agosto de 1974 cuando viajaba de Atoyac de Álvarez a Chilpancingo, Guerrero<sup>42</sup>. Caso que después de 35 años tuvo una resolución sin la localización de la víctima, se recurrió a la presunción de muerte para poder dar sentencia. México fue condenado, en 2009, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el caso del señor Radilla, siendo la primera sentencia relacionada con la desaparición de personas contra el país. La sentencia fue: que todas las violaciones a derechos humanos por parte de personal militar deberán ser conocidas por un juez del orden común y no del fuero militar; y que todos los jueces mexicanos tienen la obligación de realizar un control de convencionalidad de las normas secundarias, esto es, cualquier juez local o federal tiene la obligación de dejar de aplicar una norma general en un caso concreto, si dicho precepto es incompatible con la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>43</sup> con la interpretación que de ésta haya establecido en la misma.

---

<sup>39</sup> Ferrer Mac-Gregor, E. *Las siete principales líneas jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicable a la justicia penal*. USA: 2014, 29-118 p.

<sup>40</sup> Mastrogiovanni, F. *Ni vivos ni muertos: La desaparición forzada en México como estrategia de terror*. México: Grijalbo, 2014. 79 – 91 p.

<sup>41</sup> CNDH. *Informe Especial sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurridas en la Década de los 70 y Principios de los 80*. México: CNDH. 2001, 45 – 51 p.

<sup>42</sup> González, R. *Historia de la desaparición: Nacimiento de una tecnología represiva*. México: Terracota. 2012, 10 – 33 p.

<sup>43</sup> Bustillos, Julio. *Caso Radilla: Paradigma de la protección constitucional de los derechos humanos frente a la responsabilidad del Estado mexicano*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. vol.45 no.135 México: SEP. 2012, 17 – 25 P.

Hay una sentencia contra el Estado mexicano, específicamente contra el Ejército, pero no contra personas, no hay personas detenidas ni encarceladas ni juzgadas siquiera. Se tiene un avance en el año 2011, la Suprema Corte privilegia a todos los jueces mexicanos con la posibilidad de ejercer, de oficio, por así señalarlo la sentencia de la Corte Interamericana, un tipo de "control de convencionalidad", en referencia a lo establecido en la "Convención", como parte del control general de constitucionalidad ejercido, es decir, para estos casos no existe el fuero común militar. No obstante, la peor crisis de violaciones a derechos humanos ocurrió después de la alternancia, en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional (PAN), en el contexto de la llamada guerra contra el narco. Pronto, las autoridades entendieron que la desaparición en un contexto de control autoritario era una manera práctica de eliminar a los opositores políticos, pues simplemente no se sabía más de ellos. La víctima no sólo tenía suerte de una desaparición fáctica sino también administrativa y jurídica pues no había un cuerpo, ni restos y, si los familiares no tenían pruebas de que habían sido arrestados por alguna autoridad, aquella podía pasar simplemente como persona extraviada, y sus derechos desaparecían con ella.

El sexenio de la guerra contra el narcotráfico nos deja 13,630 personas desaparecidas en el país según datos del Registro Nacional de datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, mientras que el Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica A.C refiere cerca de 20,851 personas desaparecidas<sup>44</sup>. En esta cifra es difícil saber las circunstancias del delito y quien las cometió, recordemos que el término "levantón" se utiliza desde entonces, y este no diferencia si es realizado por agentes del Estado o por particulares.

Si bien no se cuenta con cifras oficiales sobre el número de personas víctimas de desaparición forzada, la Secretaría de Gobernación reveló a principios de 2013 la cifra de 26.000 personas desaparecidas, aunque no se sabe cuántas de éstas fueron cometidas forzosamente por agentes estatales o por terceros en aquiescencia de las autoridades. En muchas ocasiones, a pesar de la evidencia que revela una desaparición forzada, las autoridades responsables se niegan además a calificarla como tal y es documentada como un delito distinto, en que incluso se ha utilizado el infame término de "levantones" para ligarse a un delito tan grave como la desaparición forzada.

---

<sup>44</sup> Wilkinson, Tracy. *Base integrada de personas no localizadas*. USA: LA Times. 2013.

En la denominación de “particulares” tenemos incluida a la delincuencia organizada. Cuando se refiere a agentes del estado, hablando en el contexto de la guerra sucia, el personal de las fuerzas armadas arrestaba a cualquier persona que creyeran sospechosos de formar parte de la delincuencia organizada, así lo retenían y privaban de su libertad para ser interrogados y obtener información.

Para la delincuencia organizada resulta muy fácil privar de la libertad a las personas para causar terror en el lugar donde delinquen; mandar mensajes de superioridad a sus adversarios y hacerles frente; demostrar poderío; y castigar a quienes los han denunciado<sup>45</sup>

Para el año 2012 y la llamada guerra sucia, que inició Felipe Calderón, dejó un nuevo concepto:

*la desaparición involuntaria o forzada de una persona normalmente se conoce coloquialmente como levantón, término utilizado en México para referirse a la privación ilegal de la libertad de las personas por parte de elementos del crimen organizado o las fuerzas armadas. Esta palabra se ha socializado mucho en el entorno mexicano durante los últimos años. El levantón viene precisamente del verbo levantar pues normalmente esta acción se realiza subiendo a la fuerza a las personas a vehículos automotores<sup>46</sup>.*

Quienes son víctimas de un levantón, a diferencia del secuestro, donde se piden cantidades fuertes de dinero o rescate por la libertad de la víctima o víctimas, se sabe que, en el primer caso, serán muertas o desaparecidas, sin necesidad de pedir rescate, aparecerán o no los cuerpos, y quienes se hallen con vida, presentaran signos de tortura y maltrato.

El término *Levantón* no se encuentra en ningún código penal, es una denominación coloquial y más allá de ayudar a esclarecer los hechos, los entorpece, ya que a las personas víctimas de este suceso se les liga a estar relacionados con el crimen organizado, venta de drogas y delincuencia. Por lo que el término levantón es ofensivo y arbitrario porque discrimina, ignora, desecha de entrada y ayuda a difuminarse aún más al que ya está desaparecido. Pero sobre todo oculta la verdadera naturaleza del delito. Para el gobierno mexicano esta denominación del delito resulto favorable, ya que se presumía que toda persona desaparecida tenía nexos con el crimen organizado, la venta de drogas o

---

<sup>45</sup> Mastrogiovanni, F. *Ni vivos ni muertos: La desaparición forzada en México como estrategia de terror*. México: Grijalbo, 2014. 103 - 105 p.

<sup>46</sup> Rodríguez Fuentes, O. Historia de la desaparición en México: perfiles, modus y motivaciones. *Derecho y Ciencias Sociales*. 1 (octubre 2017), N. 17. 256 p.

era delincuente, por tanto, todo era un ajuste de cuentas. Así la sociedad de alguna manera no daba importancia de las desapariciones de supuestos criminales.

El problema es latente en el país desde el siglo pasado y aumenta llegando el año 2000, y empeora con la estrategia de la guerra contra las drogas, es por lo que a partir de ese momento la problemática abarca todo el territorio nacional y las autoridades no pueden frenarlo, y como hacerlo si las instituciones colaboran en las desapariciones forzadas, no tienen leyes para actuar contra las desapariciones cometidas por particulares y tampoco mecanismos de protección para las familias. México enfrenta una complicada situación en materia de seguridad pública debido al incremento de la violencia relacionada, principalmente, con el crimen organizado. La violencia continúa a pesar de las detenciones y asesinatos de presuntos importantes integrantes de grupos delictivos, así como el decomiso de significativas cantidades de drogas y armas. Las organizaciones del crimen han extendido sus actividades ilícitas a la trata de personas, los secuestros y la extorsión<sup>47</sup>. En la mayoría de los casos las autoridades saben de los delitos, pero no actúan porque están en complicidad o por corrupción<sup>48</sup>, y así, forman parte del gran problema.

Las desapariciones forzadas comenzaron como estrategia de terror por parte del gobierno, después fueron en complicidad con particulares y ahora, no es únicamente por razones políticas si no también económicas, sociales y por la venta de drogas y en general, por la delincuencia que impera en el país. Los castigos no han llegado para los servidores públicos implicados a pesar de las recomendaciones emitidas por la CNDH (2011), y las leyes existentes quedan con lagunas para resolver los delitos.

Las desapariciones forzadas afectan los valores más profundos de nuestra sociedad y suprimen los derechos humanos y las libertades fundamentales, además de que su práctica representa un crimen de lesa humanidad. Constituye una violación múltiple, grave y permanente de derechos esenciales de la persona humana de carácter inderogable. Tal como los derechos a la libertad, la integridad personal, la vida y la personalidad jurídica, consagrados en nuestra Ley Fundamental y en diversas normas de derechos humanos previstas en tratados internacionales suscritos por México. En este

---

<sup>47</sup> ONU-DH México y la CNDH. *La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de naciones unidas*. México: CNDH. 2019, 60 p.

<sup>48</sup> En 2018, las 32 administraciones públicas estatales recibieron un total de 53,762 quejas y/o denuncias por la actuación indebida de los servidores públicos, señalan datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 (CNGSPSE 2019).

sentido, Amnistía Internacional en su informe 2017/2018 señala que, según datos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, un padrón oficial, indica que siguen sin esclarecerse la suerte o el paradero de 34.656 personas desde el año 2006 hasta el 2017. Por otra parte, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 (PNDH) elaborado por el Gobierno Federal reconoce que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) había registrado 42,300 personas desaparecidas, entre diciembre de 2006 y diciembre de 2012.

Uno de los puntos nodales de este reto tiene que ver con la comprensión de las relaciones entre la violencia política y la violencia criminal, distinciones que han sido rebasadas por la práctica cotidiana de formas de corrupción y colusión de los diferentes órdenes de gobierno con grupos dedicados al crimen.

Este fenómeno, aunado a la emergencia de nuevos actores que disputan el poder, organizados en pandillas, ejércitos paramilitares, carteles y grupos de delincuencia organizada, representa un desafío para las categorías con las que comprendíamos y explicábamos los actos de violencia. Uno de los crímenes que indica con mayor claridad este complejo estado de las cosas es la desaparición de personas. Queda claro que el número de personas desaparecidas es más que suficiente para hacerlo un problema público y no casos aislados como los del siglo pasado que se presumía, todos eran de índole político. El gobierno mexicano al pertenecer a las Naciones Unidas se compromete a legislar y crear mecanismos que promuevan y protejan los derechos humanos, al ratificar la Declaración Sobre la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas se encuentra obligado a dar solución al problema, pero no es la buena voluntad de las autoridades lo que lleva a crear leyes en materia de desapariciones si no toda la presión social que viene de las familias de las víctimas, las organizaciones civiles y no gubernamentales defensores de los derechos humanos. El esfuerzo de la sociedad civil mexicana, como la hecha por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y distintas organizaciones, ha sido monumental para tratar de describir y documentar los casos de asesinatos, desapariciones y desplazamientos. La respuesta del Estado mexicano no ha estado al nivel de este esfuerzo.

El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad nació el 28 de marzo de 2011, luego de que Juan Francisco, hijo del poeta Javier Sicilia, y sus amigos Gabriel, Julio y Luis, fueran asesinados en

Temixco, Morelos, con dos adultos que los acompañaban<sup>49</sup>. El movimiento convocó a una marcha en el zócalo del Distrito Federal el 8 de mayo de 2011, la cual tuvo gran respuesta ya que era un llamado de solidaridad para todas las familias de personas muertas y desaparecidas.

Los líderes de distintos movimientos y organizaciones civiles estuvieron de acuerdo en declarar que las circunstancias de seguridad eran una “emergencia nacional”. El movimiento propuso un Pacto Nacional de 6 puntos clave: verdad y justicia; poner fin a la estrategia de guerra y asumir un enfoque de seguridad ciudadana; combatir la corrupción y la impunidad; combatir la raíz económica y las ganancias del crimen; atención de emergencia a la juventud y acciones efectivas de recuperación del tejido social; y democracia participativa y democratización en los medios de comunicación. Fueron presentadas a Felipe Calderón el 23 de junio en una primera reunión de diálogo y la segunda fue el 14 de octubre de 2011, en ese periodo el movimiento tuvo dos caravanas que recorrieron el territorio nacional, una hacia el norte en junio y la otra en septiembre hacia el sur, el objetivo fue dar voz a todos los casos de muerte, desapariciones y violencia en general por la guerra contra el narcotráfico.

La respuesta presidencial al movimiento fue la creación de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito el 6 de septiembre de 2011, tiene como objetivo brindar atención oportuna e integral a las víctimas u ofendidos de delitos, por sí misma o en coordinación con instituciones especializadas, en términos de la normativa aplicable; coadyuvar al eficaz desempeño de las autoridades con competencia en esta materia y diseñar y ejecutar políticas, programas y esquemas de colaboración y coordinación interinstitucional de atención a víctimas u ofendidos de delitos<sup>50</sup>. Al establecer la distinción de atención a Víctimas de Delitos, quedan fuera otras víctimas como las de acción estatal, por ejemplo, las desapariciones forzadas, por lo cual, se imposibilita la justicia, verdad y reparación para ellos. Lo que significa que el gobierno no reconoce su papel de agresor a los derechos humanos mediante esta institución, ni su obligación de cumplirlos, protegerlos ni de castigar a los culpables. Nos adelantamos en un principio a decir que el Estado mexicano jamás aceptara su participación en muertes y desapariciones; violencia exponencial ni daños colaterales.

---

<sup>49</sup> El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. *Testimonios para el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Distrito Federal*. México: diciembre 2012.

Los testimonios fueron redactados por integrantes del movimiento y fueron autorizados para ser utilizados en investigaciones acordes al tema de la desaparición forzada, con la condición de ser anónimas.

<sup>50</sup> Decreto por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en 2011 en su artículo 1º.

La procuraduría queda carente de facultades, recursos, constituida con una operación no vinculante<sup>51</sup>, lo que implica su imposibilidad para operar como mecanismo de coordinación entre sistemas o como estructura que haga posible la autoobservación del sistema político. Es decir, no sirve como herramienta que ayude a las víctimas de delitos y menos que sea un mecanismo de ayuda para mitigar la emergencia nacional.

El Informe que el Movimiento presentó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la audiencia "Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en México", realizada en Washington el 27 de octubre de 2011, reporta que en cada Caravana se documentaron violaciones a los derechos humanos. La Caravana del Norte recibió 291 testimonios de violaciones, 81% de las cuales ocurrieron después de junio de 2007: 53% son desapariciones o secuestros y 45%, homicidios. En 67% de los casos las víctimas no identifican al responsable de la violación. Sin embargo, en 13% de los casos las víctimas creen que el responsable fue el Ejército y 8% señala como responsable a la policía. Las víctimas atribuyen al crimen organizado 4% de estas violaciones. En la Caravana del Sur se recibieron 221 testimonios, 52% fueron por desaparición forzada y 13.6% por homicidio<sup>52</sup>. Suman 512 casos de delitos donde en al menos la mitad, están involucradas las fuerzas armadas y el 50% de las violaciones a derechos humanos son desapariciones forzadas (Azaola, 2012). Retomando la distinción que hace la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito, sobre los casos, a la mitad de estos casos documentados no podrían dar resolución porque no contempla las violaciones cometidas por el Estado, es decir, la violencia experimentada por México en la última década, expuesta a través de estas cifras que demuestran el aumento de homicidios, secuestros y desapariciones, además de una constante y sistemática violación a los derechos humanos, representa hoy un desafío para las ciencias sociales.

Durante el primer año de acciones del Movimiento, tres de sus líderes fueron asesinados: Nepomuceno Moreno, en Sonora, Pedro Leyva y Trinidad Cruz, ambos de Santa María Ostula, Michoacán. Con sus muertes queda claro como el crimen organizado violenta con descaro e impunidad a la sociedad civil que es la más vulnerable y desafía a las instituciones encargadas de

---

<sup>51</sup> Galaviz, Tania. Províctima ¿una paradoja? Análisis sistémico de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas. *Revista mexicana de Sociología*. vol.74 no.4 México (2012), 11 – 25 p.

<sup>52</sup> Movimiento por la Paz, Justicia y Dignidad. *Testimonios de víctimas de desaparición forzada (en línea)*. México: 2012 consultado el 28 de julio de 2020 en <http://www.scielo.org.mx/scielo.el-movimiento-por-la-paz-justicia-y-dignidad>

impartir seguridad, incompetentes, corrompidas, corruptas y cómplices. Destaca también que cuando el Movimiento inició se reconocían 40,000 asesinatos relacionados con el combate al crimen organizado, y hasta abril de 2012 se hablaba de más de 55,000 asesinatos, violencia que ni el movimiento ni las caravanas pudo detener.

El movimiento mantuvo diálogos con el poder legislativo, peticiones que no se cumplieron y también pronunciamientos en contra de propuestas de leyes y modificaciones al código penal federal, que afortunadamente no se aprobaron por ir en contra de algunos derechos humanos (Azaola, 2012). Esta gran actividad los llevo a tener mayor participación e incidencia en la formulación de la Ley General de Víctimas, esfuerzos que, durante meses de trabajo con víctimas, especialistas y legisladores logró ser aprobada por las dos cámaras el 30 de abril de 2012. La Ley obliga a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno y de los tres Poderes Constitucionales, a cualquier oficina, dependencia, organismo o institución pública o privada a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral a las víctimas. La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica<sup>53</sup>.

En esta nueva ley se contempla a las muertes y desapariciones forzadas, así como las comeditas por la delincuencia organizada. Sin lugar a duda la promulgación de dicha ley se logró gracias a la presión social tan fuerte que causo el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, a la empatía que logro con la sociedad, por dar voz y documentar casos, pero, sobre todo, al esfuerzo dedicado para ser escuchados por el gobierno. Su participación con el poder legislativo, con propuestas y observancia, llevo a dar un paso enorme a la sociedad para el reclamo de justicia y verdad en todos los actos delictivos y violaciones cometidos por la delincuencia y el estado mexicano.

El 26 de septiembre en la comunidad de Iguala, en el estado de Guerrero, se dio la represión a estudiantes de la escuela normal Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, que tuvo como resultad: 43 jóvenes estudiantes que siguen desaparecidos; 6 personas ejecutadas, entre ellas 3 normalistas, incluyendo el caso de un joven cuyo cuerpo apareció al día siguiente en un paraje inhabitado con claras muestras de tortura; al menos 40 personas fueron lesionadas, contando a dos estudiantes que resultaron con afectaciones graves y permanentes a su salud. En total, más de 180 personas fueron

---

<sup>53</sup> México: *Ley General de Víctimas en su capítulo primero, artículo 1*. Diario Oficial de la Federación, enero 2013.

víctimas directas de violaciones a derechos humanos esa noche y alrededor de 700 personas resultaron víctimas indirectas, considerando a los familiares de los agraviados.

La movilización que se realizó por parte de los familiares de los estudiantes, la comunidad civil y organizaciones no gubernamentales ha tenido gran impacto, primero por ser un crimen de estado, dando como resultado muertes y personas desaparecidas y segundo, porque quedo demostrado que las instituciones encargadas de brindar seguridad a la población estaban relacionadas con un grupo criminal denominado Guerreros Unidos. El gobierno estatal y municipal contaminado con grupos de narcotraficantes, es decir, el crimen organizado solapado por las autoridades. Así es como en todo el país y en el extranjero, se muestra apoyo y solidaridad, presión por todos los medios para que el gobierno esclarezca el asunto y castigue a los responsables, algo que hasta el día de hoy no se ha logrado.

Sin embargo, a pesar de que continúan las averiguaciones y seguimiento a los presuntos culpables, el 17 de noviembre de 2017 es publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, la cual es creada para ayudar a las víctimas de tal delito, reparar el daño y brindar protección a las familias.

Para el mismo año de 2017 el gobierno federal presenta el informe “Estadística de personas desaparecidas y no localizadas”, menciona que en el año en curso solamente se tiene el registro de 476 personas como desaparecidas, esos son datos oficiales que para nada concuerdan con los datos obtenidos por organizaciones civiles. Además, en ese mismo reporte no están contabilizados los 43 estudiantes de Ayotzinapa. Lo anterior descrito pone en evidencia como dicha información es errónea, así como también lo son las leyes que deberían proteger a las víctimas y a sus familias, es así como en 2018 en medio de tantos vacíos legales, ineptitud de las autoridades y cansancio de la población, se logra llevar a las cámaras la aprobación de la Ley de Declaración de Ausencia de Personas, la cual es fundamental para dar personalidad jurídica a las víctimas y que sus familiares puedan hacer uso de sus derechos.

Al no contar con declaratoria de ausencia o figura jurídica que ayuden a agilizar los procesos para que las víctimas o familiares puedan acceder a los derechos laborales que tienen, los perdían casi de manera inmediata ya que el empleador no se veía obligado a cumplir con sus obligaciones patronales, puesto que no existía legislación que intercediera por las víctimas. Con la modificación a la Ley Federal del Trabajo, en su noveno título, menciona como riesgo de trabajo la muerte y

desaparición forzada por actos delincuenciales, esta modificación se da gracias a la Ley De Declaración de Ausencia de personas y con ello se busca garantizar que las víctimas y familiares accedan a los derechos laborales que le corresponden, eso queda en la teoría, sabemos que la implementación no siempre funciona acorde a la legislación, por lo cual se hará un diagnóstico de dichas leyes y modificaciones.

## **V. ¿CÓMO LLEGA A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO?**

Existen casos en los que la persona desaparece y no se tiene conocimiento ni noticias de su paradero, así como tampoco certeza de su muerte, pues sólo ante la presencia del cadáver se puede extender el acta de defunción. Esto es regulado por el derecho, mediante la declaración de ausencia que culminará en la presunción de muerte, en este caso la muerte no se declara porque no hay certeza, sólo se presume.

Del año 2000 al año 2018 donde las cifras de personas desaparecidas aumentaron en gran medida, los más graves en 2016 con 4570 personas desaparecidas y 2017 con 5477 personas desaparecidas, según datos del mismo Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas. Cabe destacar que ningún Plan Nacional de Desarrollo de los sexenios de Calderón, Peña Nieto y López Obrador, contemplan el tema de las desapariciones forzadas en México, se refieren a rasgos generales, a la seguridad social como un Estado de Derecho que se debe cumplir para todos, bajo la premisa de la transparencia en legalidad y respeto de los derechos humanos.

Con el solo número de personas desaparecidas en los registros federales, queda más que claro que nos encontramos ante un problema público, pues daña los valores de la sociedad mexicana. Los casos quedan muy lejos de ser resueltos, si bien en ocasiones la víctima aparece con vida o sus restos son hallados, se da únicamente la identificación del cuerpo, pero no hay personas encarceladas, no hay quien repare el daño.

El registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas, que está bajo el control de la Procuraduría General de la República, específicamente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de la Seguridad Pública, actualiza la base de datos con información que los diferentes estados hacen llegar a su plataforma, lo cual indica que, si el cuerpo o restos de una víctima de delito

son hallados y reconocidos, para ellos es un case resuelto<sup>54</sup>, no importando si los culpables son castigados o perseguidos, para ellos es un caso cerrado.

La Ley de Declaración de Ausencia de Personas sirve para que la desaparición por actos delincuenciales sea catalogado como riesgo de trabajo, lo que se puede considerar una manera de quitarle la responsabilidad al Poder Judicial para hacer su trabajo y dejarlo en manos de las instituciones como el IMSS y el ISSSTE para reparar el daño con una indemnización a la víctima y así, no exigir más a las autoridades sobre el encarcelamiento de los culpables, ya sean privados o funcionarios públicos.

Las desapariciones forzadas donde se involucran diferentes elementos no terminan con la no localización de la persona. Existen casos en los que la persona desaparece y no se tiene conocimiento ni noticias de su paradero, así como tampoco certeza de su muerte, pues sólo ante la certeza de la presencia del cadáver se puede extender el acta de defunción. Esta inusitada situación, es regulada por el derecho, mediante la declaración de ausencia que culminará en la presunción de muerte, en este caso la muerte no se declara porque no hay certeza, sólo se presume.

El problema de saber y poder identificarlos es que la ciudadanía no tiene conocimiento claro de estos delitos, por ello para poder combatir los actos criminales hay que conocerlos y que los encargados ya sea de procurar, administrar y ejecutar la Justicia en todos los niveles, sean honestos e incorruptibles (Moiré, 2008)

---

<sup>54</sup> Secretaría de Gobernación. Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas. México, 2019. Consultado el 05 de julio de 2020 en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped>

Al ingresar a la página del Registro Nacional se puede encontrar una pequeña introducción y definición sobre el programa y lo que pretende resolver; sin tener claros los objetivos.

## Capítulo 2

### CONSECUENCIAS DE LA MUERTE Y DESAPARICIÓN EN EL ÁMBITO POLÍTICO

#### VI. LA DESAPARICIÓN EN EL ÁMBITO POLÍTICO

La administración pública tiene dos actores principales: los políticos y los funcionarios públicos. En este ámbito se puede concluir que la desaparición se manifiesta cuando los políticos, impulsados por la ambición y la avaricia asumen conductas antiéticas en los gobiernos y administraciones públicas, es decir, cuando los valores se ausentan de la vida pública aparecen de inmediato conductas contrarias a la ética basadas en antivalores (Bautista, 2013), las cuales cobran importancia en la vida política y en la gestión pública, estas a su vez, contribuyen a la fragmentación y al desequilibrio del trabajo en las instituciones públicas, debido a que los individuos impulsados por estos principios se encuentran en disposición de llevar a cabo diversas acciones sin importar la legalidad (Guevara Bermúdez, 2018); la muerte y la desaparición forzada de servidores públicos es una actividad que existe desde antaño y que ha acompañado al hombre en su desarrollo histórico, aunque sobre todo en las últimas décadas del siglo XX cuando se han conocido inauditos casos haciéndola cada vez más evidente, el efecto más notorio de la desaparición forzada en el campo de lo político se refiere a los actos de sobornos, cohecho, tráfico de influencias, negligencia o cualquier otra forma de acción o transacción ilegal e impropia, lo cual es el resultado de un deterioro de la moral pública. (Bautista, 2017). La permanencia del fenómeno es tal, que sugiere la idea de que la desaparición forzada existirá siempre, cualquiera que sea el sistema político y la época histórica. De acuerdo Bautista en coordinación con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en uno de sus libros de la colección en 2009: “la Ética Pública y Prevención de la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas” detalla que existen diversos factores que corrompen a los servidores públicos y que evidencian aspectos presentes en la vida pública en general, mismos

factores que se pueden vincular a para describir el porqué de los delitos de desaparición forzada y muerte por actos delincuenciales.

Al existir diversas formas de caracterizarse, se agrupan en dos tipos los elementos que la expanden; factores socioculturales o externos al individuo y factores internos o estados afectivos al individuo (Bautista, 2017), términos asociados por Oscar Diego Bautista Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), maestro por la Universidad Internacional de Andalucía (UIA), licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT; quien también se desempeñó como servidor público en diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal durante 12 años.

*Oscar Bautista es autor de una diversidad de libros: En 2015, Ética pública frente a corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica* editado por el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), en 2014, coordinó la obra: *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), en 2013 publicó: a) *Ética para la ciudadanía*, editado por el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM); b) *Ética para gobernar. Lecciones básicas para un gobierno justo*, editado por el Senado de la República, en 2011 publicó, *La ética en la política y la gestión pública*, en 2010 coordinó la obra: *Ética y servicio público*, en 2009 publicó: a) *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas* (Obra galardonada con el Premio Bienal IAPEM); así mismo, coordinó la Colección *Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos* (números 1-20) obra coeditada entre la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

Si bien, el Doctor e Investigador Diego Bautista en sus obras resalta la necesidad de la ética pública y la importancia de construir una cultura ética en los servidores públicos mismos que debieran ser reflejados en buenos resultados por parte de las instituciones públicas y de esta manera lograr recuperar la confianza de la ciudadanía, es decir, él menciona que cuando una nación pierde el control de la corrupción, esta se extiende en los diversos ámbitos de una sociedad, el político, el económico, el social y el cultural, tejiendo una maraña, difícil de desenredar, mismas que afectan en todos sentidos a la vida de los ciudadanos. Bajo este contexto, le surgen las preguntas: ¿Por dónde comenzar para atacar a la corrupción? ¿Por qué se han incrementado actitudes antiéticas como la

corrupción dentro de los gobiernos y administraciones públicas del mundo? ¿Cómo establecer garantías para contener ese mar de actitudes indeseables? Y en sus textos responde a ese planteamiento presentando una serie de reflexiones sobre la corrupción y ofreciendo una opción de abordaje de este problema basado en la prevención y apoyada en la Ética Pública. De la misma manera, hace énfasis en las prácticas corruptas y la falta de honradez; también en ellas ha existido el interés por desarrollar y preparar todo un conjunto de dispositivos institucionales para tratar de atajarla o de minimizar su alcance, destaca la importancia de la Ética Pública como herramienta indispensable de la política para formar a los hombres que ocupan los honores del Estado. Además, intenta responder a las causas que impulsan a algunos servidores públicos a mantener actitudes corruptas. Si bien no todos los que participan en el servicio público practican la corrupción, es imposible negar que muchos individuos sí lo hacen, ante lo cual, necesariamente surgen más preguntas: ¿Cómo hacer de personas con estas características servidores públicos buenos? ¿Cómo lograr que por encima de sus intereses personales y/o de partido se encuentre el bien de la comunidad política?

## **VII. FACTORES QUE FOMENTAN LA DESAPARICIÓN FORZADA EN EL ÁMBITO POLÍTICO**

Si el Estado en vez de proteger a los individuos y darles las garantías que necesitan para vivir sus vidas, los persigue, los encarcela y los hace desaparecer, entonces el Estado se convierte en un organismo criminal que ejerce un poder incontrarrestable en contra de los individuos.

### **Factores Políticos**

Se consideran factores políticos aquellos elementos que se relacionan directamente con el ejercicio del poder público, contribuyendo a la realización de prácticas indebidas entre estos factores se encuentran

- a) Aquellos sistemas políticos que están dirigidos por una élite económica y tienen por principio en su forma de Gobierno el interés medido por las riquezas, ese deseo por acumular bienes materiales. La historia demuestra que muchos hombres en el gobierno se han

corrompido por la misión de riquezas y en la medida en que ha estado en sus manos, han arruinado al estado afectando con ello a miles de ciudadanos

- b) Ausencia de valores éticos en el ámbito público: Se refiere al descuido u omisión de instrumentos, en este caso, suelen ser normativos (leyes, códigos o reglamentos). Existen servidores públicos que carecen de compromiso y actitud de servicio que los motive actuar al servicio de la sociedad, los cargos del Estado no deben ser para cualquiera, sino para los más aptos, los más leales a la Constitución, los más capaces de practicar la justicia para aquellos que verdaderamente tienen vocación de servicio.

En el día a día de la política, se percibe como cualquier individuo compite por un cargo creyendo ser merecedor, existe una suerte de fiebre por querer ocupar un cargo público, aunque carece de una mínima cultura política y más aún sin la comprensión, importancia y responsabilidad que ello implica, en este contexto, la desaparición de personas en México ha adquirido nuevas líneas, como el hecho de que no solo es llevada a cabo por agentes del Estado sino también por particulares, por ejemplo, los miembros del crimen organizado y cárteles de las drogas, que, como se ha documentado en la mayoría de los casos, cuentan con el apoyo directo o indirecto de servidores públicos

- c) Lealtad y pertenencia a un partido o grupo: Cuando se llega a ocupar un cargo público mediante formas deshonestas como el nepotismo (también conocido como compadrazgo o palanca) existe una deuda y un compromiso con aquella persona que realizó la recomendación, generando así una obligada gratitud que se convierte en lealtad y en muchos casos excesiva.

La responsabilidad respecto de los hechos reales de desaparición forzada o involuntaria que han ocurrido en el país son por causa de las ilegales prácticas de autoridades públicas que han violentado los derechos más fundamentales de los individuos; además se trata de una práctica recurrente y por esta razón en los últimos tiempos, se ha invitado constantemente a países como México para que adopten medidas urgentes e inmediatas que tiendan a proteger a los individuos que son víctimas de este tipo de casos. (Bautista, 2017)

### **Factores Económicos**

- a) Ascenso al poder: el fin que le ven a la administración pública es, sin lugar a duda, obtener ganancias. La idea de que la gente comete malos actos por necesidad tiene una parte de

verdad debido a que por dinero se hacen cosas inauditas, pero también es cierto que hay personas que, pese a vivir en la pobreza mantienen un principio de dignidad y por mucho que sea su necesidad, no se corrompen. Igualmente, personas sin necesidad de corromperse, dado que no tienen necesidad económica, pero lo hacen por avaricia o por anhelo de poder.

- b) Inestabilidad en el trabajo: otra causa o motivo que fomenta la muerte y desaparición es la carencia de un trabajo y una función pública estable y fuerte, acompañada de un servicio civil de carrera que opere de manera adecuada. En países en vías de desarrollo donde se carece de personal profesional por no existir una burocracia consolidada, se da pie a que los cargos sean temporales y la estructura burocrática no logre su consolidación. O como resultado de elecciones o cambios en las designaciones políticas se genera inseguridad del personal, ello implica por un lado que quienes aspiran a un cargo una vez obtenido lo ven como un negocio al que hay que explotar al máximo, preocupándose ante todo por hacerse un patrimonio y no por el bien de la comunidad. Por otro lado, existe una sumisión de los funcionarios ante los políticos debido al temor de ser despedidos por lo que se vuelven cómplices al participar en actos indebidos.
- c) Ausencia de una profesionalización del cuerpo de funcionarios y políticos: todo funcionario público debe ser profesional, no improvisado, es decir, con funcionarios profesionales se combate el nepotismo y la ineptitud, un cuerpo administrativo digno ayuda a la confianza institucional, sin embargo, no todos los gobiernos cuentan con personal profesional para la función pública

### **Factores Sociales**

En este apartado se agrupan aquellos factores que están relacionados con aspectos de la cultura de una comunidad. En la sociedad, los valores giran en torno a 3 ejes en cuando a tener el placer y el anhelo de poder. La idea de ser una persona de éxito se mide con base a la posición y ostentación de riquezas y bienes materiales, es decir, para satisfacer el deseo de adquirir o poseer, se requiere dinero. Un individuo ansioso que no obedece a la razón, sino a sus impulsos, hará lo que sea con tal de conseguir lo que anhela, es aquí cuando se puede caer en actos indebidos como una vía para obtener dinero. (Bautista, 2017)

- a) La calidad de la formación educativa: Esta reside en las humanidades, en las cualidades y en los valores del ser humano. En México se han eliminado programas de estudio de materias como la ética, esta tendencia está llegando al resto del mundo. Asunto grave, porque dichas materias no sólo enseñan a reflexionar, sino que dan a conocer los fundamentos teóricos de valores, proporcionando una base de conocimientos para denunciar las situaciones donde esos valores no se cumplen.
- b) Tendencia a la imitación: todo ser humano se forma a través de la replicación, es decir, se aprende viendo e imitando lo que hace el semejante. En el aprendizaje, se aprenden cosas positivas y negativas, por lo que también es causa de descomposición en virtud de que algunas personas imitan las prácticas indebidas de otros.

Durante el ejercicio de la función pública, el hecho de ver que algunos funcionarios realizan conductas en las que se aprovechan de ciertas situaciones, obteniendo ventajas económicas y de otra índole, motivan a otros a hacer lo mismo, sobre todo si estos últimos son débiles de personalidad o carecen de principios positivos. Puede suceder que quien practica el acto de desaparición seduce o intimida a quien no lo hace. Eso se debe a que existen individuos que negando su capacidad para asumir posturas personales son materia de fácil influencia, o en dado caso son amenazados. (Bautista, 2017). Los líderes políticos y sus seguidores empezaron a utilizar el sistema político con el fin de eliminar los obstáculos propios de los grupos opositores, más que para mejorar las dificultades derivadas de la distribución de recursos dentro de la administración pública.

- c) La coerción por sistema: Existen situaciones contrariamente a la voluntad del individuo que es obligado a practicar la corrupción, en esas situaciones establecidas por costumbre carentes de legalidad y respeto a la institución. El dilema está en escoger entre corromperse o mantener la dignidad, aunque tal vez sin empleo. En ese sentido, existe una fuerte coerción para que el individuo se comporte de determinada manera, lo que equivale a decir que el sistema le absorbe.

Un estudio elaborado por Adrián López, estudiante universitario que trabajó dos años como policía en la Ciudad de México bajo la supervisión del profesor de sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Nelson Arteaga<sup>55</sup> en (Bautista, 2017), apunta lo siguiente:

1. Existe una red de policías que trabaja mano a mano con pandillas de criminales
2. muchos policías ven en tu trabajo un medio de enriquecimiento

En México estas las actitudes no sólo se encuentran en el sector policial, también en los ministerios públicos, juzgados, en las instituciones, entre otros.

De acuerdo con Moiré, dos son los valores más importantes que el ser humano más aprecia, uno es la vida y el otro es la libertad; el tema nos da para desarrollar la idea de que en muchas ocasiones al cometerse este delito puede ocurrir un sin fin de delitos pero con la gravedad de su origen, o cuando el agente comisario del delito pertenece o perteneció a cuerpos policíacos (Moiré, 2008)

3. La influencia mediática influye mucho, ya que los contenidos de algunos programas que se difunden en los medios de comunicación contribuyen frecuentemente a un auténtico aprendizaje; historias contadas en películas, series de televisión, telenovelas, artículos periodísticos y cuya constante resulta ser el factor dinero y una forma de obtenerlo. Estos medios terminan influyendo en el inconsciente y generan un potencial en el pensamiento al dejar sembrada una semilla que puede crecer con el tiempo, sobre todo cuando el individuo no tiene la madurez suficiente de juicio que le permita discernir con claridad la ficción de la realidad.

Estos factores que operan de manera indiscriminada generan en la sociedad un nuevo tipo de individuo con una nueva conducta muchas veces insana, que puede llevar a cometer actos atroces. La influencia mediática contribuye a formar una generación basada en antivalores, cuyos referentes de conductas son la mentira y la violencia, generando así la muerte y desapariciones forzadas. Aunado a esta clasificación de factores que motivan la desaparición, hay otras condiciones que hacen del aparato estatal un lugar propicio para la operación de estos actos que atentan contra los valores humanos (Bautista, 2017), los cuáles son:

---

<sup>55</sup> Nelson Arteaga es doctor en Sociología por la Universidad de Alicante, maestro en Sociología por la Universidad Iberoamericana y licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Fue investigador de El Colegio Mexiquense y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM.

- a) las formas autoritarias u opresoras del gobierno,
- b) ausencia de programas e instrumentos de formación ética para los agentes públicos
- c) la impunidad de los funcionarios debido a la ausencia de controles externos a su gestión,
- d) concentración de poder,
- e) dependencias del gobierno con respecto a los grupos que financiaron su campaña,
- f) un marco jurídico complicado, sombrío y parcial que solo responde a ciertos grupos de interés,
- g) falta de transparencia de los actores del gobierno,
- h) procesos judiciales lentos, complicados, costosos y politizados,
- i) intimidación de los ciudadanos y la repetición de dichos actos.

### **Factores internos o estados afectivos en el individuo**

La primera causa de la que se derivan los deseos y pasiones para realizar actos antiéticos es la ignorancia y esto se refiere a la falta de comprensión e inmadurez, es decir, la ignorancia es considerada como la madre de las pasiones humanas, la causa de que el hombre realice verdaderas bestialidades y bajezas, pues el que actúa en ignorancia, no experimenta desagrado por lo hecho. Los motivos más comunes en el ámbito público son fruto de esa ignorancia, que dan pie a actos que llevan a la muerte y a la desaparición, las cuales son reflejo de la codicia, la avaricia, el anhelo de poder y el vacío existencial. La ambición del hombre y la codicia, son motivos que dan lugar a la mayor parte de estos crímenes voluntarios, para que sirva de ejemplo y se extienda en cascada en los diferentes niveles de gobierno (Bautista, 2017).

- a) Anhelo de poder: El deseo de poder atraer a ciertos individuos a la política y en su afán de conseguirlo, tienta a las personas a omitir los principios éticos, burlando las reglas del juego político, ya que los actos carentes de ética en la cúpula política tienden a cometer los delitos que atentan no solo en contra de quienes consideran ser sus contrarios, sino en contra de todo el entorno social.

En política, el poder no siempre se ha ejercido de manera adecuada, con frecuencia como muestra la historia, se ha abusado de él y ha dado pie a que los antivalores penetren en los individuos y estos sean atraídos por un interés desmedido por el dinero. (BAUTISTA, 2005)

## Capítulo 3

### UN CASO MÁS DE MUERTE Y DESAPARICIÓN POR ACTOS DELINCUENCIALES

#### VIII. EL COSTO DE LA MUERTE Y LA DESAPARICIÓN EN LA VIDA PÚBLICA

El costo de la muerte y la desaparición es demasiado alto para la vida pública de cualquier estado, la falta de ética en el sector público no es una cuestión de palabras, sino que se manifiesta mediante actos concretos con repercusiones evidentes, los que políticos y funcionarios utilizan es su autoridad y sus atribuciones para beneficio propio, solos o en complicidad con grupos, desviando los recursos públicos y afectando a una parte de la sociedad y generar incertidumbre (Bautista, 2017).

A continuación, se señalan algunas repercusiones que se generan a consecuencia de la muerte y la desaparición en los diferentes ámbitos de la vida estatal

- *en el ámbito político*: se devalúa el gobierno y la administración pública, que pierden credibilidad, se agudiza la crisis de legitimidad del sistema político y se perturban las instituciones democráticas; también se amenaza la gobernabilidad, generan desconfianza en las instituciones públicas, se deslegitima la política y contribuye a la inestabilidad política.
- *en el ámbito económico*: desalienta el turismo y se genera una fuga de capitales, concentra la riqueza en unos cuantos, disminuye el comercio, es decir, la muerte desaparición de funcionarios públicos provoca la disminución del crecimiento económico.
- *en el ámbito social*: hace crecer la incertidumbre y fomenta la injusticia al dar prioridad a los que destinan dinero para agilizar la búsqueda y dar justicia favoreciendo a los ricos.

- *en el ámbito cultural*: aleja los valores éticos y hábitos de la educación de una conducta ciudadana, incorpora actitudes perversas en el actuar diario del individuo alterando así los valores sociales y de convivencia humana, es la causa de alteración o pérdida de valores y tradiciones, lo que a su vez ocasiona que se altere la cultura del país. Con la consecuencia de que los miembros que la conforman modifiquen su comportamiento.

En cualquiera de los casos los efectos que conlleva la muerte y desaparición de personas resultarán ser negativos: confusión e incertidumbre, desconfianza de la población en el gobierno, lentitud en los servicios, uso indebido de sus funciones, negligencia del personal público, cohecho, tráfico de influencias, aplicación de leyes tardíamente o, mejor dicho, que no se haga justicia.

#### **IX. CASOS DE DESAPARICIÓN FORZADA COMETIDAS ÚNICAMENTE POR AGENTES DEL ESTADO MEXICANO.**

Los casos que se expondrán en las siguientes líneas ya fueron documentados y recopilados con anterioridad y son fundamentalmente aquellos en los que las desapariciones ocurren durante operativos realizados por fuerzas policiales o militares contra la delincuencia organizada, o de la implementación de retenes en la vía pública. La información con que contamos indica que las víctimas se encontraban en el lugar y momento equivocado, expuestas a la acción arbitraria de las autoridades durante la implementación de dichos operativos (FUNDEM, 2014). A continuación, se hace una muestra de estos casos:

- I. Dos hombres desaparecidos el 5 de abril de 2009, en Torreón, Coahuila. Tras salir de sus domicilios, los dos hombres desaparecen durante la realización de un operativo militar, en el que la milicia viajaba encapuchada por la calle y en sus vehículos militares. Durante el operativo hubo detonación de armas de fuego. (ídem)
- II. Dos hombres desaparecidos el 7 de mayo de 2009, en Matamoros, Coahuila. Los hombres trabajaban para una empresa dedicada al blindaje de vehículos. Al momento de la desaparición trasladaban una camioneta blindada de la empresa. En Matamoros, Coahuila,

un retén militar los interrogó alrededor de una hora, tiempo en el que lograron comunicarse con sus familiares para informar de la situación. (ídem)

De antemano sabemos que es obligación de respeto, la abstención del Estado de interferir o limitar el disfrute de los derechos humanos, es claramente incumplida en estos dos sucesos. Con su acción y ejecución directa, los agentes del Estado han violado de manera múltiple y continuada numerosos derechos humanos que los Estados están obligados a desempeñar de acuerdo con el artículo 1o., párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (México, 2018), tales como el derecho a la libertad personal, integridad y seguridad personal e incluso la propia vida

En los casos documentados en este rubro, no se encuentran indicios de que, en la desaparición forzada cometida por los agentes exista algún tipo de intervención o participación de la delincuencia organizada, pero sí demuestra por otro lado la arbitrariedad con la que la autoridad actúa y los límites traspasados en la lucha contra el narcotráfico, entonces, si el Estado en lugar de proteger a los individuos y darles las garantías que necesitan para vivir sus vidas, los persigue, encarcela y hace desaparecer, entonces, el Estado se convierte en un organismo criminal que ejerce un poder incontrarrestable en contra de los individuos.

#### **X. CASOS DE DESAPARICIÓN FORZADA COMETIDAS POR AGENTES DEL ESTADO MEXICANO, EN COPARTICIPACIÓN/VINCULACIÓN CON MIEMBROS DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.**

Los casos que situamos bajo este rubro tienen como característica que la desaparición forzada fue cometida por agentes del Estado Mexicano y miembros de la delincuencia organizada, en coparticipación/vinculación, e incluso una especie de coautoría en la realización de la conducta (FUNDEM, 2014). De la información de dichos casos, se desprenden los siguientes modos de vincularse:

1. Casos en los que la desaparición sea materialmente ejecutada por agentes estatales, habiendo un acuerdo previo entre la autoridad y la delincuencia para la detención y entrega de personas a cambio de un beneficio económico, lo cual hace suponer que la elección de las víctimas

(y, por tanto, la decisión de cometer la desaparición) está en manos del agente estatal causante. (ídem)

2. Casos en los que los agentes estatales detienen todo aquel vehículo que tuviera placas foráneas. Para decidir la suerte de las personas que viajaban en dichos vehículos, el agente estatal se comunicaba en ese mismo momento con el jefe de plaza, quien determinaba si la persona se convertiría en una víctima de desaparición, y a quién debía ser entregada de acuerdo con su perfil. (ídem)
3. Casos en que la desaparición fue materialmente ejecutada por agentes del Estado, bajo el encargo directo de la delincuencia organizada; todo parece indicar que las víctimas son elegidas previamente por los criminales, quienes ordenaban a la policía su detención y entrega específica. (FUNDEM, 2014)
4. Casos en que las desapariciones son materialmente ejecutadas por la delincuencia organizada, previa intervención de la autoridad: antes de la desaparición, las personas eran detenidas por la policía bajo cualquier pretexto, probablemente con la intención de avisarle a la delincuencia acerca del número de tripulantes en los vehículos, el perfil de la próxima víctima, los objetos o dinero que portaban, etc., y verificar así la viabilidad y utilidad de la desaparición. (ibidem)

Sobra decir que, en cualquiera de los casos, la vinculación entre agentes estatales y delincuencia parecía ser estrecha, y su comunicación debió ser permanente y fluida (FUNDEM, 2014). A continuación, algunos ejemplos de muestra:

1. Hombre de 32 años, desaparecido el 25 de enero de 2009, en Monclova, Coahuila. Fue interceptado por exceso de velocidad a las 18:00 horas por una patrulla de la policía municipal. Minutos después fue abordado violentamente por varios hombres en un estacionamiento, mientras hacía una llamada telefónica. En la búsqueda, la familia fue intimidada por integrantes de los Zetas<sup>56</sup>.
2. Tres personas desaparecidas el 10 de noviembre de 2009, en Monclova, Coahuila. Antes de la desaparición, fueron detenidos por una patrulla de la policía municipal alegando exceso

---

<sup>56</sup> Publicado en Animal Político el 28 de enero de 2019 por Paris Martínez <https://www.animalpolitico.com/2019/01/jose-antonio-desaparecido-amlo-justicia/> . Consultado el 19 de octubre de 2020

- de velocidad. Saliendo del hotel en el que se hospedaban, tras un incidente con uno de sus vehículos y la misma policía, fueron detenidos y entregados a la delincuencia organizada<sup>57</sup>.
3. Cuatro hombres desaparecidos el 15 de junio de 2009 en Francisco I Madero, Coahuila. Viajaban en un vehículo con rumbo a Torreón, siendo detenidos en la autopista por policía municipal, alrededor de las 5 de la mañana. Dos de ellos alcanzaron a proporcionar vía telefónica el número de las patrullas. Se tiene información de que fue la delincuencia organizada quien pidió los interceptaran debido a que el vehículo tenía placas de otro estado.
  4. Cuatro hombres desaparecidos el 21 de octubre de 2009, en Torreón, Coahuila. Camino al trabajo, tres víctimas se percatan de que otro trabajador estaba detenido por la Policía Municipal. Se bajaron del vehículo, pero todos fueron detenidos. El director de la Policía Municipal reconoció la detención y la entrega de las víctimas a la delincuencia organizada<sup>58</sup>.
  5. Ocho hombres desaparecidos el 6 de diciembre de 2010, en Zacatecas. Detenidos en un retén de policías municipales, quienes los entregaron a miembros de la delincuencia organizada, que presumiblemente los habrían ejecutado, según el testimonio de un sobreviviente. Posteriormente, en un enfrentamiento murió un presunto delincuente. Tenía una cámara con la grabación de una parte del traslado de las víctimas<sup>59</sup>.

## **XI. CASOS DE DESAPARICIÓN FORZADA, COMETIDAS POR MIEMBROS DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA CON LA AUTORIZACIÓN, APOYO, O AQUIESCENCIA DEL ESTADO MEXICANO.**

La Convención y la jurisprudencia internacional desarrollada en materia de desapariciones, han establecido claramente que éstas son obra de personas o grupos de personas que actúan con la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, constituyen desapariciones forzadas. Siguiendo las definiciones del Diccionario de la Real Academia Española, la autorización ocurre cuando la

---

<sup>57</sup> Publicado en Periódico La Jornada, lunes 4 de noviembre de 2019, p. 5 por Emir Olivares Alonso <https://www.jornada.com.mx/2019/11/04/politica/005n2pol>. Consultado el 19 de octubre de 2020

<sup>58</sup> Consultado en desInformémonos (Juan López Villanueva 2 septiembre 2012) <https://desinformemonos.org/la-desaparicion-forzada-en-mexico/> el 20 de octubre de 2020

<sup>59</sup> Periódico La Jornada Martes 14 de diciembre de 2010, p. 12. Consultado el 25 de octubre de 2020 <https://www.jornada.com.mx/2010/12/14/politica/012n1pol>

autoridad permite a alguien una actuación en otro caso prohibida; el apoyo consiste en la protección, auxilio o favor por parte de la autoridad hacia un tercero, y la aquiescencia, en el consentimiento que en este caso la autoridad brinda a una conducta realizada por otra persona (FUNDEM, 2014).

Basados en la información anterior expresada, las desapariciones cometidas a manos de la delincuencia organizada son la mayoría de las ocurridas en México; de acuerdo con el nivel de documentación con que las organizaciones informantes cuentan, y al monitoreo que realizan acerca de la emergencia humanitaria en el país, nos atrevemos a decir que la mayoría de ellas deben ser consideradas como forzadas en términos de lo ya establecido. (Goche, 2012)

El elevado número de desapariciones registradas en el período del 2006- 2014, habla de la existencia de ciertas condiciones que han permitido su recurrencia y permanencia; la actuación sostenida de la delincuencia organizada resulta factible mediante el consentimiento, la permisividad y la protección del Estado Mexicano a lo largo de estos años, es decir, a pesar del conocimiento que el Estado ha tenido de las desapariciones cometidas por la delincuencia; a pesar del agravamiento de dicha situación conforme el paso del tiempo; a pesar de la existencia de un riesgo real particularmente en ciertas regiones del país, deducido del escandaloso número de desapariciones perpetradas en un lapso tan corto, el Estado no implementó ninguna acción para evitar que dicha conducta continuara cometiéndose. Por el contrario, ha permitido y consentido su ocurrencia, protegiendo incluso a los perpetradores. (Guevara Bermúdez, 2018)

Llama la atención que en las regiones en que las desapariciones han ocurrido de manera sistemática, como en el Noreste del país, hay una fuerte presencia militar y policial; ello no puede más que indicar el consentimiento y protección que dichas autoridades brindan a la delincuencia organizada dentro del territorio en el que actúan.

Es importante añadir que la impunidad que prevalece en los casos de desaparición en México se ha traducido en consentimiento y protección a los perpetradores.

## **XII. CASOS DE DESAPARICIÓN COMETIDAS POR MIEMBROS DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA SIN LA AUTORIZACIÓN, APOYO Y AQUIESCENCIA DEL ESTADO MEXICANO (art. 3° de la Convención Internacional).**

Finalmente, no descartamos la posibilidad de que en este contexto existan casos de desaparición cometidas por la delincuencia organizada de manera independiente, es decir, sin ningún tipo de autorización, apoyo y aquiescencia de la autoridad. Como hemos señalado previamente, si las desapariciones son cometidas con la recurrencia e impunidad con la que acontecen, es porque cuentan con el consentimiento y protección del Estado; sin embargo, aunque por el momento no contamos con casos cometidos por la delincuencia en que se demuestre una desvinculación total con las autoridades, consideramos que es posible su existencia. (FUNDEM, 2014)

En este sentido, es importante resaltar “los casos de desapariciones tampoco pueden adjudicarse exclusivamente al crimen organizado sin una adecuada y completa investigación penal”. Así, mientras en las indagatorias no conste una investigación exhaustiva y seria que permita conocer la verdad de cada caso en concreto, y a través de la cual quede demostrada la total independencia de actuación de la delincuencia en la desaparición, presumimos que, debido al contexto, dicha desaparición contó con el permiso y consentimiento del Estado Mexicano.

Desapariciones forzadas perpetradas por miembros de la policía local En la mayoría de los casos de desaparición forzada documentados por Human Rights Watch (Watch, 2013), en general los miembros de la fuerza pública implicados pertenecen a la policía local. En 95 casos, se identificó evidencias contundentes de que miembros de la policía local participaron en forma directa o indirecta en desapariciones forzadas<sup>60</sup>.

Con el fin de caracterizar el fenómeno de la violencia asociada a los actos delincuenciales en México, los contextos de riesgo y su impacto en la vida de toda la sociedad, se realizaron tres historias de vida en dos localidades distintas del país para conocer a profundidad los efectos del crimen organizado y como impacto en sus vidas. Esa herramienta metodológica permite comprender a través de las narrativas tanto el sentido individual, como los significados de cada una de las víctimas indirectas y lo que una vida humana nos dice del orden social.

---

<sup>60</sup> “Policía local” hace referencia a la policía municipal y de los estados. Cada una de las 32 entidades federativas de México (32 estados) cuenta con su propia fuerza de policía, al igual que la gran mayoría de los cerca de 2.400 municipios. Las agencias del Ministerio Público de los estados cuentan con su propia fuerza de policía, la policía ministerial, que también se considera “policía local”.

Uno de sus elementos más valiosos es identificar los espacios y las situaciones en que estas personas interactúan de formas diversas como son la clase social, la edad y el género en contextos de violencia.

Las historias de vida se realizaron con personas adultas que jamás en su vida se hubieran imaginado pasar por actos tan desagradables e indeseables caracterizados por la violencia y el crimen organizado (o actos delincuenciales como suele ser el nuevo supuesto). La propuesta se aborda para conocer a profundidad los elementos comunes y las particularidades del impacto del tan solo una mínima parte de lo que son los actos delincuenciales. No se busca una muestra representativa, porque, así como estas historias de vida son verídicas, hay miles de historias más de todas las víctimas, ya que éste no es un fin de los métodos cualitativos; el propósito de las historias de vida serán dar voz a sus relatos, así como generar conocimiento acerca de la complejidad social de los contextos donde interviene el crimen organizado y las distintas maneras que afecta a la población.

Las historias de vida realizadas para esta investigación permiten acercarnos a la comprensión tanto de las consecuencias en el corto, mediano y largo plazo de los actos delincuenciales en las vidas de las familias que tienen que vivir el resto de sus vidas con un suceso de esta magnitud, como a los retos en materia jurídica y social para garantizar una vida digna en entornos de paz y bienestar. Estas historias sintetizan, a través de narrativas, un orden social fracturado en el que las violencias en sus diferentes expresiones privan la vida de las personas y las sumergen en entornos de suma crueldad donde lo único que queda es la lucha por sobrevivir. Entre mayo y julio de 2019 dos investigadores llevaron a cabo entrevistas en 2 localidades del país (Estado de México y Guanajuato).

La realización de las entrevistas conllevó dificultades personales debido al tema abordado. La dureza de los relatos exigió contención psicoemocional al momento de las 3 entrevistas y, en algunos casos, se interrumpieron los procesos de entrevista para evitar revictimizar a las personas, ya que solo una de ellas tiene conocimiento de toda la historia desde el primer momento en que sucedieron las cosas aun estando a kilómetros de distancia. A pesar de las condiciones de violencia de cómo ocurrieron los hechos, las personas que generosamente compartieron sus relatos fueron capaces de elaborar narrativas que, aunque en ocasiones parecieran improbables, muestran una enorme y admirable capacidad de resiliencia. Llama la atención que ninguna de las personas entrevistadas víctimas indirectas ha tenido acceso a apoyo psicológico a lo largo de su vida, lo que tiene como consecuencia que los relatos expresen la suma de los traumas y la acumulación de estrés

postraumático a partir del evento de violencia.<sup>61</sup> El modelo teórico metodológico que sirvió como base para la elaboración de las entrevistas, la teoría del triángulo de las violencias o teoría de conflictos, investigación realizada por el sociólogo y matemático noruego Johan Galtung (Calderón Concha, 2009); es decir, la violencia estructural<sup>62</sup>, la cultural<sup>63</sup> y la directa<sup>64</sup> y se enmarcó en los siguientes derechos humanos: derecho a la vida e integridad, derecho a la libertad personal, a la seguridad y a la libertad de circulación y residencia, derecho a la salud. Sin duda, la violencia estructural expresada en la privación de las necesidades básicas para el bienestar, en la falta de acceso a la justicia a la libertad, y en el tejido social fracturado se articula con la violencia cultural que justifica las muertes, las desapariciones forzadas y la serie de violaciones a los derechos humanos como “efectos colaterales” de la lucha contra el crimen organizado en México. Ambas formas de violencia a su vez atacan la cotidianidad de las vidas de las personas con las formas más extremas de violencia directa que lastiman la mente y los cuerpos de sus víctimas y de todo su entorno. No obstante, el nivel de crueldad e impunidad de las historias muestra que se trataría de un Estado fallido, y actor clave en las formas más crueles de violencia y de crímenes de lesa humanidad.

---

<sup>61</sup> Las víctimas indirectas terminan agradeciendo que tengas una tumba en donde llorar, a vivir el calvario de miles de víctimas que viven en la incertidumbre de no saber en dónde se encuentran sus familiares o que paso con ellos.

<sup>62</sup> Violencia Estructural, (la peor de las tres, basada en la teoría del triángulo de la violencia según Johan Galtung), no permite la satisfacción de las necesidades y se concreta en la negación de las necesidades.

<sup>63</sup> Por violencia cultural se hace referencia a aquellos aspectos de la cultura, la esfera simbólica de nuestra existencia, materializado en la religión y la ideología, en el lenguaje y el arte, en la ciencia empírica y la ciencia formal que puede ser utilizada para justificar o legitimar la violencia directa o la violencia estructural. En Capítulo quinto La violencia: cultural, estructural y directa Johan Galtung <file:///C:/Users/E5-573-51M7/Downloads/Dialnet-LaViolencia-5832797.pdf> consultado el 13 de agosto de 2020

<sup>64</sup>

### **XIII. EVALUACIÓN:**

El pasado 22 de junio de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas (LFDEAPD), de la cual se pretende hacer énfasis en la implicación que tiene para las personas, las obligaciones y los aspectos que se deben considerar. Esto modificó la ley Federal del Trabajo que considera a la muerte y desaparición por actos delincuenciales como riesgo de trabajo, por lo cual evaluaremos el Título Noveno de dicha ley, donde se enlistan los casos en que un trabajador sufre un accidente y este es considerado riesgo de trabajo<sup>65</sup>. Se evaluará para saber si la modificación al título noveno cumple con los objetivos que se plantean en la LFDEAPD, ya que su creación es precisamente para dar garantías de seguridad social a las víctimas y a sus familiares, siempre y cuando tengan una relación laboral y estén afiliados al IMSS o al ISSSTE.

Ya se ha mencionado que se evaluara mediante la metodología de Osuna y Márquez, con la Guía para la evaluación de políticas públicas, que se traducen en acciones, planes, leyes y programas sociales que están destinados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos<sup>66</sup>. Elegimos esta evaluación porque es la que considera la racionalidad y la coherencia como principales protagonistas para el accionar de un gobierno, si consideramos que toda forma de gobernar y métodos empleados para ello, debe ser en beneficio de los ciudadanos y encaminado a mejorar la calidad de vida de sus gobernados. Recordemos que la sociedad mexicana desde el siglo pasado, sin descanso, busca que el crimen de desaparición forzada sea esclarecido, castigado y se de garantía de reparación del daño, por lo cual el gobierno de los diferentes sexenios, y de los tres niveles, está obligado a dar solución pronta, eficaz y eficiente.

---

<sup>65</sup> Se plantean todos los supuestos en que un trabajador sufre un accidente y este es considerado riesgo de trabajo, por lo cual, el trabajador recibirá íntegro su sueldo y todos los beneficios que tiene como trabajador. Título Noveno modificado el 22 de junio de 2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>66</sup> Aguilar, Luis. *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa. 1992, 28 – 29 p.

Evaluar es emitir un juicio crítico sobre una situación determinada, en este caso, será sobre lo estipulado en leyes, que deberá corresponder a la premisa de un Estado, y esa es actuar con eficiencia y eficacia, coherencia y racionalidad. La evaluación se realiza para que sus resultados sean utilizados, por tanto, debe producir información útil para todos los que participan en la política pública y fundamentalmente para sus destinatarios. Debe ser generadora de información para la racionalización de toma de decisiones públicas<sup>67</sup>, así se sabrá con exactitud si se debe continuar con el plan, modificarlo o definitivamente erradicar dichas acciones. Se llevará a cabo la evaluación de manera externa a los tomadores de decisiones; será sumativa, es decir, únicamente aportará información que sirva de instrumento para hacer recomendaciones para mejora de las acciones; el contenido es conceptual, su objetivo es analizar el diseño, esto es, su racionalidad y coherencia.

El análisis trata de verificar la bondad del diagnóstico de evaluación de necesidades, constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna al programa como en relación con otras políticas y programas; y la perspectiva temporal es en la implementación, porque se tiene un caso que será comparado con los supuestos que se tienen de las leyes, de las formas y procesos de actuar y veremos cómo evoluciona la comparación después de analizar las leyes.

Toda acción pública pretende incidir en la sociedad actuando sobre las necesidades y problemas detectados con el objetivo de provocar un impacto o cambio de esa realidad. Para ello, se define y articula un conjunto de objetivos y se pone en marcha una serie de instrumentos. El propósito de la evaluación es analizar las distintas etapas, desde que se decide intervenir hasta que se manifiestan los impactos, comprobando la validez, tanto interna como externa, de las hipótesis causales de la intervención<sup>68</sup>. La evaluación en concreto consiste en tomar los indicadores de racionalidad y coherencia propuestos por Osuna y Márquez y hacer la comparación con lo propuesto en la LFDEAPD, que fue la base para modificar la Ley Federal del Trabajo<sup>69</sup>, la cual también será

---

<sup>67</sup>Osuna, José Luis; Carolina Márquez. *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional. 2000, 27 – 51 p.

<sup>68</sup> Osuna, José Luis; Carolina Márquez. *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional. 2000, 35 p.

<sup>69</sup> En todo el proceso de la investigación y evaluación no encontramos ningún indicador, bibliografía, pronunciación de alguna autoridad para saber con exactitud que los llevo a modificar el Título Noveno y hacer de la muerte y desaparición un riesgo de trabajo.

evaluada con los mismos indicadores para obtener información que permita saber si son funcionales. Se tomará en cuenta también, los lineamientos que tiene el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para así, tener dos puntos de referencia.

**Cuadro 2. Racionalidad: la relación entre el problema y los objetivos para erradicarlo<sup>70</sup>**

Ley por valorar	Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas	Ley Federal del Trabajo. Título Noveno
<b>Indicador</b>	Racionalidad (Osuna y Márquez, 2000)	
<b>Definición del indicador</b>	La relevancia del problema, y de los objetivos que se proponen perseguir son pertinentes con el problema a enfrentar y con la solución propuesta (Osuna y Márquez, 2000)	
<b>Objetivo de la ley:</b>	<p>Establecer el procedimiento federal para la emisión de la Declaración Especial de Ausencia, mismo que no podrá exceder el plazo de seis meses a partir del inicio del procedimiento; así como señalar sus efectos hacia la Persona Desaparecida, los Familiares o personas legitimadas por ley, una vez que ésta es emitida por el Órgano Jurisdiccional competente;</p> <p>Reconocer, proteger y garantizar la continuidad de la personalidad jurídica y los derechos de la Persona Desaparecida;</p> <p>Brindar certeza jurídica a la representación de los intereses y derechos de la Persona Desaparecida, y Otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los Familiares.</p>	<p>Establecer las características de los sucesos que se consideran riesgos de trabajo; saber en qué momento son aplicables y el tipo de indemnización que deberá pagarse a cada trabajador.</p>
<b>Valoración:</b>	<p>Vemos que no hay una línea entre una ley y otra.</p> <p>No tiene sustento para declarar porque es un riesgo de trabajo.</p> <p>Solamente aparece escrito que la desaparición es un riesgo de trabajo, pero sin dar explicaciones del porqué.</p> <p>Menciona que en un plazo no mayor a 6 meses debe darse la declaración de Ausencia, sin embargo, esto puede tardar más tiempo por las ineficiencias de las investigaciones por parte de los ministerios públicos.</p>	
<b>Recomendación:</b>	<p>Dar sustento de la catalogación de la desaparición como riesgo de trabajo, ya que se crea una laguna legislativa y las empresas lo usan para no responder a sus obligaciones obrero-patronales.</p> <p>Ser claros en los conceptos que manejan, ya que el seguro social o ISSSTE, cubren únicamente una reparación económica, dejando atrás el principal objetivo, que es la aparición de la víctima con vida, reparación del daño y garantía de no repetición.</p> <p>Que la protección a los familiares se amplíe también a amigos, conocidos cercanos que puedan estar en peligro latente.</p>	

<sup>70</sup> Elaboración propia basada en la metodología de Ozuna y Márquez (2000) con información procedente de la LFT y la LFDEAPD

La LFDEAPD se refiere a las víctimas como personas desaparecidas únicamente, ya no expresa si fueron desapariciones forzadas o por actos delincuenciales, lo que lleva a la duda de saber porque su promulgación deriva en la modificación de la ley Federal del Trabajo, donde claramente dice que dichas desapariciones ahora son riesgos de trabajo. Vemos la primera falta de racionalidad al elaborar las leyes y no sustentar porque se hacen las modificaciones. Falta de claridad en los procesos legislativos, falta de una evaluación de diseño.

**Cuadro 3. Relevancia: identificar adecuadamente el alcance del problema y las características básicas del mismo para hacerle frente<sup>71</sup>**

Ley por valorar	Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas	Ley Federal del Trabajo. Título Noveno
<b>Indicador</b>	Relevancia (Osuna y Márquez, 2000)	
<b>Definición del indicador</b>	Es la acción de verificar, medir la magnitud y localización de problemas y de su población objetivo, ya que son los aspectos que justifican y dan origen a la intervención. (Osuna y Márquez, 2000)	
<b>Aportación de la Ley</b>	La presente Ley se interpretará favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de la Persona Desaparecida y sus Familiares, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con los tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que el Estado Mexicano sea parte, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y demás normativa aplicable.	Se considera riesgo de trabajo a la muerte y desaparición por actos delincuenciales. Toda persona que tenga una relación laboral con una empresa particular o preste sus servicios al estado y estén afiliados al IMSS o ISSSTE, podrán gozar de todos los beneficios que derivan de un riesgo de trabajo.
<b>Valoración:</b>	La LFDEAPD identifica a su población objetivo como a toda persona desaparecida, sin importar edad, condición social, rasgos étnicos ni nacionalidad.	

<sup>71</sup> Elaboración propia basada en la metodología de Ozuna y Márquez (2000) con información procedente de la LFT y la LFDEAPD

	Ahora la LFT establece a su población objetivo como a toda persona mayor de edad que tenga una relación laboral vigente y sea víctima de una muerte o desaparición por actos delincuenciales. Nuevamente observamos que la población objetivo de ambas leyes son diferentes, aunque busquen resolver el mismo problema.
<b>Recomendación:</b>	Que se especifiquen mejor las características de la población objetivo, ya que en la primera es universal y en la segunda, no se considera a la población ya pensionada y/o jubilada. El problema que se identifica es solamente estar desaparecido, sin importar las causas reales de tal delito. En la primera deja al descubierto que la desaparición pudo ser por diversas circunstancias y factores, mientras que en la segunda es evidente que los responsables son delincuentes y es forzado.

El actuar de la primera ley es universal, y la única condición para hacerla válida es estar en calidad de desaparecido, minimizando las causas reales de la desaparición. Parece no importar a ayudar a esclarecer el asunto, si no únicamente ayudar a los familiares de las víctimas a tramitar la Declaración de Ausencia. Y como ya lo hemos mencionado, en la segunda ley, el problema es minimizado a recibir únicamente una indemnización. Tal parece que en ninguno de los dos casos se entiende la dimensión del problema, en como destruye a las familias y al tejido social. Con estas acciones no se soluciona el problema, solo se sana la parte económica.

Análisis del diagnóstico: a) los problemas son explícitos, claros y medibles, sin embargo, no se les da la importancia que tienen ni el impacto en la sociedad; b) la LFDEAPD no contempla las causas de la desaparición, solo los efectos positivos que tiene sobre las víctimas el tener la declaración de ausencia que es darle personalidad jurídica, para la LFT las causas son los actos delincuenciales que llevan a la realización de un delito y los efectos una indemnización monetaria a la familia o apoderados legales de las víctimas, sin importar si los autores del crimen son enjuiciados; c) para la población objetivo de ambas leyes no se realizó un estudio de caso o necesidades, simplemente se consideraron por el gran número de víctimas que se tiene en el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (que tiene grandes carencias de información).

Las leyes no cumplen con el criterio de relevancia, de tres características que se necesitan solo cumplen con el aparato B y C, con una clara deficiencia de información.

**Cuadro 4. Pertinencia: la evaluación consiste en el análisis de la calidad en la formulación de los objetivos<sup>72</sup>.**

<b>Ley por valorar</b>	<b>Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas</b>	<b>Ley Federal del Trabajo. Título Noveno</b>
<b>Indicador</b>	Pertinencia (Osuna y Márquez, 2000)	
<b>Definición del indicador</b>	En la formulación de objetivos estos deben: reflejar compromisos asumidos por los poderes públicos; establecer una sola meta o fin; ser claros y concretos; especificar un solo resultado o producto; prever un periodo temporal para su consecución. (Osuna y Márquez, 2000)	
<b>Aportación de la Ley</b>	<p>1.- el poder judicial de la federación fue el encargado de legislar para beneficio de la población en materia de desapariciones.</p> <p>2.- la meta es dar personalidad jurídica a las personas desaparecidas.</p> <p>3.- les falta claridad en la distinción de la población objetivo.</p> <p>4.- no contempla la manera de dar a conocer sus resultados.</p> <p>5.- estima un periodo de 6 meses como máximo para su finalidad.</p>	<p>1.- la Secretaria de Salud Pública nunca se mencionó a favor de tipificar la desaparición como riesgo de trabajo.</p> <p>2.- su meta es dar los beneficios a quien sea acreedor de un riesgo de trabajo.</p> <p>3.- falta de claridad en la población objetivo.</p> <p>4.- habla de derechos generales de un trabajador, como pensión, medicamentos, prestamos o incapacidades.</p> <p>5.- el periodo de tiempo no está especificado.</p>
<b>Valoración:</b>	<p>En ambas leyes los objetivos no son claros, se habla de forma general, pero se tiene poca certeza de cómo se van a cumplir y el proceso que deben llevar para su realización.</p> <p>En el primero se habla del procedimiento a seguir, sin embargo, su desempeño depende de otras instituciones que no se mencionan a detalle; en la segunda ley se menciona el beneficio, pero no el procedimiento.</p>	
<b>Recomendación:</b>	<p>Establecer en la primera ley la institución o instancias que ayudaran con el procedimiento para el registro de la declaración de ausencia y; en la segunda ley se debe establecer el procedimiento a seguir de manera interna para el goce de los beneficios.</p>	

<sup>72</sup> Elaboración propia basada en la metodología de Osuna y Márquez (2000) con información procedente de la LFT y la LFDEAPD

Los objetivos son generales, no especifican los pasos exactos a seguir para la obtención de resultados, tampoco menciona en la primera la institución que pueda brindar ayuda. La Ley Federal del Trabajo no menciona que requisitos se necesitan para considerar la desaparición de una persona como riesgo de trabajo; la LFDEAPD necesita una denuncia formal ante el ministerio público para continuar con el proceso, sin embargo, la LFT necesita la declaración de ausencia para realizar el proceso, pero no para dar por hecho el delito.

**Cuadro 5. Coherencia: permite valorar el grado de correspondencia que existe entre una política pública (planes, leyes, programas) y otras intervenciones que se están ejecutando en su mismo espacio temporal<sup>73</sup>.**

<b>Ley por valorar</b>	<b>Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas</b>	<b>Ley Federal del Trabajo. Título Noveno</b>
<b>Indicador</b>	Coherencia (Osuna y Márquez, 2000)	
<b>Definición del indicador</b>	1.- La búsqueda de compatibilidad general y coordinación entre las distintas políticas e intervenciones: objetivos, instrumentos, etc. 2.- La adecuación y respeto a una normativa de orden superior.	
	1.- no es una ley contradictoria, ésta en coordinación con otras leyes y programas como la Ley general de Víctimas y el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas. 2.- se desprende de la Ley General de Víctimas en Materia de Desaparición Forzada de Personas.	1.- al ser una ley de carácter federal, no se contraponen a otras. Busca alcanzar los objetivos, aunque de manera muy general y solo en el rubro de lo económico, la reparación del daño a las víctimas de desaparición forzada. 2.- obedece a las políticas públicas de desarrollo social y tiene como subordinados a la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE.

<sup>73</sup> Elaboración propia basada en la metodología de Osuna y Márquez (2000) con información procedente de la LFT y la LFDEAPD

<p><b>Valoración:</b></p>	<p>Ambas leyes comparten coherencia en su creación, para no tener contrariedades en su implementación. Solo los instrumentos como el RNPED que carecen de certeza en la información proporcionada. Y la LFT que no tiene un instrumento sólido para hacer que las empresas respeten los derechos de las personas desaparecidas. La Ley del Seguro Social, aun no se actualiza en la tipificación de la desaparición como riesgo de trabajo.</p>
<p><b>Recomendación:</b></p>	<p>Se cree un verdadero registro nacional de personas desaparecidas que ayuden a la pronta declaración de ausencia. Se sancione a los funcionarios públicos encargados de la revisión de leyes que afecten, modifiquen o cambien algún proceso interno y este sea del conocimiento de todos los empleados.</p>

Existe coherencia en la modificación del Título Noveno de la Ley Federal del Trabajo, sin embargo, no hay un instrumento que se encargue de la revisión de sus leyes subordinadas como la del Seguro Social, donde aún no se contempla la muerte y desaparición por actos delincuenciales como un riesgo de trabajo. La falta de sanciones ocasiona que haya este tipo de errores en los medios informativos, estropea su implementación y reduce la población objetivo a la que pretende llegar. El indicador siguiente proviene del CONEVAL y se encarga de observar la justificación de la creación de dichas leyes para que se dieran las modificaciones a la LFT.

Nosotros especulamos que al tipificar como riesgo de trabajo una desaparición, se da la atribución a las instituciones encargadas de mantener la salud pública en nuestro país, la característica de indemnizar a los familiares resolviendo por las ramas el problema, sin llegar a la raíz de dicho asunto. Y quitando la responsabilidad que tiene el poder judicial de esclarecer los hechos ocurridos. Con la evaluación que se hizo a partir de la metodología de Osuna y Márquez con la guía para la evaluación de políticas públicas, encontramos anomalías en la LFDEAPD y como consecuencia en la modificación a la Ley Federal del Trabajo, donde sin sustento alguno, se reconoce a la muerte y desaparición por actos delincuenciales como riesgo de trabajo. Ya vimos cómo funciona el análisis en las leyes, es momento de verlo en un caso específico, comparando lo que dice la teoría plasmado en leyes, contra lo que ocurre en la vida real al querer hacer goce de los derechos de una víctima de desaparición forzada.

**Cuadro 6. Justificación de la modificación al Título Noveno de la Ley Federal del Trabajo<sup>74</sup>:**

<b>Ley por valorar</b>	<b>Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas</b>	<b>Ley Federal del Trabajo. Título Noveno</b>
<b>Indicador</b>	Justificación de la modificación al Título Noveno de la Ley Federal del Trabajo (CONEVAL, 2019)	
<b>Definición del indicador</b>	Análisis de la modificación que permita contestar sí el problema o necesidad prioritaria que busca resolver está identificado en un documento. (CONEVAL, 2019)	
	Después de casi 8 años de intensa actividad por la comunidad civil mexicana, se publica en el Diario Oficial de la Federación la LFDEAPD, cuya razón de ser, es dar personalidad jurídica a las personas desaparecidas.	La modificación a la LFT en junio del 2018 pretende resolver las anomalías por parte de las instituciones encargadas de brindar seguridad social a los familiares de víctimas de muerte y desaparición.
<b>Valoración:</b>	La muerte y desaparición forzada están muy bien identificados en leyes anteriores a la de 2018, pero no está sustentando del porqué ha sido puesto como riesgo de trabajo	
<b>Recomendación:</b>	Dar sustento legal y científico del porque una desaparición forzada se convierte en riesgo de trabajo.	

Ya vimos cómo funciona el análisis en las leyes, es momento de verlo en un caso específico, comparando lo que dice la teoría plasmado en leyes, contra lo que ocurre en la vida real al querer hacer goce de los derechos de una víctima de desaparición forzada.

<sup>74</sup> Elaboración propia basada en la metodología de Ozuna y Márquez (2000) con información procedente de la LFT y la LFDEAPD

#### XIV. UN CASO MÁS DE COMO SE VIVE LA MUERTE Y LA DESAPARICION FORZADA POR ACTOS DELINCUENCIALES PERPETUADA POR AGENTES DEL ESTADO

Hasta este punto, conviene especificar el por qué se hace énfasis en incluir muerte en lo que solo debiera ser desaparición por actos delinCUENCIALES y es precisamente porque el caso en particular de funcionarios asesinados en el municipio de Salvatierra en el estado de Guanajuato el pasado 25 de marzo de 2019, fue ocasionado por actos delinCUENCIALES, ya que, de acuerdo con Milenio, el móvil del asesinato de los funcionarios se debía a que eran originarios de Jalisco y eran considerados contrarios al grupo criminal que opera en la zona, sin que hasta el momento se haya encontrado alguna relación entre las víctimas y algún grupo delictivo. (La Silla, 2019)<sup>75</sup>

Sophía Huett López, comisionada de la Unidad de Análisis y Estrategia para la Seguridad Ciudadana del estado de Guanajuato, **aseguró** que los funcionarios públicos asesinados en Salvatierra (...) **no tenían amenazas en su contra** e incluso en el municipio se les conocía como que **eran personas de bien** (Rodríguez, 2019). Se consideraba que los servidores eran **honorables tanto en su vida personal como en funciones públicas**. Pero también la comisionada argumentó que era muy prematuro hablar de una línea de investigación y que se exploraban tanto sus funciones como servidores públicos, así como también la vida privada de cada uno de ellos, para saber cuál fue el motivo, **si por el ejercicio de su función o por un tema personal**, todavía es temprano para poder definirlo, entonces hay que esperar a que corran las investigaciones y que por ende ninguna línea esté descartada Sophía Huett López. (*ídem*)

De acuerdo con una entrevista que se obtuvo de dos de las viudas y de la madre de uno de ellos (tres de los cuatro funcionarios fallecidos) comentan que los funcionarios eran trabajadores muy cercanos a la alcaldesa Karla Alejandrina Lanuza y que incluso trabajaron para ella en las campañas electorales.

Dejando a un lado lo anterior, y volviendo a examinar la LFT en el Artículo 500, el cual establece que cuando el riesgo traiga como consecuencia la muerte o la desaparición derivada de un acto delinCUENCIAL del trabajador, la indemnización comprenderá: I. Dos meses de salario por concepto

---

<sup>75</sup> Consultado en el portal La Silla Rota el 20 de marzo de 2020 en <https://lasillarota.com/amp/estados/el-mayor-detras-de-la-muerte-de-los-funcionarios-en-salvatierra-guanajuato-salvatierra-el-mayor-lider-criminal/279639>

de gastos funerarios. El pago de la cantidad que fija el artículo 502. En caso de muerte o por desaparición derivada de un acto delincuencia del trabajador, la indemnización que corresponda a las personas a que se refiere el artículo anterior será la cantidad equivalente al importe de cinco mil días de salario, sin deducir la indemnización que percibió el trabajador durante el tiempo en que estuvo sometido al régimen de incapacidad temporal, así mismo, en el Artículo 501 se dispone que: tendrán derecho a recibir indemnización en los casos de muerte o desaparición derivada de un acto delincuencia.

No obstante, aunque se establezcan dichas medidas en las leyes federales que rigen al país, difiere mucho de lo que ocurre en la realidad, ya que los familiares de las víctimas explicaron que no fue sino hasta 8 meses después que se les brindaron los derechos que por ley le corresponden (Anónimo, 2020) de dos meses de salario por concepto de gastos funerarios<sup>76</sup>. Y no fue hasta pasados 14 meses para las viudas (Anónimo, 2020) y 15 meses para la dependiente ascendente de otro de los fallecidos que se les otorgo tan solo el 50% de los salarios percibidos por los funcionarios municipales, por esta razón creemos que es necesario que en México se legisle a este respecto de una manera más adecuada, atendiendo a las circunstancias particulares, así como a la descripción de todas las formas y grados de participación y los medios de ejecución que se dan desde la comisión hasta la consumación de dicho delito; esto, con la finalidad de que esas conductas queden tipificadas en la ley y aplicarse conforme a derecho, ya que tal y como se encuentra establecido en la actualidad dentro del Código Penal Federal, hace que ciertas conductas queden sin castigo.

La desaparición forzada y muerte por actos delincuenciales es sin duda un tema muy crítico que ha afectado a muchas familias, es muy triste que las familias de las víctimas no puedan recibir ayuda inmediata de parte del estado mexicano, hay una mayoría muy grande de personas que no encuentran ni el cadáver de sus familiares, viven con la incertidumbre de qué pasó con ellos y con la esperanza de encontrarlos algún día. También muchas de ellas no pueden hacer nada, ni denunciar el delito por miedo ya que son amenazadas y temen por su vida.

---

<sup>76</sup> Aun cuando en comunicación con la alcaldesa de Salvatierra, Alejandrina Lanuza Hernández, había confirmado que el Gobierno Municipal se hará cargo de los gastos funerarios de estos cuatro funcionarios asesinados cuando recientemente habían ocurrido los hechos.

Por otro lado, regresando a la LFT, el Artículo 503 estipula que: Para el pago de la indemnización en los casos de muerte o desaparición derivada de actos delincuenciales, por riesgo de trabajo, se observarán las normas siguientes: I. El inspector del trabajo que reciba el aviso de la muerte o de la desaparición por actos delincuenciales, o la junta de conciliación y arbitraje ante la que se reclame el pago de la indemnización, mandará practicar dentro de las veinticuatro horas siguientes una investigación encaminada a averiguar qué personas dependían económicamente del trabajador y ordenará se fije un aviso en lugar visible del establecimiento donde prestaba sus servicios, convocando a los beneficiarios para que comparezcan ante la junta de conciliación y arbitraje, dentro de un término de treinta días, a ejercitar sus derechos. II. Si la residencia del trabajador en el lugar de su muerte o cuando sucedió la desaparición por actos delincuenciales era menor de seis meses, se girará exhorto a la Junta de Conciliación y Arbitraje o al Inspector del Trabajo del lugar de la última residencia, a fin de que se practique la investigación y se fije el aviso mencionado en la fracción anterior.

Cabe señalar que lo que establece el artículo anterior se llevó a cabo, sin embargo, esto no influyó para que el municipio de Salvatierra otorgara los derechos que pertenecían a los trabajadores pasaran a manos de sus dependientes aun cuando la Junta de Conciliación ya había exhortado y establecido quienes serían los beneficiarios. Y una vez que pasa más de un año para poder obtener un poco de la reparación de los daños, los dependientes de los funcionarios asesinados quedan en la misma desprotección al no contar con seguridad social, y tener que ser ellas mismas quienes se la proporcionen. Aunado a lo anterior, no debemos olvidar el hecho de considerar que existe precariedad en el empleo en el caso de los funcionarios municipales, ya que, entre los municipios que no otorgan seguridad social a ninguno de sus trabajadores se encuentra Salvatierra, y es que, más de 8 mil 900 trabajadores que no cuentan con certeza laboral que les garantice acceso a servicios de salud, crédito de vivienda o contar con una pensión (Karla Silva, 2019), por esa razón, los 46 ayuntamientos de Guanajuato deberán prestar obligatoriamente seguridad social a sus trabajadores, en el régimen que éstos determinen, a partir de la creación de una tesis en materia laboral, según se informó en la segunda sesión del Pleno en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito del Consejo de la Judicatura Federal celebrada el 26 de abril del año 2019 (ídem), un mes después de que asesinaran a los funcionarios los cuales no contaban con ningún tipo de seguridad social (Moreno, 2020) , dejando en evidencia que una vez que ocurren hechos inesperados, ahora si se

llega al acuerdo de que se les proporcionara seguridad social a todos los trabajadores del Estado, es decir, no existe congruencia entre el propósito de propiciar trabajo digno o decente (...), generando como consecuencia una incertidumbre y precarización del trabajo (Quiñones, 2015).

Por trabajo digno, se entiende que es aquel trabajo en el que se tiene acceso a la seguridad social; se percibe un salario remunerado, y se recibe capacitación para el incremento de la productividad con beneficios compartidos (Ibidem).

La protección social contemplada por las leyes, por las organizaciones colectivas y las prácticas consuetudinarias, es crucial. Tanto la protección referida al acceso a los beneficios de la seguridad social (cobertura de accidentes, pensiones, desempleo, seguros) como la protección contra la discriminación y el despido injusto. (Guadarrama, 2012). De esta manera el trabajador se encuentra sujeto a condiciones de trabajo en desventaja, ya que no se tiene ninguna certeza en cuanto a la duración del empleo; la relación de trabajo se encuentra encubierta y se está ante la imposibilidad de gozar de los beneficios y prestaciones que generalmente se asocian con el empleo (Quiñones, 2015), lo mismo ocurre con los familiares de las víctimas, en primer lugar porque como la Junta Local de Conciliación y Arbitraje indicó a los familiares de las víctimas que el hecho de comprobar que la causa de muerte había sido por un riesgo de trabajo y que se aceptara por parte del H. Ayuntamiento de Salvatierra que la muerte de dichas víctimas era poco probable que sucediera, aun sabiendo que en el Artículo 474 de la Ley Federal del trabajo se estipula que;

Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, la muerte o la desaparición derivada de un acto delincencial, producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste.

Todo lo anterior, es un tema muy importante del cual debemos informarnos más ya que en México sufrimos de este fenómeno de una manera muy grave que va contra los derechos humanos tanto de las víctimas directas como las indirectas. Y por desgracia los casos de desapariciones forzadas por una deficiente carpeta de investigación mal integrada por parte de los fiscales, por lo complejo de acreditar la conducta y de cumplir con todos los elementos, por lo que el Estado Mexicano debe aceptar el apoyo internacional para garantizar la protección a las víctimas.

Todas las personas vivimos inmersas en la realidad que nos rodea. Cotidianamente, aunque muchas veces no nos demos ni cuenta, nos enfrentamos a situaciones en las que tenemos que tomar decisiones que afectan nuestra vida. Para tomar estas decisiones, de una manera u otra, somos conscientes de que debemos conocer la realidad social.

## REFLEXIONES FINALES

México se ha visto rodeado en una serie de transformaciones jurídicas de gran magnitud en los últimos años. Y una de estas grandes transformaciones tiene que ver con la incorporación jurídica legislativa en la obligación de la protección de los derechos humanos y con ella la incorporación de la muerte y desaparición forzada derivada de un acto delincencial y que esta fuera considerada como riesgo de trabajo en la legislación laboral mexicana. Esta progresiva incorporación no ha venido solo de la función legislativa ni de las reformas expresas a los ordenamientos jurídicos (principalmente la Constitución). La transformación jurídica abarca ahora también, al poder legislativo, al poder judicial y, por último, pero no menos importante, a los demás poderes y órganos del Estado mexicano. En estos términos, la incorporación completa de los derechos humanos ha tenido un gran avance a través del control de convencionalidad. Sin embargo, este control normativo también tiene importantes líneas y consecuencias que deben ser previstas para evitar causar daños a las estructuras jurídicas que posibilitan el Estado de Derecho y la seguridad jurídica en sociedades como la mexicana, ya que luego de estudiar, aplicar y reflexionar sobre la combinación de este modelo de análisis a las historias de vida en este estudio, como la relación del criminal con las instituciones del estado, en cualquiera de sus formas marchitan la vida de personas cercanas al entorno de las víctimas.

La naturaleza del problema radica en no reconocer las desapariciones forzadas por el Estado y en considerar que toda desaparición forzada es cometida por un particular, en específico el crimen organizado, lo que resta culpa al Estado y como consecuencia muchos casos quedaran impunes. Así, quien repara una parte del daño causado serán las instituciones encargadas de brindar seguridad social, como el IMSS y el ISSSTE, que, al dar una indemnización a la víctima o sus familiares, dan por terminada la relación laboral. La reparación del daño no termina con lo económico, sin embargo, las instituciones de salud no son las encargadas de dar el seguimiento que los ministerios públicos dejan de hacer. Este delito afecta a todo el territorio mexicano, amenazando a todos sus habitantes, nacionales y extranjeros. Vemos entonces el primer problema de tipificar un delito como riesgo de trabajo únicamente para cubrir el cumplimiento de la autoridad con una cantidad monetaria.

La Declaración de Ausencia de Personas es creada para dar personalidad jurídica a las víctimas de desaparición, sin embargo, es utilizada como instrumento para dar cierre al caso y no continuar con

las investigaciones. Tal parece que la emisión de declaración de ausencia es el paso final para dar “carpetazo” a las denuncias e investigaciones ante el ministerio público por desaparición de personas. Lo cual de ninguna manera es así, ya que independiente a la declaración de ausencia las investigaciones correspondientes deben continuar.

La población objetivo a la cual están dirigidas a ayudar dichas leyes y modificaciones, tienen dificultades al momento de pedir la declaración de ausencia que ayudara a que las instituciones de seguridad social den la desaparición como riesgo de trabajo, dichas complicaciones se efectúan primero porque las instituciones no comparten información entre sí, no tienen una base de datos electrónica y porque en la mayoría de los casos, las víctimas no son residentes del estado donde se perpetuo el delito. El segundo problema es la dificultad de trasladarse entre estados y municipios, si consideramos tiempo, gastos de pasaje y hospedaje; y un tercer problema es que los familiares de las víctimas en muchas ocasiones desconocen el proceso a seguir para la emisión de la declaración de ausencia y por ello, no se completa el proceso. Si sumamos a este problema la falta de profesionalización de la burocracia mexicana, los afectados no tendrán acceso a la información necesaria y, por tanto, desistirán en la denuncia.

La declaración de ausencia que sirve para dar por hecho la desaparición de una persona como un riesgo de trabajo se cumple una vez que el ministerio público cumple con las investigaciones correspondientes, las que se hacen en cualquier denuncia por desaparición, sin embargo, la poca eficiencia del poder judicial dificulta que se dé una resolución pronta y la emisión de la declaración puede tardar más de los seis meses que se tienen estipulados como tiempo máximo para su declaratoria.

Para la emisión de la Declaración de Ausencia no existe ningún impedimento, siempre y cuando el ministerio público tenga y aporte los elementos necesarios, para que ello sea posible deben cumplir con integridad y profesionalidad su trabajo. Aquí es donde las condiciones socioeconómicas de las víctimas y los presuntos culpables juegan un papel muy importante para su cumplimiento, si bien ya mencionamos que el poder judicial encabeza una de las instituciones más corruptas del país, también puede influir en que el proceso se agilice o se detenga.

Con las entrevistas realizadas podemos deducir que las leyes no están teniendo el alcance que deberían, todo queda dicho en una ley, pero hace falta una fiscalía especializada en materia de

personas desaparecidas y extraviadas, pero también una especialmente para la atención de personas víctimas de desaparición forzada.

Las personas que deben ser privilegiadas con la promulgación de la declaración de ausencia y la tipificación de muerte y desaparición como riesgo de trabajo, más que verse beneficiadas, están confundidas con el proceso y las resoluciones emitidas por el ministerio público. Encuentran incertidumbre donde deberían tener la seguridad de reparación del daño y castigo a los culpables. Tal parece que el costo de poner en marcha estas acciones es el entorpecimiento de las investigaciones, finalizar los casos al emitir la declaratoria de ausencia.

La propuesta de leyes y la modificación del Título Noveno de la Ley Federal del Trabajo parece ser una solución alterna al problema de las desapariciones forzadas, una solución que se enfoca en lo económico, que es limitada a las personas trabajadoras formales y que sí, resta culpabilidad y responsabilidad al Estado.

Después de haber realizado el análisis y la evaluación a las diversas reformas legislativas y principalmente el cambio que se le hace a la Ley Federal del Trabajo con respecto a la muerte y desaparición (forzada) por actos delincuenciales como riesgo de trabajo, nos pudimos dar cuenta que tal vez esta no ha sido tan contundente como las ocurridas en el año del 2001, cuando se adicionó al Código Penal Federal, el tipo penal de la Desaparición Forzada de Personas; sin embargo, podemos ver con claridad, que falta trabajo legislativo por realizar, ya que aunque paso de ser sólo unas propuestas de iniciativa a ser una realidad plasmada en las diferentes leyes tanto federales como estatales, aún existe la necesidad de analizar comparar y considerar los elementos que integran la Desaparición Forzada de Personas en el nuevo supuesto cometido por actos delincuenciales como riesgo de trabajo, las repercusiones que esta práctica genera en el ámbito jurídico de los ciudadanos, que derechos fundamentales se violentan y actualmente cual sería la propuesta que tendría que desarrollarse para atacar el problema, además de investigar si en el ámbito del poder legislativo, se encuentra pendiente alguna propuesta de solución que cumpla con las expectativas de los estándares internacionales relativas al tema.

La cuestión de fondo radica en el combate eficaz que se preste a estos fenómenos, y saber con claridad quienes son los encargados de combatir y en su caso erradicar el fenómeno social de la “DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS”; con esta investigación se quiere dar a conocer de qué se trata este delito, cuales han sido sus antecedentes históricos nacionales e internacionales,

que se ha hecho y que más podría resolverse al respecto, ya que por ser un tema tan relevante en estos tiempos, se van generando aún más argumentos por explicar y ello deberá ser reforzado en los ámbitos Estatales con la modificación y creación legislativa correspondiente al tema; así mismo debe replantearse en el ámbito Federal la creación de una ley ex profeso para prevenir y erradicar las desapariciones forzadas de personas, dicho ordenamiento deberá regular las hipótesis de prevención, sanción ya que en su caso no existe una verdadera reparación del daño para los ofendidos y familiares de las víctimas; esta ley sería la guía para que los estados integrantes de la federación realicen las reformas legales correspondientes, ya que aunque en la actualidad todas las entidades ya han abordado el tema en sus legislaciones, aún es muy difícil que se realicen las gestiones que se establece en las leyes.

Posiblemente un marco jurídico más potente para capturar las realidades plasmadas en este estudio sería la combinación de la noción del crimen organizado con otras dimensiones legales mejor equipadas para apreciar el impacto de la generalidad y sistematicidad de las graves violaciones de las que son víctimas, de quienes se habla en este estudio han vivido en un entorno de muerte de familiares, compañeros de escuela, conocidos. En su entorno social inmediato las personas han sido víctimas de desaparición forzada, han estado sujetas a una vida precaria en todos sentidos de frente a las instituciones del Estado y sin beneficiarse de su intervención oportuna

Los tratados internacionales son los cimientos que deben tomar en cuenta los Estados, en este caso México, para respetar y salvaguardar los derechos humanos de cualquier persona que transite; la legislación federal mexicana, debe tomar en cuenta todos y cada uno de los elementos o estándares precisados a nivel internacional para crear un amplio desarrollo internacional de nuestro país, reconociendo en todo momento las deficiencias del sistema para fomentar los cambios significativos que transformen el fenómeno. Por otro parte, y no menos importante, México está obligado a cumplir con lo estipulado por los tratados internacionales en atención a la legislación nacional que impera, así como a la ratificación de cada mecanismo internacional aplicado y mejorando la legislación local a fin de asemejar los estándares internacionales, ya que, lamentablemente, en nuestro país, independientemente de que en la legislación nacional se contemplan los principios que emanan los instrumentos internacionales, nuestras leyes siguen siendo ineficaces e insuficiente para atender, resolver y hacer justicia a las víctimas de muerte y desaparición forzada, peor aún ahora que se agregó el supuesto por riesgo de trabajo, pues tal como se mencionó anteriormente, aun no

queda claro como o qué criterios se están utilizando, sin que el aparato sea capaz de dar respuestas congruentes, precisas y documentadas. La estadística es un enorme distractor cuando se maneja, como es el caso, de una manera irresponsable e indiferente.

Tal como se desprende de la información reunida en este estudio, una de las frecuentes violaciones que impactan en México es la desaparición impune de sus madres, padres, hermanos, compañeros. Por un lado, la persistencia del fenómeno de la desaparición forzada en México supera el alcance de este trabajo. Por otro, no podemos escapar de los múltiples llamados de atención que ha recibido nuestro país en relación con los deberes especiales en esta materia por parte de sociedad civil y organismos internacionales. La preservación de la vida humana como un hecho biológico tal como se captura en las reglas internacionales de derechos humanos, como aquí se han empleado, podría también enriquecerse de una perspectiva más compleja, por ejemplo al dotar de contenidos de perspectivas económicas que den cuenta no solamente del hecho biológico de la vida sino de su calidad, ya sea desde la perspectiva del desarrollo humano, el enfoque de las capacidades, o alguna otra dimensión que permita dar cuenta de la falta de capital social o del colapso de la economía. Insistimos en que las muertes y desapariciones de personas son el pendiente histórico más importante de este país. No hay respuestas congruentes para los familiares, pese a la generación de una nueva burocracia que recibe varios nombres, goza de generosos presupuestos, dice acogerse a nuevas leyes que son numerosas nuevas medidas y comisiones; una real simulación en la medida en que no aterrizan en lo real cotidiano y no sirven para el objetivo central: hallar a los desaparecidos, y hallar a los culpables de todas las muertes que nos aquejan hasta el día de hoy, haciendo crecer aún más la desconfianza y la nula credibilidad que se apodera de los familiares y de la sociedad.

## I. Bibliografía

Aguilar, Luis. La hechura de las políticas (1992). México, Porrúa.

Amnistía Internacional

Aguascalientes, 2019. *LEY PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA DESAPARICIÓN DE*, Aguascalientes: Congreso del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes.

Anonimo, 2020. *Asesinato de cuatro funcionarios* [Entrevista] (18 julio 2020).

Anonimo, 2020. *Asesinato de Fernando Hernandez Muñoz* [Entrevista] (6 marzo 2020).

Ayotzinapa, de la tragedia a la movilización. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmdfp.htm>

Azaola, E., 2012. El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. *Desacatos*, Issue 40.

BAUTISTA, O. D., 2005. *LA ÉTICA Y LA CORRUPCIÓN EN LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. México: s.n.

- 2013. *Ética para gobernar. Lecciones básicas para un gobierno justo*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

- 2017. ¿Por qué se corrompen los servidores públicos?. En: *Ética Pública y Prevención de la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., p. 47.

Bustillos, Julio. Caso Radilla. Paradigma de la protección constitucional de los derechos humanos frente a la responsabilidad del Estado mexicano. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. vol.45 no.135 México sep./dic. 2012

Calderón Concha, P., 2009. Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista de Paz y Conflictos*, Issue 2, pp. 1-23.

California, B., 2019. *LEY EN MATERIA DE DECLARACIÓN DE AUSENCIA PARA PERSONAS DESAPARECIDAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.*, México: CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada ante el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas (2011). Informe sobre la desaparición forzada en México 2001. México.

Campeche, 2014. *SISTEMA DE JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DEL ESTADO DE CAMPECHE*, San Francisco de Campeche: s.n.

Chiapas, 2014. *Ley para la Prevención y Sanción de la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Chiapas*, s.l.: s.n.

Chihuahua, 2016. *Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición en el Estado de Chihuahua*, s.l.: Biblioteca Legislativa “Carlos Montemayor Aceves”.

Coahuila, 2018. *LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA*, Coahuila de Zaragoza: s.n.

CNDH: Informe Especial sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurridas en la Década de los 70 y Principios de los 80. 2001

Colima, 2019. *Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Colima*, s.l.: DIRECCIÓN DE PROCESO LEGISLATIVO.

CONEVAL (2019), Términos de referencia de la evaluación del diseño, Abril/2019.

D.O.F, 2001. *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales.*, México: s.n.

DOF, 2013. *DECRETO por el que se expide la Ley General de Víctimas.*, México: s.n.

DOF, 2015. *DECRETO por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: s.n.

DOF, 2015. *MODELO Integral de Atención a Víctimas.*, México: s.n.

DOF, 2017. *LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE*, México: s.n.

DOF, 2018. *DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas, y se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria de*, México: s.n.

Domínguez, I. B., 2015. *Iniciativas del Senado contra desaparición forzada, acordes con recomendaciones internacionales*, México: Mirada Legislativa.

Durango, 2019. *LEY DE VÍCTIMAS DEL ESTADO DE DURANGO*, s.l.: s.n.

Ferrer MacGregor, E. (2014). Las siete principales líneas jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicable a la justicia penal.

Frissard, P., 2019. Mayo, 2019: ¿Qué dicen los datos de seguridad?. *Nexos*, 25 junio.

FUNDEM, 2014. *Comité contra la Desaparición Forzada*, s.l.: Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.

Galaviz, Tania. Províctima ¿una paradoja? Análisis sistémico de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas. *Revista mexicana de sociología*. vol.74 no.4 México oct./dic. 2012.

Goche, F., 2012. Desaparición forzada: delito inexistente o mal tipificado. *Contralinea*, 20 junio.

González, R. (2012). *Historia de la desaparición: nacimiento de una tecnología represiva*. México, D.F.: Terracota.

Guadarrama, \*. A. H. A. y. S. L. E., 2012. Precariedad laboral y heterogeneidad ocupacional: una propuesta teórico-metodológica. *Revista mexicana de sociología*, abril/junio.74(2).

Guanajuato, 2020. *Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato*, s.l.: Secretaría General.

Guerrero, 2015. *LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA DESAPARICION FORZADA DE PERSONAS EN EL ESTADO DE GUERRERO*, s.l.: s.n.

Guevara Bermúdez, J. A. y. C. V. L. G., 2018. La impunidad en el caso de la desaparición forzada en México. *Eunomía*, abril-septiembre, Issue 14, p. 13.

Hernández, L. (23 de diciembre de 2019) “alcaldes y exalcaldes asesinados en el actual sexenio”, recuperado el 22 de febrero de 2020 en: [www.alcaldesdemexico.com](http://www.alcaldesdemexico.com)

Hidalgo, 2017. *Ley de Atención, Asistencia y Protección a Víctimas de Delitos y Violaciones a Derechos Humanos*, s.l.: Instituto de Estudios Legislativos.

Jalisco, 2018. *COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE JALISCO*. , s.l.: ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y ACUERDOS GUBERNAMENTALES.

Karla Silva, D. G., 2019. *Municipios deben asegurar a sus trabajadores*, s.l.: s.n.

La Silla, R., 2019. *La Silla Rota*. [En línea] Available at: <https://lasillarota.com/amp/estados/el-mayor-detras-de-la-muerte-de-los-funcionarios-en-salvatierra-guanajuato-salvatierra-el-mayor-lider-criminal/279639>

León, N., 2019. *DECLARATORIA DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN EN EL ESTADO DE*, s.l.: s.n.

Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2010.

Mastrogiovanni, F. (2014). Ni vivos ni muertos. La desaparición forzada en México como estrategia de terror. México DF: Grijalbo.

México, C. d., 2019. *LEY DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO*, México: s.n.

México, C. d. P. T. d., 2018. *Gobierno de México*. [En línea] Available at: <https://www.gob.mx/cptm/documentos/linea-de-accion-programa-nacional-de-derechos-humanos>

México, E. d., 2019. *Ley en materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado Libre y Soberano de México*, s.l.: s.n.

Michoacan, 2019. *Ley de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y el Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia, Michoacan: Departamento de Asuntos Editoriales.

Moiré, J. L. N., 2008. “*La Desaparición Forzada de Personas en México*”. México, CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS CEDIA, p. 13.

Morelos, 2015. *Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Desaparición Forzada de Personas para el Estado de Morelos*, s.l.: Dirección General de Legislación..

Moreno, G., 2020. *Caso de los cuatro funcionarios asesinados en Salvatierra Guanajuato el 25 de marzo de 2019* [Entrevista] (25 junio 2020).

Nayarit, 2018. *COMISIÓN ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS*, s.l.: s.n.

Oaxaca, 2019. *LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE OAXACA*, s.l.: DIRECCIÓN DE INFORMÁTICA Y GACETA PARLAMENTARIA.

OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO SEGURIDAD, J. Y. L., 2019. *Reporte sobre delitos de alto impacto. Diciembre 2019*, México: s.n.

ONU-DH México y la CNDH. La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de naciones unidas (2019). Recuperado de: <https://www.cndh.org.mx/index.php/documentaci%C3%B3n>

Osuna, José Luis y Carolina Márquez (2000), Guía para la evaluación de políticas públicas, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.

Puebla, 2019. *Comision de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla*, s.l.: s.n.

Queretaro, 2014. *LEY PARA PREVENIR, INVESTIGAR, SANCIONAR Y REPARAR*, s.l.: s.n.

Quiñones, C. S. R. L. S., 2015. La reforma laboral, la precarización y el principio de estabilidad en el empleo. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Issue 21, pp. 179-201.

Reveles, J., 2015. México: país de desapariciones forzadas. *Política y cultura*, marzo-junio, Issue 43, pp. 9-23.

Rodríguez Fuentes, O. Historia de la desaparición en México: perfiles, modus y motivaciones. *Derecho y Ciencias Sociales*. Octubre 2017. N. 17. Pp. 247-271

Rodríguez, O. R., 2019. *Descartan amenazas previas a funcionarios asesinados en Salvatierra*, Irapuato: s.n.

Rojas, V. (12 de diciembre de 2019) “Mueren con violencia funcionarios en los últimos seis años”, recuperado el 22 de febrero de 2020 en: [www.elinformador.mx.com](http://www.elinformador.mx.com)

Roo, Q., 2014. *LEY DE VÍCTIMAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO*, s.l.: s.n.

Silvestre, C. R., 2016. Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México. *ICONOS. Revista de ciencias Sociales*, Issue 55.

Sinaloa, 2019. *Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas*, s.l.: s.n.

Sonora, 2019. *COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE SONORA*, Hermosillo, Sonora: s.n.

SUR, C. D. E. D. B. C., 2019. *LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR*, s.l.: Departamento de Apoyo Parlamentario.

Tabasco, 2019. *LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE TABASCO*, s.l.: s.n.

Tamaulipas, 2018. *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas*, s.l.: s.n.

Tlaxcala, 2018. *UNIDAD DE INVESTIGACIÓN ESPECIALIZADA DE LOS DELITOS DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES*, s.l.: s.n.

Veracruz, 2018. *LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE*, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE: s.n.

Watch, H. R., 2013. *Los Desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada*, Estados Unidos de América: s.n.

Yucatan, 2020. *Comisión de Búsqueda de Personas*, s.l.: s.n.

Zacatecas, 2020. *LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES PARA EL ESTADO DE ZACATECAS*, s.l.: s.n.

## **ABREVIATURAS**

CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE	Instituto de Seguridad Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
LFDEAPD	Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas
LGMDFP	Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas
LFT	Ley Federal del Trabajo
LGV	Ley General de Víctimas
ONU	Organización de las Naciones Unidad
PNDH	Programa Nacional de Derechos Humanos