

**Informe alternativo
sobre la desaparición de mujeres en el Estado de
México.**

(Junio de 2018)

Señores

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos¹ presenta al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante, “el Comité”) la siguiente información, previo al examen del Noveno informe periódico presentado por México en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, “la Convención”). Esta información no tiene carácter confidencial.

La información de I(dh)eas, pone en conocimiento del Comité cuestiones relacionadas con hechos señalados por el Comité en sus Observaciones finales a los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Estado (en adelante, “Observaciones finales”),² en particular, el hecho de la desaparición y desaparición forzada de mujeres, en específico, en uno de los estados de la República mexicana con niveles más alto de violencia contra la mujer, el estado de México (Edomex).³

1. Violencia por motivos de género (Artículos 1 y 2 de la Convención)

En sus Observaciones finales, el Comité se refirió expresamente con preocupación a los niveles cada vez mayores de diferentes tipos de violencia por motivos de género cometidos contra las mujeres y las muchachas, entre ellos, las desapariciones forzadas,⁴ y mencionó, en ese sentido, algunos estados de la República mexicana (Chihuahua, Nuevo León y Veracruz).⁵ Asimismo, expresó su preocupación por la “conexión entre el aumento de los números de desapariciones de mujeres, en particular muchachas, en todo el país y el fenómeno de la trata de personas.”⁶

Es importante señalar, al respecto, que, contrario a lo que el Comité recomendó a México, de cumplir sus obligaciones de diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, incluidas las desapariciones forzadas,⁷ el número de mujeres desaparecidas en el país ha continuado en aumento. De acuerdo con el Registro Nacional de Datos de Personas

¹ Para mayor información, visite nuestra página web: www.idheas.org.mx

² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. México. CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 7 de agosto de 2012.

² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. México. CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 7 de agosto de 2012.

³ Ver, *Ibid.*, párr.17.

⁴ *Ibid.*, párr. 11.

⁵ *Ibid.*, párr. 18, a).

⁶ *Ibid.*, párr. 20.

⁷ *Ibid.*, párr. 12, b).

Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) de un total de 35.424 personas desaparecidas a enero de 2018, 8.987 son mujeres (de todas edades).⁸

Teniendo en cuenta la gravedad del aumento de la desaparición forzada y desaparición de mujeres, I(dh)eas realizó una investigación sobre mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas, focalizada en el Edomex, considerando que, si bien en este estado de la República se han podido visibilizar, en alguna medida, los feminicidios y la trata de personas, las desapariciones forzadas y desapariciones de mujeres han sido menos denunciadas.

La investigación permitió a I(dh)eas llegar a un primer diagnóstico.⁹ De ese diagnóstico, resaltamos en este informe, siguiendo las recomendaciones hechas por el Comité al Estado: i) el elevado número de mujeres desaparecidas en el Edomex, ii) la falta de un registro oficial, sistemático y unificado de las mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas en el Edomex, iii) la falta de armonización de la legislación en el Edomex para tipificar, investigar y sancionar la desaparición de mujeres y niñas y iv) barreras de acceso a justicia que los familiares enfrentan cuando inician la búsqueda de la mujer, adolescente o niña desaparecida en el Edomex.

1.1 Desaparición de mujeres en el estado de México

El Estado de México es el estado con el mayor número de casos de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas del país con un total de 1.790 casos oficialmente registrados, 1.779 que se investigan en el fuero común (en la Fiscalía General de Justicia del Estado de México) y 11 que se investigan en el fuero federal (en la Procuraduría General de la República). Mientras que el porcentaje de mujeres desaparecidas a nivel nacional es el 25% del total de las personas desaparecidas, en el Edomex ese porcentaje asciende al 46%.¹⁰ De este porcentaje, es relevante señalar que el rango de edad en el cual se concentra la mayoría de casos está entre los 15 y 17 años, que representa el 31% y le siguen los rangos de 10 a 14 años de edad con el 16% y de 21 a 29 años de edad con el 15%.¹¹

El número de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas en el Edomex es casi dos veces superior que en otros estados de la República.¹² En los últimos tres años, los casos de mujeres y niñas desaparecidas en el Edomex no solo se han incrementado, sino que están

⁸ Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. Consultado el 2 de mayo de 2018 en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/datos-abiertos.php>

⁹ I(dh)eas. *Diagnóstico sobre niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas en el Estado de México*. En la investigación, se revisó información pública, informes, publicaciones y bases de datos de autoridades federales, del Estado de México, de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, se enviaron solicitudes de información pública a instancias federales y del Estado de México y se hicieron entrevistas a autoridades, representantes de organizaciones civiles y a familiares de mujeres desaparecidas. El *Diagnóstico* completo se anexa al presente informe.

¹⁰ Información conforme al Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. Consultado el 2 de mayo de 2018 en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/datos-abiertos.php>

¹¹ De acuerdo con información suministrada por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.

¹² Información conforme al Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. Consultado el 2 de mayo de 2018 en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/datos-abiertos.php>

vinculados a otras graves violaciones de derechos humanos como lo es la trata de personas.¹³

Esta situación es más preocupante si se considera, además, que aun cuando la Secretaría de Gobernación del Estado de México emitió el 31 de julio de 2015 la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género en 11 municipios del estado (de los 125 municipios que tiene el estado),¹⁴ y en la Declaratoria se menciona que “se deberán elaborar Protocolos de Actuación y Reacción Policial en materia de Violencia de Género y Personas Desaparecidas”, la Declaratoria hace mención general a los casos de delitos vinculados a la violencia de género y se focaliza, en particular, en la investigación de los feminicidios.

La Declaratoria contempla, entre las medidas a implementar, el diseño de estrategias específicas “de localización e identificación de restos humanos” y el diseño de una página web que dé “información general de personas desaparecidas o extraviadas” e “información sobre las actividades de la Alerta Amber”, pero no contempla de manera específica la prevención e investigación de la desaparición forzada y la desaparición de mujeres, adolescentes y niñas, a pesar del alto número de mujeres desaparecidas en el Edomex.

Esta carencia es particularmente relevante si se tiene en cuenta que el mayor número de casos de desaparición de mujeres, adolescentes y niñas en el Edomex se concentra en 7 de los municipios cubiertos por la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género: Toluca, Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Valle de Chalco Solidaridad, Ixtapaluca y Cuautitlán Izcallí. En diciembre de 2017, estos municipios registraban, en total, 579 casos de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas.¹⁵

Asimismo, preocupa que la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género solo se haya dirigido hacia 11 municipios del Edomex. Si bien, 7 de los municipios cubiertos por la Declaratoria concentran un número muy alto de casos de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas, hay otros municipios del Edomex que registran igualmente números altos de casos, oscilando entre 20 y 30 casos registrados. Estos municipios son: Zinacantepec (20 casos), Metepec (24 casos), Huehuetoca (26 casos), Los Reyes La Paz (27 casos), Almoloya de Juárez (27 casos), Chicoloapan (29 casos), Tecamac (30 casos) y Apán de

¹³ En este sentido, I(dh)cas encontró que en el Estado de México la desaparición de mujeres, adolescentes y niñas está vinculada a la trata de personas. En varios de los casos, en las primeras 24 horas de la desaparición las mujeres, en su mayoría menores de edad, son trasladadas a otro estado de la República en donde permanecen en casas de seguridad de grupos de delinquentes organizados asociados al narcotráfico. En algunos casos, las mujeres y niñas son comercializadas por los grupos criminales que las utilizan para cumplir con cuotas o pagos entre los mismos grupos.

¹⁴ Estos municipios son: Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcallí, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad. Ver, Declaratoria de Procedencia respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contralas Mujeres para el Estado de México, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63107/DECLARATORIA_ESTADO_DE_MEXICO.pdf

¹⁵ A 31 de diciembre de 2017, la Fiscalía General de Justicia del Estado de México dio las siguientes cifras por cada uno de los 7 municipios de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas, no localizadas o extraviadas y/o ausentes: Toluca, 124; Ecatepec de Morelos, 118; Nezahualcóyotl, 118; Chimalhuacán, 72; Valle de Chalco Solidaridad, 63; Ixtapaluca, 52; y Cuautitlán Izcallí, 32.

Zaragoza (30 casos).¹⁶ En estos municipios no se declaró la Alerta de Violencia de Género, y, por tanto, no están cubiertos por las medidas de seguridad, de prevención y de justicia contempladas en la Declaratoria.

1.2 Ausencia de un registro consolidado oficial de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas en el Estado de México

El Comité se refirió, con preocupación, en sus Observaciones finales a “la falta de un registro oficial sistemático de las desapariciones”¹⁷ y recomendó a México “[d]esarrollar un registro oficial sistemático de las desapariciones forzosas a fin de poder evaluar la magnitud del fenómeno y adoptar políticas apropiadas.”¹⁸

Es importante señalar, al respecto, y en relación con las cifras mencionadas en el punto anterior, dos cuestiones de especial preocupación.

La primera cuestión, que hay una diferencia relevante entre las cifras que oficialmente proporciona la Fiscalía General de Justicia del Estado de México y las que aparecen en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. La Fiscalía menciona 1.343 casos de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas,¹⁹ mientras que el RNPED registra 1.790 casos.²⁰ La diferencia en los dos registros es de 447 casos. Por tanto, no existe un único registro oficial que indique el número preciso de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas en el Edomex.

La segunda cuestión, es que ni las cifras de la Fiscalía ni las del RNPED distinguen los casos de desaparición de los casos de personas extraviadas/ausentes y tampoco distinguen los casos de desaparición de los casos de desaparición forzada y, por tanto, en este momento, no se conoce oficialmente cuál es el número de mujeres, adolescentes y niñas víctimas de desaparición forzada en el Edomex, y cuál es el número de mujeres y niñas víctimas de modalidades de desaparición cometidas exclusivamente por particulares. La ausencia de estas distinciones en los registros, dificulta no solo conocer cuáles son las mujeres, adolescentes y niñas víctimas de uno u otro delito (desaparición forzada o desaparición), sino, también, poder establecer con claridad las responsabilidades penales en los casos (agentes de Estado o particulares) y las formas en que en los casos de desaparición forzada los agentes de Estado han actuado en colusión o complicidad con grupos de delincuentes organizados. En el Edomex, esto es especialmente relevante dada la

¹⁶ Datos suministrados por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.

¹⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. México. CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 7 de agosto de 2012, párr. 18, a).

¹⁸ *Ibid*, párr. 19, b).

¹⁹ De acuerdo con solicitud de información pública presentada por I(dh)eas.

²⁰ En el *Diagnóstico*, I(dh)eas ha privilegiado esta cifra.

presencia de organizaciones criminales en varios de los 11 municipios cubiertos por la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género.²¹

A lo anterior, es importante adicionar, a propósito de lo señalado por el Comité en sus Observaciones finales, sobre los escasos casos de violencia contra las mujeres que se notifican a las autoridades,²² que en el Edomex existe un sub-registro de los casos de desaparición de mujeres, adolescentes y niñas. Lo anterior, se debe, entre otras razones, a las amenazas e intimidaciones que los familiares sufren de parte de las propias autoridades, al miedo de los familiares a sufrir represalias y también a los escasos recursos de muchos de los familiares que les impide acercarse a las autoridades de procuración de justicia.²³

1.3 Falta de armonización de la legislación en el estado de México

En sus Observaciones finales, el Comité recomendó a México “[a]celerar sus esfuerzos para armonizar de manera coherente, entre otras cosas, su legislación penal, procesal y civil con la Ley General o las leyes locales sobre el acceso de la mujer a una vida libre de violencia y con la Convención.”²⁴ Asimismo, el Comité manifestó preocupación por “el hecho de que las desapariciones forzadas no constituyan un delito en varios códigos penales locales”²⁵ y recomendó expresamente al Estado “examinar los códigos penales locales para tipificar como delito las desapariciones forzadas.”²⁶

En el Edomex la Ley de Acceso a las Mujeres para una Vida Libre de Violencias se aprobó el 12 de mayo de 2008, mediante el Decreto número 218.²⁷ Igualmente, el Código Penal del estado de México incorpora varios delitos de violencia de género.²⁸ Sin embargo, hasta el momento, el delito de desaparición forzada y el delito de desaparición no han sido incorporados en el Código Penal del estado. La ausencia de tipificación de estos delitos dificulta que, en el estado, contrario a lo expresamente recomendado por el Comité,²⁹ las

²¹ Al respecto, Víctor Manuel Sánchez Valdés (2017, 25 de julio). Los cárteles que operan en el centro de México. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/blogueros-causa-en-comun/2017/07/25/las-organizaciones-criminales-operan-centro-mexico/>

²² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. México. CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 7 de agosto de 2012, párr. 18, c).

²³ Información con base en las entrevistas realizadas por I(dh)reas, durante la investigación, a familiares de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas en el Estado de México.

²⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. México. CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 7 de agosto de 2012, párr. 14, c).

²⁵ *Ibid*, párr. 18, a).

²⁶ *Ibid*, párr. 19, b).

²⁷ La Ley de Acceso a las Mujeres para una Vida Libre de Violencias del Estado de México, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/node/863>

²⁸ Entre ellos, la violencia institucional, la violencia obstétrica, la violencia laboral, la violencia por parentesco, la violencia política y el feminicidio. Ver, Código Penal del Estado de México, Subtítulo quinto, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig006.pdf>

²⁹ Al respecto, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. México. CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 7 de agosto de 2012, párr. 19, c).

autoridades investiguen, enjuicien y sancionen, como delito autónomo, la desaparición forzada y la desaparición de mujeres, adolescentes o niñas. Como se señalará en el punto siguiente, la falta de tipificación de la desaparición forzada y de la desaparición es una de las más fuertes barreras que enfrentan las familias de las mujeres y niñas desaparecidas en el Edomex cuando inician su búsqueda o cuando procuran que los responsables sean investigados.

1.4 Barreras de acceso a la justicia que los familiares enfrentan cuando inician la búsqueda de la mujer, adolescente o niña desaparecida en el estado de México o cuando procuran que la desaparición se investigue

El Comité recomendó al Estado, en sus Observaciones finales, simplificar los procedimientos existentes para activar el Protocolo Alba y la Alerta AMBER, “a fin de poner en marcha sin demora la búsqueda de las mujeres y muchachas desaparecidas.”³⁰ Asimismo, el Comité recomendó al Estado, entre otras medidas, “garantizar que existan procedimientos adecuados y armonizados para investigar, enjuiciar y sancionar a los autores de actos de violencia contra la mujer.”³¹

Contrario a lo recomendado por el Comité, una de las barreras que los familiares de las mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas en el Edomex enfrentan es la negativa reiterada de las autoridades de procuración de justicia a iniciar inmediatamente la búsqueda. La respuesta que los familiares reciben de estas autoridades es que “deben esperar al menos 72 horas para dar aviso del caso.” Esta actitud reiterada de las autoridades impide que la búsqueda pueda llevarse a cabo sin demora, en las primeras horas y días de la desaparición.

A lo anterior se suman comportamientos discriminatorios de parte de las autoridades que impiden a los familiares tener acceso a los procedimientos. En el mayor número de los casos, son las madres u otras mujeres del núcleo familiar las que buscan a la mujer, adolescente o niña desaparecida, y ellas deben enfrentarse a actitudes y comportamientos discriminatorios basados en género de las autoridades que las excluyen de la investigación. Las mujeres familiares entrevistadas por I(dh) eas lo expresan diciendo que “si yo hubiera sido hombre me hubiera ido mejor. Te tratan como si no supieras, como si no entendieras, íbamos todos los días y no nos atendían.”

Esta situación se agrava si se tiene en cuenta, como se indicó antes, que en el Edomex la desaparición forzada y la desaparición no están tipificadas en el Código Penal del estado. Las denuncias por desaparición de mujeres, adolescentes y niñas no se tramitan como tales (se tramitan como persona extraviada o ausente) y no se abren averiguaciones previas por el delito de desaparición ni por el de desaparición forzada. Al respecto, en el Edomex hay un número importante de procesos iniciados por secuestro de mujeres y por privación de

³⁰ *Ibid*, párr. 19, b).

³¹ *Ibid*, párr. 19, c).

libertad de mujeres.³² Sin embargo, en la medida en que no existe el tipo penal de desaparición ni el de desaparición forzada no se puede saber cuántos de esos procesos corresponden efectivamente a hechos de desaparición.

2. Recomendaciones

I(dh)eas recomienda al Estado mexicano:

1. Garantizar que se tipifique el delito de desaparición forzada y de desaparición en el Código Penal del estado de México, armonizándolo con el delito tipificado en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
2. Garantizar que el estado de México desarrolle un registro de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas y desaparecidas forzadas que tenga coherencia con un registro nacional de personas desaparecidas y desaparecidas forzadas y permita contar con cifras precisas, públicas y confiables.
3. Garantizar que el estado de México adopte medidas prontas y eficaces para prevenir y evitar la desaparición de mujeres, adolescentes y niñas.
4. Emitir una Declaratoria de Violencia de Género para el estado de México que responda específicamente a los hechos de desaparición y desaparición forzada de mujeres, adolescentes y niñas.
5. Garantizar que el estado de México adopte e implemente una política de búsqueda inmediata, oportuna y transparente en los casos de denuncias de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas, que elimine la exigencia de dejar pasar horas después de la desaparición para iniciar la búsqueda y se armonice con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y las normas internacionales.
6. Garantizar que las autoridades de procuración de justicia del estado de México eliminen y eviten todos los prejuicios y estereotipos basados en género y/o en otro de los elementos prohibidos por el derecho internacional que impiden a los familiares de las mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas acceder a los procedimientos y a las investigaciones que se adelanten.

³² A diciembre de 2017, I(dh)eas identificó 291 casos de secuestros contra mujeres radicados en juzgados locales de 18 municipios del Estado de México, entre ellos, 6 de los municipios en los que se declaró la Alerta de Violencia de Género.